

Cimade

Main basse sur l'asile

Le droit d'asile
(mal)traité par les préfets

Rapport d'observation



Juin 2007

Publication réalisée par :

Gérard Sadik, Jérôme**Martinez, Catherine****Rychlinski et Karen Akoka**

Remerciements à :

Frédéric Carillon,**Jeanne Planche et toutes****celles et tous ceux qui ont****contribué à l'enquête**

Photo de couverture :

©**Régis Grman**

Conception graphique,

maquette : **Carine Louërat**

Imprimé par :

Expressions II,

10 bis rue Bisson

75020 Paris

Tél. 01 43 58 26 26

Sommaire

Avant-propos : Une étrange conception de la protection	1
Introduction	2
Les conditions d'accueil en préfecture	3
Rappel de la procédure	9
La procédure "normale" de traitement des demandes d'asile : une application disparate de règles simples	10
Repères chronologiques	14
Les procédures "Dublin II" : des demandeurs sous le sceau de l'exception	15
La procédure prioritaire	21
Vers un ministère de l'immigration et de l'asile	32
Le droit d'asile en rétention	33
Ulysse 3 : une nasse pour les "migrerrants"	38
Conclusion : Et demain ?	39
Histoires et témoignages	
Demander l'asile : le parcours du combattant	41

Principaux sigles utilisés

- | | | |
|--|--|---|
| ✓ ANAEM
Agence nationale
d'accueil des étrangers
et des migrations | ✓ CICI
Comité interministériel
de contrôle de l'immigration | ✓ HCR
Haut commissariat
des Nations unies
pour les réfugiés |
| ✓ APS
Autorisation provisoire
de séjour | ✓ CRA
Centre de rétention
administrative | ✓ OFPRA
Office français de
protection des réfugiés
et apatrides |
| ✓ AUDA
Accueil d'urgence
des demandeurs d'asile | ✓ CRR
Commission des recours
des réfugiés | ✓ OQTF
Obligation de quitter
le territoire français |
| ✓ ATA
Allocation temporaire
d'attente | ✓ DDASS
Direction départemen-
tale des affaires sanitai-
res et sociales | ✓ ZAPI
Zone d'attente pour
personnes en instance |
| ✓ CADA
Centre d'accueil des
demandeurs d'asile | ✓ JLD
Juge des libertés
et de la détention | |
| ✓ CESEDA
Code de l'entrée et
du séjour des étrangers
et du droit d'asile | ✓ LRA
Local de rétention
administrative | |

Créée en 1939 pour venir en aide aux personnes déplacées par la guerre, la Cimade agit depuis pour l'accueil et l'accompagnement social et juridique des étrangers en France. Elle est la seule association présente dans les centres de rétention où sont enfermés les étrangers contraints de quitter le territoire.

La Cimade soutient des partenaires dans les pays du Sud autour de projets liés à la défense des droits fondamentaux, à l'aide aux réfugiés ou à l'appui aux personnes reconduites dans leur pays.

Pour plus d'informations : www.cimade.org

Avant-propos

Une étrange conception de la protection

En avril dernier, le rapport de la Cimade « De la loterie à la tromperie » analysait la façon dont les demandes de régularisation des parents d'enfants scolarisés avaient été traitées durant l'été 2006. Par le biais d'un examen détaillé de la mise en œuvre par les préfetures de la circulaire de juin 2006, nous avons montré comment les multiples obstacles et pratiques incontrôlables développés au niveau des guichets avaient laissé aux « recalés » de la circulaire le sentiment amer d'avoir été trompés.

Le présent rapport reprend la même approche. Il s'attache cette fois à analyser dans les détails comment les étrangers demandant une protection au titre de l'asile se heurtent à mille mécanismes administratifs ou juridiques avant d'avoir la possibilité, pour certains d'entre eux seulement, de voir leur demande de protection réellement examinée par l'organisme habilité (l'OFPRA) à accorder le statut de réfugié.

Derrière la façade des discours politiques qui tous s'accordent à vouloir « protéger » le droit d'asile, la réalité quotidienne des pratiques administratives auscultées dans ce rapport montre malheureusement une logique bien différente. Les mécanismes d'accès à la protection internationale prévue pour les réfugiés ont été rendus au fil des textes tellement étroits ou expéditifs qu'ils constituent désormais une véritable dissuasion.

A voir les pouvoirs publics ainsi « protéger » le droit d'asile, il est à craindre qu'un jour personne ne pourra plus l'approcher...

Laurent Giovannoni
Secrétaire général



Introduction

Les conditions d'accès à la demande d'asile et la manière dont les préfectures accueillent et traitent les demandeurs d'asile sont devenues, ces dernières années, une question essentielle pour apprécier le respect du droit d'asile en France. Alors que les discours et la loi distinguent les demandeurs d'asile des autres personnes migrantes, en pratique, ce sont de moins en moins l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Commission des recours des réfugiés (CRR) qui jouent le rôle déterminant dans la procédure d'asile. Pour déposer une demande, renouveler un récépissé, accéder à une allocation d'attente ou à un hébergement, la loi fait des guichets préfectoraux le passage obligé pour celles et ceux qui veulent accéder à une protection au titre de l'asile.

Les associations de défense des droits des personnes migrantes ont constaté des conditions d'accueil et de traitement désastreuses, conséquences de la « politique d'assainissement » de l'asile, entamée au début des années 2000. Loin de mettre en place une procédure respectueuse des engagements internationaux de la France, cette politique a eu pour effet de dissuader les demandeurs d'asile de demander une protection.

Grâce aux observations des militantes et militants de la Cimade dans une vingtaine de préfectures, ce rapport établit une cartographie des pratiques préfectorales vis à vis des demandeurs d'asile, cinq ans après les premières mesures dites « d'assainissement ».

Le constat que nous en tirons est sans appel : l'amélioration progressive des conditions matérielles d'accueil cache mal le développement par les préfectures d'exigences bureaucratiques superflues, de « spécificités locales » qui rendent illisibles les règles censées régir nationalement et faciliter le traitement des demandeurs d'asile. A cela s'ajoute un nouveau rôle concernant le dispositif d'hébergement dont les balbutiements sont chaotiques.

Au-delà de l'absence de respect des règles générales, c'est sur les procédures subies par près d'un tiers des demandeurs d'asile, ceux auxquels le titre de séjour est refusé, que nous avons mis l'accent. Qu'il s'agisse de l'application du règlement Dublin II, des procédures prioritaires appliquées aux demandeurs en provenance des pays d'origine sûrs, aux demandes dites abusives ou aux demandeurs de réexamen, chacune de ces procédures d'exception prévue par la loi constitue un terrain hasardeux d'expérimentation, d'improvisation, d'exclusion.

Le processus le plus brutal reste la façon dont les demandes d'asile sont traitées dans les centres de rétention où tout semble organisé pour que les étrangers ne puissent faire valoir leurs droits : absence d'information et d'interprète, délai expéditif de cinq jours pour rédiger la demande, celui encore plus court de 96 heures pour que l'OFPRA statue sur la demande.

Le bilan que nous dressons est celui d'une maltraitance des personnes qui font l'objet de ces procédures, des principes sur lesquels se fondent le droit d'asile et des règles que sont censées appliquer les administrations.

Ces pratiques ont un résultat statistique : une baisse importante du nombre des demandeurs d'asile (-38% entre 2005 et 2006). Elles ont des conséquences politiques : la fin d'un processus commencé il y a 25 ans visant à faire de l'asile l'un des champs d'intervention du ministère de l'Intérieur et sans doute aujourd'hui du nouveau ministère de l'Immigration. Le droit d'asile, principe de la République, devient une des variables d'ajustement des politiques migratoires des Etats, au mépris du besoin de protection des persécutés. La référence constante, dans les discours politiques et les évolutions administratives, aux « flux » de demandes d'asile ou aux « faux réfugiés », ont dilué l'humanité de celles et ceux qui viennent en France pour trouver ou recouvrer la liberté.

Parce que tout cet édifice est basé sur une logique d'endiguement juridique et social qui nie la dignité et les droits élémentaires, il est urgent à nos yeux de réformer cette procédure.

Methodologie

Les données ont été recueillies auprès des salariés et militants Cimade et d'autres associations (CAAR, Dom Asile, AIDA, COVIAM) sur la base de questionnaires. L'enquête, qui concerne 20 préfectures en France, a été menée entre décembre 2006 et février 2007. Elle a été complétée en avril 2007 par des entretiens spécifiques.

Les conditions d'accueil en préfecture

La préfecture, passage obligé pour accéder à la procédure d'asile auprès de l'OFPRA, est la première administration que rencontre une personne demandeuse d'asile. En ce sens, elle offre la toute première image du pays d'accueil aux requérants.

De 2000 à 2004, les conditions d'accueil en préfecture se sont dégradées. Dans plusieurs départements, pour faire enregistrer leur demande, des centaines de demandeurs d'asile se pressaient devant les services des préfectures qui avaient instauré un nombre limité de tickets permettant d'avoir le droit d'entrer dans les bâtiments. A Lille en 2001 ces tickets étaient distribués par tirage au sort. Au mépris de toute humanité, les demandeurs d'asile étaient souvent obligés, comme à Paris de « camper » devant les portes d'entrée, parfois durant plusieurs nuits, dans l'espoir d'accéder à l'intérieur des locaux préfectoraux.

Sous la pression d'associations, de syndicats ou d'élus locaux, un effort budgétaire a été réalisé en 2003 pour pallier à ces dysfonctionnements. Parallèlement, la décrue du nombre de demandeurs d'asile a permis un retour à une situation relativement meilleure.

L'amélioration des conditions matérielles de l'accueil

Trois ans plus tard, les conditions matérielles d'accueil en préfecture sont jugées plutôt bonnes dans la plupart des départements observés, bien que certains d'entre eux se distinguent encore. C'est le cas de la préfecture de **Toulouse** qui, en dépit d'une séparation entre les services « Asile » et « Séjour », a mis en place un dispositif de tickets qui limite le nombre de demandeurs d'asile pouvant accéder à la préfecture. A **Montpellier**, **Nice** ou **Créteil**, il faut toujours plusieurs heures voire journées pour entrer dans les bâtiments. Une fois à l'intérieur, les personnes doivent ensuite attendre debout pendant une heure et demie avant de pouvoir retirer un formulaire d'admission au séjour au titre de l'asile.

A **Bobigny**, deuxième département de France en matière d'accueil des demandeurs d'asile, la préfecture a mis en place un système de première demande écrite. Le demandeur doit remplir un formulaire simple qu'il met dans une boîte à lettres.

Quelques jours plus tard, il reçoit une convocation. Cependant, toutes les personnes sont convoquées au même moment à la préfecture, avant de l'être individuellement au guichet, ce qui provoque, malgré tout, des files d'attente très longues....

Dans la plupart des préfectures observées, l'attitude des personnels des guichets est plutôt correcte, même si certains observateurs notent des comportements différents selon que la personne est accompagnée ou non. A **Grenoble**, à la suite des protestations d'associations critiquant le langage autoritaire des agents, la préfecture a renouvelé complètement l'accueil qui est désormais jugé correct.

Ces progrès dans l'accueil ne sont pas constatés partout, notamment à **Cayenne**, en Guyane où l'accueil est jugé



incorrect et discrétionnaire : le tutoiement est de rigueur et les services de la préfecture se substituent à l'OFPRA en refusant d'enregistrer les demandes de certaines nationalités (Surinam, Guyana et Brésil).

Si les conditions matérielles d'accueil se sont globalement améliorées, principalement en raison de la baisse sensible du nombre de personnes demandeuses d'asile, les agents restent suspicieux et les pratiques peu conformes avec la charte « Marianne » d'accueil dans les administrations.

> LA CHARTE MARIANNE

Lancée en mai 2005, la Charte Marianne doit s'appliquer à l'ensemble des services de l'Etat accueillant du public et contient cinq engagements :

- 1/ un accès plus facile aux services
- 2/ un accueil attentif et courtois
- 3/ une réponse compréhensible aux demandes dans un délai annoncé
- 4/ une réponse systématique aux réclamations
- 5/ une écoute pour faire progresser l'accueil

En outre, le gouvernement demandait aux fonctionnaires de simplifier le langage des décisions administratives.

L'absence d'information des demandeurs

La personne demandeuse d'asile qui arrive en France ne connaît pas le circuit administratif complexe d'une demande d'asile, ni le rôle des différents intervenants. L'information du demandeur est donc essentielle et prévue à la fois par la législation sur les relations entre les citoyens et l'administration et par des directives européennes¹ qui exigent qu'une information soit faite dans une langue que le demandeur comprend.

Depuis 2005, c'est dès l'admission au séjour en préfecture que cette information doit être faite. Pour répondre à ces exigences minimales, le ministère de l'Intérieur, le Haut commissariat aux réfugiés (HCR) et l'association Forum réfugiés ont publié en 2001 un « Guide du demandeur d'asile » qui devrait théoriquement être distribué à tous les demandeurs d'asile.

Au regard des observations réalisées, nous avons constaté que les préfectures n'ont pas intégré cette mission. La plupart des préfectures observées ne délivrent aux demandeurs aucune information sur la procédure ou sur les associations susceptibles de leur venir en aide.

Seules exceptions notables à **Dijon**, à **Grenoble**, et à **Versailles**, où les préfectures ont mis au point avec les associations un document intitulé « Itinéraires du demandeur d'asile », qui indique les adresses de la plateforme départementale d'accueil des demandeurs d'asile ainsi que les associations pouvant aider à la rédaction de la demande d'asile. Dans d'autres départements, les préfectures se contentent d'orienter les personnes vers les plateformes d'accueil existantes (à **Marseille** et à **Nice** à l'aide de fascicules en plusieurs langues ; à **Nantes**, **Caen**, et **Strasbourg**, en français).

Mis à part quelques départements (**Nantes**, **Clermont-Ferrand**, **Marseille**, **Bobigny**), le guide du demandeur d'asile n'est pas ou plus distribué. A **Arras**, une pile trône ostensiblement près du guichetier sans pour autant qu'il soit distribué. A **Toulouse**, un guide local en plusieurs langues avait été mis au point en 2003 mais a cessé d'être diffusé. La plupart des préfectures prétextent une rupture de stock alors que le guide est téléchargeable sur le site du ministère de l'Intérieur !

« Pour entrer, il faut être parmi les dix premiers. On doit se lever vers 4 heures du matin pour prendre le premier bus ou métro et commencer à faire la queue. Dans la file, l'ambiance n'était pas mauvaise et il y avait une sorte de complicité entre les gens. Il y a bien quelques-uns qui essaient de resquiller mais ils sont rabroués par les autres.

Vers 9 heures, les policiers arrivent avec des agents de la préfecture. Il y a près de cinquante personnes dans la file d'attente. On fait d'abord entrer les demandeurs d'asile et on sépare les files d'attente avant de rentrer en file indienne dans le bâtiment principal. Et puis on attend debout sans ticket. Si quelqu'un demande quelque chose, les agents de préfecture leur parlent fort en leur disant d'attendre leur tour. Ils crient dès que le demandeur ne parle pas français et ordonnent de ne pas se mettre à un endroit ou ne pas dépasser telle ligne.

Au bout d'une heure et demie, c'est mon tour et une femme peu souriante m'a dit « Bonjour, vous venez pourquoi ? Quel pays ? » Je lui ai dit que je voulais demander asile et que j'étais du Mali. Elle m'a remis un papier à remplir et une liste de documents à fournir (passeport, adresse,) et m'a demandé de revenir treize jours plus tard. J'avais tous les documents avec moi et je voulais les lui remettre immédiatement mais elle m'a dit de revenir quand même. J'ai donc passé près de sept heures debout pour obtenir un rendez vous quinze jours plus tard. »

Mme S., préfecture de Créteil

¹ Directive du 27 janvier 2003 relative aux normes d'accueil et du 1^{er} décembre 2005 relative aux normes minimales sur les procédures.

L'enregistrement de la demande : des exigences parfois illégales

Une fois franchies les portes de la préfecture, la première démarche d'une personne demandant l'asile est de faire enregistrer sa demande d'admission au séjour en France en présentant quatre éléments :

- les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;
- le titre de voyage ou, à défaut, l'indication de son itinéraire ;
- 4 photos ;
- l'indication d'une adresse où on peut lui faire parvenir toute correspondance.

En application de l'article 31 de la Convention de Genève, les Etats ne doivent pas sanctionner « le réfugié en situation irrégulière, dépourvu de documents de voyage » à condition qu'il présente des « raisons valables » pour justifier cette entrée irrégulière.

La loi a pris en compte ces stipulations puisque le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit qu'une personne étrangère qui n'est pas déjà admise au séjour², doit se rendre dans la préfecture de son domicile pour solliciter son admission au séjour et que le préfet ne peut exiger d'elle un document de voyage³.

Les textes d'application se bornent à rappeler ces éléments en précisant que les préfets n'enregistrent la demande que lorsque l'ensemble de ces pièces est présenté par la personne étrangère.

Ces dispositions sont dans l'ensemble respectées dans la pratique. Certaines préfectures font également remplir un formulaire de renseignements dont le nombre et la précision des questions varient. D'autres vont jusqu'à ajouter des conditions illégales ou allant bien au delà des exigences nécessaires au bon fonctionnement de la procédure administrative.

Des préfectures exigent la production d'un passeport pour enregistrer la demande. C'est notamment le cas à **Strasbourg**, où des cas de refus d'enregistrement de demande d'asile par le fonctionnaire au guichet sont relevés, à **Nanterre** et à **Grenoble**, cette dernière exigeant également la traduction du passeport. A **Toulouse**, depuis le début 2007, le préfet exige des personnes d'origine arménienne de produire un passeport alors que cette exigence n'existe pas pour d'autres nationalités.

Le formulaire est intitulé "PRÉFECTURE DES YVELINES" et "DIRECTION DE LA GOUVERNANCE ET DES LIBERTÉS PUBLIQUES". Il contient des champs pour "Nom des étrangers", "Secteur d'origine", "Affaire suivie par MGR", et "N° ETN. TRANSPORT". Une note explicative est insérée dans le formulaire :

Je vous signale que M. doit se présenter [avec les pièces suivantes]

- > un justificatif d'identité
- > un justificatif de domicile ainsi que l'attestation d'hébergement et la copie de la pièce d'identité de l'hébergeant
- > le récit de sa demande d'asile rédigé en français
- > 4 photographies

Le formulaire se termine par "Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée." et une signature.

A **Marseille** ou **Grenoble**, il est souvent exigé des demandeurs de traduire le document d'Etat civil alors qu'ils sont démunis de ressources et doivent donc solliciter l'aide d'une association ou de compatriotes.

Moins clairement illégal mais toujours coûteux, des préfectures demandent un nombre plus important de photographies qu'indiqué dans le décret, ce qui contraint les demandeurs à faire deux séries de photos d'identité. Ainsi, à **Caen** six photographies sont exigées et cinq à **Nantes**.

Certaines préfectures font figurer dans leur formulaire d'enregistrement une rubrique sur les motifs de la demande d'asile, alors même que les personnes n'ont pas encore rempli le dossier OFPRA et qu'il n'entre pas dans les prérogatives préfectorales de juger du bien fondé de la demande. A **Lille** et à **Versailles**, ce récit fait partie des pièces exigées figurant sur les convocations. La plupart du temps, les préfectures se contentent de quelques lignes. Certaines préfectures, comme celle de **Grenoble**, ont, en 2005, exigé un récit circonstancié afin de déterminer si la demande était justifiée ou non. Les protestations des associations ont permis de mettre un terme à cette pratique qui n'est pas de la compétence du préfet et donc illégale.

En mai 2007, un formulaire uniforme et bilingue semble être expérimenté, notamment à **Créteil**.

² Article L.741-1 CESEDA : les étrangers titulaires d'un titre de séjour (notamment étudiant) peuvent solliciter l'asile sans recevoir un récépissé. Dans la plupart des préfectures (Paris, Bobigny, Lille), leur demande est difficilement prise en compte.

³ Article L.741-3 du CESEDA

L'adresse : résidence ou domiciliation

La plupart des personnes demandeuses d'asile vivent à leur arrivée dans le plus grand dénuement et ne disposent pas toujours d'un hébergement ou d'un domicile stable. Pour répondre à l'exigence légale de présenter une adresse pour recevoir son courrier, la domiciliation postale dans les associations s'est développée ces dernières années.

Cette domiciliation semble entrer difficilement dans les perspectives gouvernementales d'une identification rapide des lieux d'habitation des personnes demandeuses d'asile. Pour cette raison, *une série de mesures officielles puis officielles sont venues encadrer la domiciliation associative*. Leur application, loin d'être uniforme sur le territoire, n'empêche pas certaines préfectures de poser des conditions supplémentaires qui facilitent les refus d'enregistrement des demandes. Ces conditions ont un effet dissuasif sur les demandeurs d'asile, « poussés » à chercher refuge dans un département voisin.

Dans certains départements, bien qu'aucune association n'assure un service de domiciliation, la préfecture n'accepte que des hébergements réels. C'est par exemple le cas dans l'**Orne**. Le demandeur d'asile qui ne peut justifier d'un hébergement réel est ainsi dissuadé d'y demander l'asile et doit donc continuer sa route vers un autre département.

Dans d'autres départements, la domiciliation associative est possible mais doit être obligatoirement couplée avec un hébergement réel. C'est le cas dans le **Calvados**, le **Doubs**, le **Haut-Rhin**, le **Bas-Rhin**, et dans la **Sarthe** où 80% des personnes n'y bénéficient pas d'un héberge-

ment et sont donc contraintes de partir dans un autre département pour demander asile. Dans les **Deux-Sèvres** également, une famille s'est vue notifier un refus de séjour parce qu'elle ne disposait pas d'hébergement.

Dans ces départements, les associations agréées pour la domiciliation sont aussi chargées par les préfectures d'assurer le premier accueil et sont contraintes de limiter leur domiciliation aux capacités d'hébergement d'urgence. Dans le **Loiret**, la Croix Rouge assure à la fois la domiciliation et l'hébergement d'urgence et doit limiter en conséquence ses capacités de domiciliation. L'ASTI qui était jusqu'alors la principale structure de domiciliation du département s'est vue refuser implicitement l'agrément.

Dans d'autres départements, la domiciliation n'est assurée que par un organisme sans être liée à un hébergement, c'est le cas du **Rhône**, des **Alpes-Maritimes**, du **Pas-de-Calais**, de la **Guyane** et de la **Haute-Garonne**.

Enfin des préfets ont agréés une pluralité d'associations pour la domiciliation comme à **Paris**, en **Loire-Atlantique**, dans les **Bouches-du-Rhône** et dans l'**Hérault**. D'autres acceptent les attestations de domiciliation d'associations sans agrément formel, comme c'est le cas en **Val-de-Marne**.

L'offre de prise en charge

La règlement confie, depuis 2007, une nouvelle mission aux services des étrangers des préfectures : faire une proposition d'offre de prise en charge, c'est à dire informer le demandeur qu'il peut solliciter un hébergement dans un Centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et, le cas échéant, l'orienter vers cette structure. Contrainte de taille, si le demandeur d'asile n'accepte pas de solliciter cet hébergement, il ne lui sera pas versé d'allocation.

> UN AGRÉMENT POUR LA DOMICILIATION

Depuis 1985, les circulaires du ministère de l'Intérieur ont insisté sur le fait qu'il ne fallait pas exiger de résidence effective pour les demandeurs d'asile comme pour les autres étrangers⁴. Cependant, à partir de 2000, confrontées à l'augmentation du nombre de demandeurs, les préfectures ont mis en place des stratagèmes pour refuser les adresses d'associations, soit en exigeant illégalement une adresse réelle, soit en mettant en place une liste d'associations « reconnues » pour domicilier les demandeurs d'asile⁵. Condamnés à plusieurs reprises par les juridictions administratives, les préfectures ont maintenu leurs pratiques avant que le décret du 14 août 2004 ne les régularise.

Ainsi, depuis ce décret, si le choix d'une adresse se porte sur celle d'une association, celle-ci doit être agréée par arrêté préfectoral. L'agrément est accordé pour une durée de trois ans renouvelable « *aux associations régulièrement déclarées depuis au moins trois années dont l'objet est en rapport avec l'aide ou l'assistance aux étrangers, et justifiant d'une expérience dans les domaines de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que de leur aptitude à assurer effectivement la mission de réception et de transmission des courriers adressés aux demandeurs d'asile.* »

⁴ Article R.321-8 du CESEDA (ancien article 1^{er} du décret du 31 décembre 1947).

⁵ Le processus le plus abouti a été celui de la préfecture de police de Paris.

> LA REFORME DU DISPOSITIF D'ACCUEIL

Le nouveau rôle confié aux préfets est l'une des conséquences de la réforme du dispositif d'accueil.

Cette réforme a été initiée en 2002 mais les idées forces ont été mises en œuvre par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) dès sa création en mai 2005. Les grandes lignes sont :

- une très forte augmentation du nombre de places en CADA (de 5000 places en 2000 à près de 20 000 en 2007) ;
- une réforme de l'allocation financière versée au demandeur d'asile pendant toute la procédure, à condition qu'il ne refuse pas l'offre d'hébergement dans un CADA ;
- une réforme législative du statut des CADA prévoyant que ces centres ne soient accessibles qu'aux demandeurs d'asile, munis d'un titre provisoire de séjour et en cours d'instruction à l'OFPPA ou à la CRR. L'admission et la sortie du centre doivent se faire avec l'accord du préfet ;
- des décrets qui attribuent au préfet la compétence de la proposition d'offre de prise en charge (qui devrait pourtant relever de l'ANAEM), dès l'admission du demandeur et selon la composition de sa famille.

Ce dispositif fait du préfet, chargé de l'admission au séjour, le cœur du nouveau dispositif d'accueil. Il crée une quasi obligation de résidence dans les CADA.

Une circulaire précise la procédure : la préfecture fait une information au moyen d'une fiche et indique l'adresse d'une association de premier accueil où le demandeur doit se présenter pour formuler sa demande d'hébergement. S'il ne s'y rend pas, il est considéré comme ayant refusé la proposition d'hébergement et perd donc son droit à une allocation.

Au moment de l'enquête, ce dispositif balbutiait. Là où l'information était donnée, c'était par le biais d'un formulaire administratif en français. Les traductions prévues dans dix-huit langues n'ont été disponibles qu'en mai 2007. Dans de nombreuses préfectures, les services n'étaient pas informés de ce nouveau dispositif et orientaient vers la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ou les plateformes d'accueil existantes.

Dans le **Loiret**, premier département à avoir expérimenté le dispositif, le préfet oriente vers l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et décide lui-même des admissions en CADA, en ne consultant que pour la forme les responsables des centres d'accueil. A **Créteil**, la préfecture oriente les demandeurs d'asile vers la plateforme d'accueil en leur

donnant un délai d'une semaine pour s'y rendre. S'ils ne se présentent pas, il leur est adressé un courrier recommandé avec accusé de réception et le « refus » est alors transmis aux autorités.

A **Paris**, le dualisme préfectoral va jusqu'à l'absurde : c'est le préfet de Paris (dont dépend la DDASS de Paris) qui est désigné par le décret pour faire cette offre mais concrètement c'est le préfet de police qui le fait « par délégation ».

En Ile-de-France, les premiers mois d'application montrent qu'un nombre important de demandeurs d'asile refuse l'offre de prise en charge, essentiellement parce qu'ils souhaitent rester parmi leurs proches ou parce qu'ils n'ont pas compris de quoi il s'agissait. Dans l'**Essonne**, 50% des personnes la refusent, 40% à **Créteil**, 20% dans le **Val d'Oise** et 60 % en **Seine-Saint-Denis**. Ces personnes sont privées du même coup du versement des allocations et se retrouvent sans aucune aide financière alors même qu'elles ne disposent pas du droit au travail ni d'un hébergement stable.

Allant bien au delà de la législation, à **Strasbourg**, la préfecture envisage même, en cas de refus d'offre de prise en charge, de placer le demandeur d'asile en « procédure prioritaire » en lui refusant le séjour.



Le délai de dépôt

S'il arrive à franchir ces premiers obstacles et à se repérer dans le dédale administratif, le demandeur doit ensuite connaître les délais impératifs dans lesquels il devra déposer sa demande d'asile. Depuis le décret du 14 août 2004, il doit adresser dans un délai de 21 jours son formulaire à l'OFPRA, **signé, rédigé en français et accompagné de la copie de l'autorisation provisoire de séjour**. Si ce délai n'est pas respecté, l'OFPRA refuse d'enregistrer la demande d'asile et renvoie le formulaire à l'intéressé.

Comment faire comprendre à un non-francophone que sa demande doit être rédigée en français ? Théoriquement, la loi et une directive européenne⁶ prévoient que les conditions d'une demande soient expliquées au requérant. L'information des conditions pour adresser la demande est cependant uniquement prévue en français...

Comme pour le dispositif d'accueil, les préfectures négligent leur rôle d'information sur ce délai de dépôt pourtant extrêmement bref et les modes d'information et la précision des informations données varient selon les préfectures.

Le délai maximal de dépôt est généralement indiqué en français et oralement. Seule parmi les préfectures observées, la préfecture de **La Rochelle** donne l'indication en anglais et parfois en russe. A **Grenoble**, la préfecture appose un autocollant sur l'autorisation de séjour. A **Marseille** et à **Nantes**, les guichetiers indiquent aux étrangers de façon erronée que le délai est de huit jours. A **Cayenne**, la préfecture remet préalablement le formulaire OFPRA que l'étranger doit remplir avant d'être admis au séjour. En conséquence la notice explicative contenue dans le dossier OFPRA n'est remise qu'après que le demandeur ait rempli son formulaire.



© Régis Grman

⁶ Directive 2005/85 du 1^{er} décembre 2005, article 10 a : « ils sont informés, dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent, de la procédure à suivre et de leurs droits et obligations au cours de la procédure ainsi que des conséquences que pourrait avoir le non-respect de leurs obligations ou le refus de coopérer avec les autorités ».

RAPPEL DE LA PROCÉDURE

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est l'établissement public chargé d'assurer l'application des conventions, accords ou arrangements internationaux concernant la protection des réfugiés. Créé en 1952, il est placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères.

Pour saisir l'OFPRA d'une demande d'asile, le demandeur doit, dans un premier temps, se rendre à la **préfecture** de son lieu de domiciliation, afin de **solliciter son admission au séjour, au titre de l'asile**.

Dans un délai de quinze jours, le préfet doit statuer sur cette demande. Selon la décision qui est prise par la préfecture, deux cas peuvent se présenter :

✓ si le demandeur est admis au séjour...

Le dossier est traité selon la « procédure normale » et le demandeur se voit remettre une autorisation provisoire de séjour (APS). Il doit **saisir l'OFPRA** dans un délai de vingt-et-un jours par le biais d'un formulaire à remplir en français. Il doit ensuite revenir à la préfecture où il reçoit un récépissé qui lui sera renouvelé jusqu'à la décision définitive concernant la demande d'asile. Il peut bénéficier de l'Allocation temporaire d'attente (ATA, 10,22€/par jour et par adulte) et solliciter son admission dans un Centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

L'OFPRA dispose d'un délai de deux mois (en pratique souvent plus) pour statuer. Si la décision est un rejet, le demandeur peut saisir une juridiction administrative, la **Commission des recours des réfugiés** (CRR) en recours.

✓ si le préfet refuse le titre de séjour...

Le préfet peut refuser le séjour pour quatre motifs :

- 1/ selon le **règlement Dublin II**, un autre Etat européen est responsable de l'examen de la demande et l'OFPRA **n'est donc pas saisi pour examiner la demande d'asile** ;
- 2/ la personne vient d'un **pays d'origine dit « sûr »** ;
- 3/ la personne constitue une **menace grave à l'ordre public** ;
- 4/ la demande d'asile est considérée comme **frauduleuse ou abusive**.

Dans les trois derniers cas, le séjour est refusé mais la personne peut saisir l'OFPRA d'une demande d'asile selon la « **procédure prioritaire** » (15 jours d'examen pour une première demande, 96 heures en réexamen et pour une demande en rétention). Le demandeur est exclu du bénéfice de l'ATA et ne peut entrer en CADA. Le recours à la CRR en cas de rejet ne suspend pas l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Le texte législatif est complété par des décrets (codifiés au livre VII du CESEDA). A côté de ces dispositions réglementaires, les circulaires du ministère de l'Intérieur jouent un grand rôle : les plus importantes sont celles du 17 mai 1985, du 8 septembre 1993 et du 22 avril 2005.

La procédure « normale » de traitement des demandes d'asile : une application disparate de règles simples

Dans la procédure d'asile dite « normale », les préfetures ne jouent en théorie qu'un rôle second par rapport à l'OFPRA. Elles convoquent, délivrent un titre de séjour et le renouvellent en attendant la décision quant à la demande d'asile. Pourtant, dans la mesure où chaque préfeture instaure des règles spécifiques, plus ou moins éloignées des règles pourtant simples fixées par la loi et les décrets, ces distorsions entraînent en pratique un rôle accru des préfetures dans la demande d'asile.

C'est sans doute l'une des raisons pour laquelle l'information sur les procédures - notamment par la diffusion de guides - est quasi inexistante. La confrontation entre la règle écrite et la pratique serait sans doute peu flatteuse pour les préfetures, qui n'accepteraient pas de se confronter avec la procédure conforme. Plus étonnant encore est le silence du ministère de l'Intérieur qui accepte les distorsions locales d'une réglementation qu'il a élaborée et qu'il souhaite, par voie de circulaires, voir appliquer.

A moins que les expériences préfectorales soient au contraire encouragées pour ouvrir la voie à la réglementation du futur...

Un délai d'admission au séjour variable

Sauf s'il le refuse, pour des raisons bien définies, la loi prévoit que le préfet doit délivrer un document de séjour, nécessaire pour saisir l'OFPRA de la demande d'asile et indispensable au demandeur d'asile pour qu'il « existe » légalement en France et accède aux droits sociaux minimaux.

Avant 2004, les textes réglementaires étaient muets quant au délai dans lequel les préfets devaient délivrer une autorisation provisoire de séjour (APS). Dans l'esprit de la loi, cette délivrance ne pouvait être qu'immédiate.

Depuis 1997, les services des étrangers, en sous-effectif chronique et mobilisés par la circulaire de régularisation du 24 juin 1997, ont peu à peu été confrontés à une augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui se présentaient à leurs guichets, provoquant des files d'attente de plus en plus difficiles à gérer.

Les préfetures ont alors commencé à délivrer des convocations, de quelques jours au départ puis avec des délais de plus en plus longs. En 2002-2003, les délais de

convocation avaient atteint près d'un an dans certaines préfetures, notamment à Paris. Pendant cette période, les demandeurs étaient dans les limbes juridiques, sans demande d'asile enregistrée et sans moyen pour survivre puisque les droits sociaux ne s'ouvrent qu'après le dépôt de leur demande.

Le décret du 14 août 2004 a finalement fixé le délai d'admission au séjour à quinze jours, « *pour autant que le préfet ne refuse pas le séjour sur l'un des quatre motifs prévus par la loi* ». Les préfets sont donc maintenant tenus de respecter un délai précis pour décider ou non s'ils admettent au séjour ou non le demandeur.

En janvier 2006, une circulaire indiquait que les trois quarts des préfetures respectaient ce délai mais que certaines en étaient encore loin. Elle enjoignait les préfets fautifs à prendre des mesures.

Un an après ce rappel à la règle, les préfetures respectent généralement le délai maximal de 15 jours déterminé en 2004. Nos observations n'en permettent pas moins de relever les grandes disparités toujours existantes entre les préfetures.

Variation des délais de délivrance de l'APS

Département	Délai délivrance APS
Alpes-Maritimes (Nice)	le jour même
Aude (Carcassonne)	3 semaines
Bas-Rhin (Strasbourg)	15 jours
Bouches-du-Rhône (Marseille)	le jour même
Calvados (Caen)	15-21 jours
Charente-Maritime (La Rochelle)	15-21 jours
Côte d'Or (Dijon)	5 jours
Deux-Sèvres (Niort)	1 semaine
Essonne (Evry)	15 jours
Guyane (Cayenne)	15-21 jours
Haute-Garonne (Toulouse)	7 jours
Haute-Loire (Le Puy)	15 jours
Hauts-de-Seine (Nanterre)	7 jours
Loire-Atlantique (Nantes)	3 à 4 jours
Orne (Alençon)	le jour même
Paris	1 semaine
Pas-de-Calais (Arras)	15 jours
Puy de Dôme (Clermont-Ferrand)	7 jours
Seine-St-Denis (Bobigny)	1 mois
Val-de-Marne (Créteil)	3 semaines

Source : enquête Cimade.

La régionalisation chronophage

A titre expérimental, le ministre de l'Intérieur a mis en place depuis 2006 une régionalisation de l'admission au séjour. Alors qu'auparavant, cette admission était faite à la préfecture de chaque département, le demandeur d'asile doit maintenant obligatoirement se présenter auprès d'une préfecture désignée dans chaque région. Les personnes peu au fait des découpages administratifs français, souvent indigents, doivent maintenant se déplacer à plusieurs centaines de kilomètres pour demander le droit au séjour provisoire lié à la demande d'asile.

Ainsi, en **Bretagne**, c'est la préfecture d'**Ile et Vilaine** et, en **Haute Normandie**, celle de **Seine Maritime** qui sont maintenant seules compétentes pour statuer sur les demandes d'admission au séjour au titre de l'asile et pour la délivrance du récépissé. D'après le ministère de l'Intérieur, une rationalisation de l'implantation des bornes EURODAC, qui permettent de relever les empreintes digitales des demandeurs, et des offres de prise en charge justifierait cette modification importante du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette régionalisation, en plus des complications pour les demandeurs qui doivent se rendre dans la préfecture de région, distantes parfois de deux cents kilomètres, **a considérablement allongé les délais de délivrance de l'autorisation de séjour** puisqu'au début de l'année 2007, il était constaté qu'il fallait 45 jours pour se voir délivrer une autorisation provisoire de séjour. Le délai a depuis été réduit.

L'autre particularité est l'intégration des plateformes d'accueil dans la procédure : c'est en effet l'association qui gère la plateforme qui remet à l'intéressé le formulaire OFPRA et établit les convocations à la préfecture sous double en-tête de l'association et de la préfecture. Drôle de mélange des genres que celui qui donne un pouvoir de police aux associations gérant des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile.

En dépit des conséquences pour les personnes et des délais allongés, l'expérimentation a été étendue en avril 2007 à la **Basse-Normandie**, l'**Aquitaine** et en **Champagne Ardennes**.

Le sort des demandes hors délai

A l'expiration de son autorisation provisoire de séjour, le demandeur se présente de nouveau à la préfecture. Il reçoit, s'il présente la lettre d'enregistrement de la demande de l'OFPRA et deux photos dans le délai réglementaire de trois jours, un récépissé de trois mois qui lui sera renouvelé jusqu'à la fin de la procédure.

Pour ceux qui n'ont pas adressé à temps leur demande à l'OFPRA, une nouvelle chausse-trappe permet d'écarter les demandeurs d'asile. Si l'OFPRA a refusé l'enregistrement et renvoyé le formulaire, le préfet peut refuser le séjour au demandeur et, au mieux, le placer en procédure prioritaire.

Ainsi, l'absence d'une simple lettre peut créer des situations inouïes de demandeurs d'asile dont la demande n'est même pas examinée. Face à cette nouvelle série d'obstacles, les pratiques préfectorales sont, là encore, d'une grande diversité.

Certaines préfectures opposent une fin de non recevoir. Ainsi à **Calais**, les personnes ne se voient pas délivrer le récépissé, ni notifier un refus de séjour et sont simplement invitées à passer leur chemin. A **Dijon**, le demandeur est invité à rechercher un fait nouveau dans le récit de sa demande.

Dans la plupart des départements, le demandeur se voit refuser le séjour et est invité à quitter le territoire, décision éventuellement suivie d'un arrêté de reconduite à

la frontière. A **Bobigny**, la notification se fait par voie postale et la formulation du refus de séjour, accompagnée d'une invitation à quitter la France, laisse penser que la demande d'asile a été définitivement rejetée. Ainsi, la préfecture dissuade les refusés de représenter une demande d'asile immédiatement.

Que se passe-t-il si le demandeur persévère dans sa volonté de déposer une demande d'asile ? Certaines préfectures, telle celle de **Grenoble**, refusent d'enregistrer cette nouvelle demande. D'abord censurée par le Conseil d'Etat, cette pratique des préfectures a ensuite été autorisée par un spectaculaire renversement de jurisprudence⁷.

Mme B est originaire du Congo Brazzaville. Elle dépose une demande d'asile en 2005 dans l'Essonne et adresse son formulaire à l'OFPRA. Il manque dans son dossier la copie de son autorisation de séjour et l'OFPRA lui renvoie le formulaire pour complément. Elle ne reçoit jamais l'avis de passage car les boîtes aux lettres ont été vandalisées. Le délai de 21 jours est vite dépassé. Ne se voyant pas délivrer de lettre d'enregistrement, elle retourne à la préfecture pour faire renouveler son titre provisoire de séjour. Les services préfectoraux lui indiquent d'attendre une réponse de l'OFPRA. Elle y retourne plusieurs fois mais reçoit toujours la même réponse. Au bout de deux ans, elle contacte l'OFPRA qui lui apprend que le formulaire a été retourné. C'est donc seulement au bout de deux ans que Mme B verra peut-être sa demande examinée...

D'autres préfectures appliquent strictement les instructions du ministre de l'Intérieur et placent les demandeurs d'asile en procédure prioritaire : c'est notamment le cas à **Paris** ou à **Bobigny** lorsque les demandeurs d'asile se rendent à la préfecture malgré la lettre de refus qu'ils ont reçue. A **Marseille** par contre, il est possible d'obtenir la délivrance d'une nouvelle autorisation provisoire de séjour d'un mois s'il y a intervention d'une association (notamment quand le demandeur a oublié de joindre la copie de son autorisation de séjour).

Or je considère que votre requête déposée auprès de mes services alors que votre demande à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides est devenue irrecevable, constitue une manoeuvre dilatoire et un recours abusif aux procédures d'asile

Le renouvellement du récépissé : l'obsession de la localisation

Une fois qu'il a obtenu le premier récépissé de trois mois, on pourrait s'attendre à ce que le demandeur d'asile puisse attendre sereinement l'avancement de l'examen de sa demande d'asile, sa convocation pour une audition et la réponse de l'OFPRA.

C'est sans compter sur l'obsession du ministère de l'Intérieur de la localisation des demandeurs d'asile. Celui-ci a imposé une nouvelle condition pour le renouvellement du récépissé au bout de trois mois : que l'étranger justifie de sa résidence et non plus d'une simple adresse comme c'était le cas pour les deux premiers titres provisoires de séjour.

Pour ceux qui peuvent bénéficier d'un hébergement chez un compatriote ou qui ont la possibilité d'entrer dans un CADA (27% des demandeurs en 2006), cette disposition ne pose pas de problème. En revanche, pour tous ceux qui sont sans domicile stable, elle peut avoir pour conséquence de ne pas pouvoir renouveler leur récépissé quand bien même leur demande serait toujours en cours d'instruction à l'OFPRA ou à la Commission des recours des réfugiés (CRR).

Lorsque cette condition nouvelle a été posée par les autorités, les associations ont alerté le ministère de

⁷ CE, 21 décembre 2004 ; CE, 5 octobre 2005, Abalo ; CE, 16 décembre 2005, Kabengera.

M. P est Sierra Léonais. A son arrivée en France, en 2005, il est domicilié dans une association et reçoit une autorisation provisoire de séjour en tant que demandeur d'asile. Célibataire, il ne dispose pas d'une place d'hébergement et il dort dans une voiture sous le périphérique.

Au renouvellement de son récépissé, la préfecture exige qu'il produise un justificatif de domicile. Comme il ne dispose que d'une domiciliation, la préfecture lui agrafe un papillon lui demandant un justificatif de domicile, tout en lui laissant son titre provisoire de séjour périmé. A chaque fois, qu'il renouvelle son récépissé, la même procédure recommence. M. P finit par saisir le juge administratif qui donne injonction à la préfecture de lui délivrer un récépissé.

l'Intérieur que des centaines de demandeurs d'asile risquaient ainsi d'être placés dans une situation juridique et sociale incertaine.

En octobre 2005, le conseil d'Etat, s'il n'a pas censuré la disposition réglementaire, a considéré que l'on pouvait justifier de sa résidence par une simple attestation de domiciliation (en indiquant oralement son lieu de résidence).

Mais malgré cette décision importante du Conseil d'Etat, les pratiques n'ont pas fondamentalement changés.

Relevons en premier lieu que de nombreuses préfectures, telles **Alençon**, **Strasbourg**, **Marseille**, **Nice**, **Calais**, **La Rochelle**, **Nantes** ou **Grenoble** se contentent d'une domiciliation associative, comme l'indique la décision du Conseil d'Etat.

En revanche d'autres préfectures exigent les justificatifs de résidence avant éventuellement de renouveler un récépissé : c'est le cas à **Caen**, où les justificatifs d'un hébergement réel sont déjà obligatoires pour la première autorisation de séjour d'un mois ou pour le premier récépissé. A **Evry**, la préfecture vérifie la résidence dans l'Essonne, y compris par un entretien avant de renouveler le récépissé. A **Bobigny**, en l'absence d'une adresse effective, les services préfectoraux donnent à l'intéressé une convocation ultérieure, le temps qu'il en trouve une autre. En outre, lorsqu'une personne produit une adresse jugée trop fréquemment utilisée par d'autres, l'adresse est refusée.

Enfin, à **Cayenne**, où n'existe aucun centre d'hébergement, ni CADA, et où une partie de la population étrangère en situation régulière est contrainte de squatter pour se loger, le préfet exige également un adresse réelle. Seul le recours devant des juridictions administratives permet de faire renouveler le récépissé.

Le développement du principe « d'attestations de précarité » est particulièrement intéressant : A **Créteil**, le préfet ne renouvelle le récépissé que si, en plus d'une domiciliation associative, l'intéressé produit une attestation de précarité délivrée par une des associations de domiciliation.

C'est à **Paris** que s'est développé le système le plus complexe et le plus ubuesque. En effet, il est demandé aux demandeurs d'asile sans domicile stable de produire des justificatifs de domicile ou une attestation de domiciliation couplée d'une attestation de précarité émise par le SAMU Social. Si le demandeur ne peut pas produire ces deux éléments, les services se contentent d'agrafer des petits papiers sur son ancien récépissé, lui demandant des justificatifs de domicile. Sans avoir de récépissé valable, il continuera ainsi à vivre avec un titre de séjour périmé agrémenté de « papillons ».

> CENSURÉE PAR LE TRIBUNAL, LA PRÉFECTURE PERSISTE

A Paris, depuis avril 2005, la Cimade et l'association Dom Asile ont aidé des demandeurs d'asile à contester l'exigence de double attestation, de domiciliation et de précarité, devant les juridictions administratives.

Pour tous les recours présentés, la préfecture de police a été condamnée par le Tribunal administratif de Paris, qui a considéré ces pratiques comme une atteinte manifestement illégale au droit d'asile. Malgré ces condamnations constantes, la préfecture de police n'a pas fait appel au Conseil d'Etat ni modifié sa pratique !

Les responsables de la préfecture admettent que leur pratique n'est pas légale mais ne veulent pas y mettre un terme. L'explication principale à cette obstination est sans doute à chercher dans la volonté, clairement affichée, de faire baisser par tous moyens le nombre de demandeurs d'asile à Paris. En effet, de 1993 à 2000, Paris a représenté entre 40 à 50% des admissions au séjour au titre de l'asile. A compter de cette date, la préfecture de police a cherché par divers moyens (« agréments » des associations de domiciliation bien avant la réglementation, délais dilatoires, numerus clausus pour l'accès à la préfecture) à diminuer ce poids relatif jusqu'à arriver à ne représenter que 15% des demandes en 2006.

REPÈRES CHRONOLOGIQUES

1985	17 MAI	Circulaire du Premier ministre sur l'admission au séjour au titre de l'asile. Principe de l'admission au séjour en deux temps. La circulaire décrit des possibilités de refuser le séjour et la transmission par le préfet d'une demande d'asile. Les demandeurs ont l'autorisation de travailler.
1991		Le Conseil d'Etat fait de l'admission au séjour des demandeurs d'asile un principe général de droit. Mouvement des déboutés du droit d'asile et suppression de l'autorisation de travail sur les récépissés de demandeurs d'asile.
1992		Légalisation de la zone d'attente où peuvent être maintenus des demandeurs d'asile à la frontière, le temps de l'examen du caractère « manifestement infondé » de leur demande.
1993	AOÛT	Introduction dans la loi du principe de l'admission au séjour et de ses exceptions (Schengen, Dublin, pays « sûrs », trouble grave à l'ordre public, recours abusif aux procédures d'asile). Censure partielle du Conseil Constitutionnel concernant la saisine de l'OFPPA.
	NOVEMBRE	Modification de la Constitution pour l'application de la convention de Dublin.
1994	SEPTEMBRE	Décret d'application de la loi.
1997		Décret sur le réexamen : le demandeur doit se présenter en préfecture pour saisir l'OFPPA.
1998		Introduction de l'asile constitutionnel et de l'asile territorial, procédure gérée par le ministère de l'Intérieur, création du refus de séjour pour les pays « 1) C5 ».
2002	14 JUILLET	Le président de la République demande à ce que les demandes d'asile soient traitées en moins d'un mois.
	SEPTEMBRE	Communication annonçant un « assainissement » des procédures et une réforme des procédures d'asile (guichet unique).
2003	JUILLET	Nomination d'un préfet coordinateur des politiques d'asile, M. Di Chiara.
	DÉCEMBRE	Loi sur le droit d'asile qui supprime l'asile territorial et crée un guichet unique. La protection subsidiaire est créée. Le séjour peut être refusé si le demandeur provient d'un pays d'origine sûr.
2004	14 AOÛT	Décrets sur l'asile. Création de l'agrément des associations de domiciliation et de justificatif de résidence au bout de quatre mois. Des délais sont fixés pour délivrer une première autorisation, pour déposer une demande d'asile et pour l'examen par l'OFPPA.
2005	MAI	Création du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI). Il est chargé de la réforme du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et de l'accélération des procédures.
	DÉCEMBRE	Adoption de la loi de Finances créant l'allocation temporaire d'attente.
2006	14 JUILLET	Le président de la République demande à ce que les demandes d'asile soient traitées en moins de six mois.
	24 JUILLET	Publication de la loi sur l'immigration et l'intégration créant le statut des Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).
	15 NOVEMBRE	Décret sur l'Allocation temporaire d'attente (ATA). Les préfets deviennent compétents pour faire la proposition d'offre d'hébergement.
2007	21 MARS	Décret régularisant la transmission par les préfets de demandes en procédure prioritaire.
	23 MARS	Décret sur les CADA, le préfet oriente le demandeur vers un centre et donne son accord pour l'entrée et la sortie du CADA.
	18 MAI	Création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement qui reprend les fonctions du ministère de l'Intérieur en matière d'asile (séjour et offre de prise en charge).

Les procédures « Dublin II » : des demandeurs sous le sceau de l'exception

Si les préfets sont censés jouer un rôle mineur dans la procédure dite « normale » décrite précédemment, ils sont par contre prépondérants dans les procédures exceptionnelles et dérogatoires de plus en plus fréquentes.

La procédure dite « Dublin II », déclinant la compétence de la France pour le traitement de la demande d'asile, apparaît comme la plus soumise au bon vouloir des préfets. Dernier avatar d'un système européen de responsabilité de l'examen des demandes d'asile, le règlement Dublin II est entré en vigueur en septembre 2003. Son principe est de lier, sous réserve de liens familiaux existants, la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile au premier pays de l'Union européenne où le demandeur est entré. La loi est très peu précise concernant l'application du règlement Dublin II en France. Elle prévoit uniquement que l'on peut refuser le séjour au demandeur d'asile pour appliquer ce règlement et que l'OFPRA et la Commission des recours des réfugiés ne sont alors pas compétents pour juger de la demande d'asile⁸.

Cependant, aucune disposition réglementaire n'a été prise pour l'application de la procédure « Dublin II » en France. C'est donc par voie de circulaire qu'est régi le destin de ces demandeurs d'asile⁹.

La procédure appliquée par les préfets pour l'application du règlement Dublin II est donc marquée du sceau de l'exception : un séjour sous forme de convocation sans droits aux conditions d'accueil, une procédure opaque sans aucune information, un règlement incompris par les préfets, des méthodes expéditives d'arrestation et de transfert en l'absence d'un recours suspensif. Un système qu'il est urgent de réformer pour garantir la dignité des personnes.

La détection des « Dublinés » : l'importance du fichier EURODAC

Pour mettre en oeuvre le règlement « Dublin II » et ainsi repérer les « Dublinés », l'Union européenne a réalisé en 2003 une vieille idée des gouvernements européens en créant une base d'empreintes digitales de toutes les personnes (y compris les mineurs à partir de

l'âge de 14 ans) qui demandent asile, qui franchissent irrégulièrement les frontières ou qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire.

Cette base d'empreintes digitales, outre son caractère opaque, entraîne dans sa mise en oeuvre des conséquences concrètes pour les personnes.

« J'ai attendu deux heures et un haut-parleur m'a demandé de monter. J'ai alors remis mes documents et on m'a demandé de me rendre à la salle des empreintes. On y va par groupes, puis on est appelé un par un. La borne EURODAC ressemble aux bornes SNCF. L'agent, qui est plutôt sympathique, vous montre comment faire (les empreintes doivent être roulées) et c'est peut-être le moment le plus serein à la préfecture ».

Mme S., préfecture de Créteil

⁸ Respectivement articles L.741-4, L.723-1 et L.742-4 du CESEDA.

⁹ Notamment les circulaires du 21 mars 1995, du 1^{er} septembre 1997, du 31 décembre 2002 (sur le fichier EURODAC) et enfin la circulaire du 22 avril 2005.

> LES PROCÉDURES « DUBLIN II »

Le règlement Dublin II fixe des critères de responsabilité mais également une procédure de transfert avec des délais à respecter pour les différentes étapes (saisine, réponse et transfert) et des garanties d'information du demandeur d'asile. Il distingue les demandes de *prise en charge* des demandes de *reprise en charge*.

La *prise en charge* concerne les personnes qui demandent pour la première fois l'asile dans un Etat membre et dont des éléments permettent de considérer qu'un autre Etat est responsable de l'examen de la demande. Les critères sont essentiellement fondés sur des liens familiaux (présence d'un membre de famille réfugié ou demandeur d'asile) et sur l'entrée régulière ou irrégulière (titre de séjour, visas, signalement EURODAC). Cette procédure doit prendre au maximum onze mois (trois mois pour la saisine, deux pour la réponse, six pour le transfert) à l'issue desquels le pays qui reçoit le demandeur d'asile devient responsable.

La *reprise en charge* concerne les personnes pour lesquelles un Etat a déjà été déclaré responsable de leur demande, qui l'ont quitté alors que leur demande était toujours examinée, qui se sont désistés ou qui ont été rejetés définitivement. Cette procédure ne peut durer que sept mois maximum (un mois pour la réponse de l'Etat, six pour le transfert), à l'issue desquels le pays qui reçoit le demandeur devient responsable.

Toutes les préfectures observées appliquent la prise d'empreintes et leur comparaison au fichier EURODAC, dès la première présentation du demandeur. La majorité des préfectures observées sont équipées de bornes EURODAC qui permettent la numérisation immédiate des empreintes du demandeur. Dans une minorité d'entre-elles, à **Clermont-Ferrand** par exemple, c'est une fastidieuse prise d'empreintes, recommencée à chaque erreur, qui vient allonger démesurément les procédures. Autre exemple significatif d'une certaine conception de « l'accueil » des demandeurs d'asile, à **Calais** où c'est au centre de rétention administrative de Coquelles qu'à été installée la borne EURODAC. Les étrangers doivent donc se rendre dans l'enceinte de ce lieu de privation de liberté pour faire relever leurs empreintes...

Une fois les empreintes relevées, la préfecture sait très rapidement (en quelques minutes si elle est équipée d'une borne numérique) s'il existe déjà un « hit » dans la base de données et quelles sont les caractéristiques de ce signalement par un autre pays européen. Dans les

préfectures non équipées, le délai est plus long puisque c'est le ministère de l'Intérieur qui effectue la numérisation et la transmission.

Ce nouvel instrument a considérablement augmenté les possibilités de transfert. Selon les statistiques publiées par la Commission européenne, en 2005, près de 5000 personnes avaient déjà été signalées par un autre pays.

On ignore cependant si la totalité ont fait l'objet d'une procédure de transfert dans un autre pays, certaines préfectures ne tenant pas nécessairement compte de ce signalement : dans certains cas, c'est l'OFPPA, qui est également destinataire des empreintes, qui suspend l'instruction de la demande d'asile dans l'attente des suites données par la préfecture.



© DR

La procédure de transfert

Lorsqu'est constatée une possibilité de transfert vers un autre pays européen responsable, les préfectures ne délivrent pas d'autorisation provisoire de séjour ni de formulaire OFPPA. Elles placent les intéressés sous convocation, renouvelable jusqu'à la réponse du pays considéré comme responsable.

Ce « régime de convocation » ne donne aucun droit au demandeur d'asile : pas d'allocation temporaire d'attente, ni de CADA, pas d'accès à une couverture maladie immédiate et, surtout, pas de saisine de l'OFPPA.

M et Mme D. sont des Roms de Serbie. Arrivés en mai 2006 à la préfecture de Montluçon, le relevé des empreintes montre qu'ils sont passés par la Slovanie en juin 2005. La préfecture de l'Allier les place sous régime de convocation Dublin II, constamment renouvelée depuis cette date sans qu'aucune décision ne leur ait été notifiée.

Paradoxalement, le statut juridique et social du demandeur d'asile leur est nié, alors même que le règlement Dublin II s'applique uniquement à des demandeurs d'asile.

Ce régime de convocation dure le temps de la procédure, et tant que le préfet ne prend pas de décision visant à la réadmission, soit pendant onze mois pour une prise en charge et sept mois pour une reprise en charge. Mais le préfet peut prolonger le délai jusqu'à vingt-trois mois, si le demandeur est considéré en fuite.

Pour la Cimade, ce système de convocation n'est conforme ni à l'esprit ni à la lettre de la loi. Depuis 2004, le décret prévoit en effet un délai maximal de quinze jours pour délivrer au demandeur une autorisation provisoire de séjour ou lui notifier un refus de séjour. Le règlement Dublin II prévoit des procédures urgentes compatibles avec ce délai. Le demandeur d'asile devrait pouvoir être fixé sur son sort dans ce délai de quinze jours et être en mesure, soit d'être admis au séjour et de saisir l'OFPPA, soit de contester le refus dont il fait l'objet. En pratique, ce délai n'est jamais respecté, à l'exception notable du **Val-d'Oise** et de la **Loire**.

La plupart des préfectures observées pratiquent ce placement sous convocation (avec quelques exceptions comme l'Essonne qui ne délivre pas de convocation), mais les intitulés des convocations sont différents les uns des autres : Eurodac à **Nice**, Convention de Dublin voire Convention de Schengen dans la **Marne**, simple convocation sans indication à **Lille**. La périodicité des convocations est à l'avenant : une semaine à **Clermont-Ferrand**, quinze jours à **Paris**, un mois à **Marseille**, **Nice** et **Bobigny**.

M. et Mme K., Tchétchènes, sont arrivés à Nice en mai 2004 après avoir longuement séjourné en Allemagne puis avoir été renvoyés vers l'Italie. Ils se présentent à la préfecture qui constate que leur demande relève de la responsabilité de l'Italie et les place en « procédure Dublin II » en juin 2004. C'est seulement en février 2005 que la préfecture leur notifie une décision de réadmission, qu'ils contestent devant le tribunal administratif de Nice. Celui-ci suspend la mesure, mais le préfet se pourvoit en cassation et le Conseil d'Etat casse le jugement en octobre 2005. Le préfet reprend une décision de réadmission exécutable jusqu'au 17 avril 2006. Convoqués par la Police aux Frontières pour être renvoyés en Italie, ils ne se présentent pas mais le préfet fait jouer une disposition lui permettant de prolonger le délai à dix-huit mois. C'est seulement en avril 2007, soit trois ans après leur arrivée, qu'ils pourront accéder à la demande d'asile auprès de l'OFPPA, selon la procédure prioritaire, avec un arrêté de reconduite à la frontière à la clé.

La disparité des modèles de convocation

DEMANDEUR D'ASILE/CONVENTION DE DUBLIN
DU 15 JUIN 1990

CONVOICATION

(délivrée dans le cadre de la procédure de détermination de l'Etat responsable du traitement de sa demande d'asile (article 31 bis 1° de l'ordonnance n° 45-2652 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France))

NOM :
Prénoms :
Date de naissance :
Nationalité :
Situation de famille :
Adresse :
Passé à :
Le :
Signature et cachet de l'autorité :
Pour le Préfet :
Chef du service :

DEMANDEUR D'ASILE/REGLEMENT (CE) N° 343/2003
DU CONSEIL DU 18 FÉVRIER 2003

CONVOICATION

(délivrée dans le cadre de la procédure de détermination de l'Etat responsable du traitement de sa demande d'asile (article 5-1 de la loi n° 2003-20 du 22 juillet 2003 relative à l'asile))

NOM :
Prénoms :
Date de naissance :
Lieu de naissance :
Nationalité :
Situation de famille :
Adresse :
Passé à :
Le :
Signature et cachet de l'autorité :
Pour le Préfet :
Chef du service :

DEMANDEUR D'ASILE/CONVENTION DE SCHENGEN
DU 19 JUIN 1990

CONVOICATION

(délivrée dans le cadre de la procédure de détermination de l'Etat responsable du traitement de sa demande d'asile (article 31 bis 1° de l'ordonnance n° 45-2652 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France))

NOM :
Prénoms :
Date de naissance :
Lieu de naissance :
Nationalité :
Situation de famille :
Adresse :
Passé à :
Le :
Signature et cachet de l'autorité :
Pour le Préfet :
Chef du service :

LE PRÉSENT DOCUMENT NE VAUT PAS AUTORISATION DE SÉJOUR.

Le porteur de ce titre doit se présenter aux services de la préfecture à la date de : 30 octobre 2006 - 45 novembre 2006 - 15 novembre 2007 - 15 octobre 2008

Détermination de l'Etat responsable	X			
Saisine de l'Etat responsable	X			
Procédure de traitement	X			

Une procédure opaque

Sur la convocation dite « Dublin » figure, généralement, un tableau dans les cases duquel la préfecture appose des tampons de rendez-vous, correspondant théoriquement au stade de la procédure.

Détermination de l'Etat responsable	7-9-2006		
Saisine de l'Etat responsable	7-10-2006		
Procédure de transfert	17 SEP. 2006	6 OCT. 2006	8 NOV. 2006

RECHERCHER FRANÇAISE 4 JAN. 2007 5 OCT. 2006

Face à l'accumulation de tampons apposés au petit bonheur la chance, il semble qu'on ait plutôt affaire à un parchemin d'une procédure opaque. En effet, malgré l'obligation faite par le règlement d'informer le demandeur des modalités et des délais dans une langue comprise par eux, en pratique peu de préfectures précisent le déroulement de la procédure.

A **Nice**, une information est donnée mais uniquement en français. A **Calais** et à **Nantes**, le demandeur est informé oralement en français que l'asile n'est pas possible en France et un document dans l'attente de sa réadmission lui est remis. A **Bobigny**, **Strasbourg** et **Paris**, la préfecture se contente de délivrer une convocation sans un mot d'explication jusqu'à la fin de la procédure et la notification d'une décision.

A **Caen**, c'est la plateforme d'accueil qui informe les demandeurs après l'envoi d'un courrier électronique de la préfecture.

Cette absence d'information n'est cependant pas générale : à **Clermont-Ferrand**, **La Rochelle**, dans la **Loire** et en **Haute-Loire**, à la suite de contentieux favorables aux étrangers, la préfecture informe le demandeur par écrit et avec le concours d'un interprète, du fait qu'il est placé en procédure « Dublin II ».

Pour autant les préfectures se gardent bien de préciser au demandeur les différentes démarches entreprises. Aucune préfecture observée n'informe le demandeur de la date de saisine ou de réponse de l'Etat dit « responsable ». Le seul moyen d'avoir cette information serait la consultation du dossier administratif, droit prévu par la loi du 17 juillet 1978. Cependant, à quelques exceptions près (**Paris**, **Evry**), soit cette demande est vaine (**Calais**, **Nice**, **le Puy**), soit elle est réservée aux avocats

(**Strasbourg**) ou d'accès difficile (**Clermont-Ferrand**, **Toulouse**).

Une application approximative des règles

Cette opacité dissimule peut-être la difficulté pour les préfectures de mettre en oeuvre un règlement complexe : on constate par exemple que la majorité des préfectures mettent en oeuvre la procédure de « prise en charge » quand bien même les personnes ont déposé une demande d'asile dans un autre Etat et devraient faire l'objet d'une procédure de « reprise en charge ». Le fait que les délais maximum prévus par le règlement soient de onze mois dans la première procédure et de sept dans la deuxième constitue sans doute une explication.

La plupart des préfectures placent le signalement EURO-DAC au dessus des autres critères. A **Aurillac**, la préfecture a ainsi tenté de transférer en Pologne où il avait été signalé, le fils mineur d'un réfugié statutaire en France.



© Régis Grman

Malgré le refus des autorités polonaises, fondé sur l'application du règlement, la préfecture a pourtant considéré la demande de ce mineur comme abusive et lui a refusé le séjour (alors qu'il pouvait prétendre par ailleurs selon la loi à une carte de résident de 10 ans plein droit).

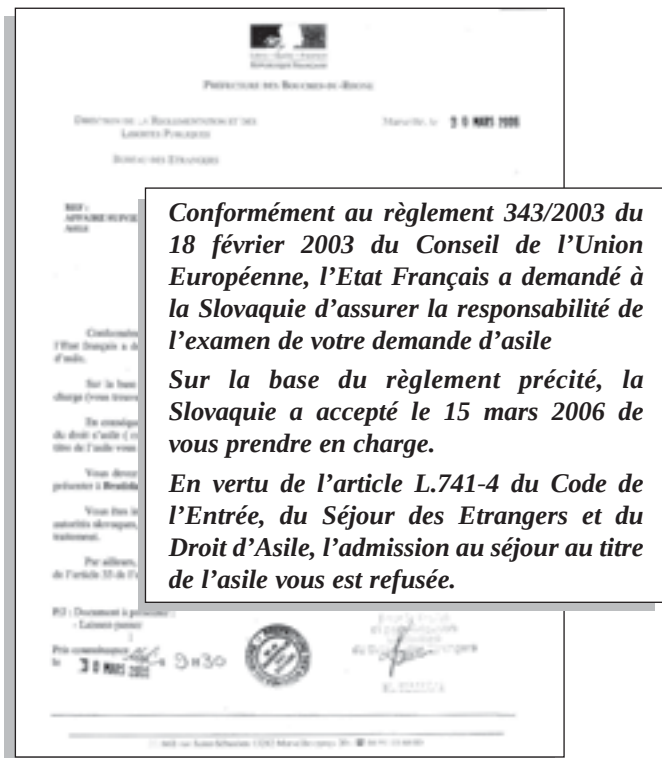
Les préfets n'entrent pas dans les subtilités du règlement qui prévoient que l'on doit prendre en compte des liens familiaux ou culturels, ou qu'un Etat n'est plus responsable dès lors que le demandeur a quitté le territoire de l'Union européenne ou a exécuté une mesure d'éloignement prise à son encontre. Les éléments prouvant la présence d'une famille en France, un départ du territoire de l'Union ou un retour au pays d'origine sont systématiquement mis en doute et c'est seulement par le biais

M. A. est Tchétchène. Après avoir été rejeté de sa demande d'asile en Allemagne, il est rentré volontairement en Russie où il a été à nouveau menacé. Arrivé à Nîmes, il sollicite l'asile et est placé, ainsi que sa femme, en procédure « Dublin II ». Il fait l'objet d'une « notification » en novembre 2006. Il précise pourtant qu'il était retourné dans son pays en produisant une carte d'identité renouvelée à Grozny. Le 27 janvier 2007, il fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière ; il est placé en rétention à Marseille. Saisi en référé, le tribunal administratif de Nîmes donne injonction au préfet de l'admettre au séjour car il a commis une atteinte au droit d'asile en faisant une interprétation erronée du règlement.

Pourtant, de nombreuses préfectures (Marseille, Rouen, Versailles par exemple) se contentent de notifier une **décision lapidaire**. Celle-ci indique à l'intéressé qu'il ne peut formuler une demande d'asile en France car son cas

Cette pratique de convocation pour un renvoi a été battu en brèche par un arrêt de la Cour de cassation qui a jugé contraire à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme, l'interpellation au guichet d'une per-

¹⁰ La jurisprudence administrative a encadré l'application du règlement Dublin II : voir notamment, CE, 25 novembre 2003, Nikogosyan ; CE, 14 mai 2004 ; CE, 3 juin 2005 ; CE, 18 octobre 2006 et CE, 6 décembre 2006.



sonne demandant l'examen de sa situation administrative¹¹. En conséquence, des juges ont considéré que l'interpellation au guichet était irrégulière. Pour contourner l'obstacle, les préfectures indiquent désormais sur la convocation qu'ils vont notifier une décision de non admission...

Que fait l'OFPPA dans pareil cas ?

Lorsque la préfecture met en oeuvre les procédures « Dublin II », les demandeurs d'asile ne reçoivent pas le formulaire de l'OFPPA **et ne peuvent donc pas présenter leur demande d'asile**. Si par hasard une préfecture admet au séjour des demandeurs, puis se rend compte *a posteriori* qu'ils relèvent d'un autre Etat responsable, elle retire le titre provisoire de séjour et les placent sous le régime de convocation. Dans certains cas, l'OFPPA, qui a été saisi d'une demande, continue à l'instruire en convoquant les intéressés, sans forcément savoir que la préfecture s'est ravisée. Dans d'autres cas, les préfectures informent par simple télécopie l'OFPPA qui suspend systématiquement la procédure d'asile. Si la préfecture notifie et exécute un arrêté de réadmission, l'OFPPA se « déssaisit » de la demande, ce qui a eu lieu dans 131 cas en 2006.

M. est Erythréenne d'origine éthiopienne: expulsée d'Ethiopie au moment de la guerre entre les deux pays, elle a été contrainte au service militaire en Erythrée où elle subit des violences sexuelles à répétition. Etant parvenue à fuir au Soudan, elle y accouche d'un enfant. Elle traverse ensuite les frontières du Tchad et de la Libye où elle est détenue dans un centre pendant six mois. Elle embarque ensuite sur un bateau pour l'Italie et est de nouveau détenue dans un centre de rétention de l'île de Lampedusa pendant quinze jours. Elle gagne enfin la péninsule italienne mais se fait interpellé au sortir de l'hôpital où elle venait faire soigner son enfant. Elle rejoint alors la France où elle espère depuis Calais gagner la Grande Bretagne. Elle reste huit mois à Calais dans un hangar, vivant dans des conditions effroyables sans arriver à rejoindre les falaises blanches de Douvres. Elle décide alors de demander asile en France et trouve un hébergement dans un foyer à Reims. Elle réussit à déposer une demande d'asile à l'OFPPA mais celui-ci l'informe qu'elle est inscrite sur EURODAC et suspend l'examen de sa demande. La préfecture ne lui remet donc pas de récépissé et la place sous convocation. Ne sachant pas ce qu'il advient de son sort pendant deux mois, elle entre dans une grande dépression qui contraint la préfecture renonce alors à la procédure « Dublin II » et l'OFPPA reprend l'instruction de sa demande en la convoquant en avril 2007.

¹¹ Cour de Cassation, 6 février 2007 « Mais attendu que l'administration ne peut utiliser la convocation à la préfecture d'un étranger, faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière, qui sollicite l'examen de sa situation administrative nécessitant sa présence personnelle, pour faire procéder à son interpellation en vue de son placement en rétention ; qu'ayant relevé que M. X... avait été convoqué, sur sa demande, pour l'examen de sa situation administrative, la cour d'appel a, par ce seul motif, jugé à bon droit, que les conditions de cette interpellation étaient contraires à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

La procédure prioritaire

Les procédures « Dublin II » ne sont pas les seuls moyens pour les préfetures d'influer sur la procédure d'asile : trois autres exceptions permettent au préfet de refuser le séjour à des demandeurs d'asile. Il s'agit des personnes représentant une menace grave à l'ordre public, de celles originaires d'un pays dit « sûr » et des demandes d'asile considérées comme frauduleuses ou abusives. A la différence du premier cas, celui des « Dublinés », les personnes dans ces situations peuvent saisir l'OFPRA d'une demande d'asile. Celle-ci sera cependant examinée en procédure dite « prioritaire », dans un délai de quinze jours. Pendant cette procédure, le demandeur n'a ni titre de séjour ni accès à l'Allocation temporaire d'attente, ni à un hébergement en CADA. Il est donc exclu de toutes les maigres garanties du statut de demandeur d'asile.

Conçue à l'origine comme exceptionnelle, la procédure prioritaire est utilisée pour une part de plus en plus importante des demandes d'asile. Si l'utilisation des procédures prioritaires est devenue quasi systématique pour les réexamens, le pourcentage de premières demandes qui fait l'objet de cette procédure ne cesse également de progresser.

L'augmentation de la part des demandes d'asile traitées selon une procédure prioritaire s'explique par de nouvelles possibilités légales de refuser le séjour, notamment par l'introduction de la notion de « pays d'origine sûrs », mais également par l'utilisation de plus en plus importante de la notion de « recours abusif aux procédures d'asile ». Ce sont ces deux types de situations que nous analysons ici.

Procédures prioritaires 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Demandes d'asile (réexamens inclus)	21122	22637	22990	31855	39775	48660	52877	54429	57816	52066	34853
Procédures prioritaires (PP)	581	1080	2225	2232	3414	3724	4388	5429	9025	12056	10698
Part des PP / ensemble des demandes d'asile	2,75%	4,77%	9,68%	7,00%	8,50%	7,70%	8,30%	9,60%	15,90%	23,15%	30,7%

Source : OFPRA

Procédures prioritaires 2004-2006

Années	1 ^{ères} demandes	Réexamens	Total
2004	4746	4459	9205
% / total	7,97%	63,01%	14,77%
2005	5267	6789	12056
% / total	12,37%	71,55%	23,16%
2006	3592	7106	10698
% / total	13,68%	82,78%	30,70%

Source : OFPRA

Les « pays d'origine sûrs »

La notion de « pays d'origine sûrs » recouvre deux aspects introduits progressivement dans la législation. D'une part, la loi permet, depuis 1998, de refuser le séjour aux demandeurs d'asile et aux réfugiés de pays pour lesquels l'OFPRA a fait jouer la « clause de cessation ». En 1991, l'OFPRA a appliqué cette clause, prévue par la Convention de Genève, pour les ressortissants de pays qui avaient connu un retour à la démocratie et pour lesquels il n'était plus estimé nécessaire de maintenir le statut de réfugié (les intéressés conservant toutefois leur titre de séjour de dix ans) : l'Argentine, le Chili, l'Uruguay, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, le Bénin, le Cap Vert. A cette liste, ont été ajoutées la Roumanie, en 1995, et la Bulgarie, en 1997. A cette époque, les Roumains constituaient près du quart des demandes d'asile en France. En introduisant cette disposition, la loi permettait de refuser le séjour aux demandeurs d'asile de ces nationalités, sans introduire encore le concept de « pays d'origine sûr », considéré par la France comme non conforme avec la Convention de Genève.

> UNE NOTION EUROPÉENNE

Dans le même temps, les gouvernements européens et la Commission européenne travaillaient sur une « directive d'harmonisation des procédures d'asile » qui incluait le concept de « pays d'origine sûr » dont une liste commune devait être élaborée. Ainsi fut ajoutée en 2003 la possibilité de refuser l'admission au séjour, après un examen individuel en procédure prioritaire, des demandeurs d'asile venant d'un pays qui « *veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* ». Une liste de 17 pays a donc été définie depuis 2005.

> UNE APPLICATION SYSTÉMATIQUE DES REFUS DE SÉJOUR

Les demandeurs d'asile venant de ces pays dits « sûrs » font l'objet de procédures lapidaires et de refus d'admission au séjour. En outre, de manière totalement illégale, certaines préfectures font en sorte de leur refuser la possibilité de déposer une demande d'asile.

Les observations faites par les militants de la Cimade montrent une application quasi systématique du refus de

> L'ÉTABLISSEMENT D'UNE LISTE

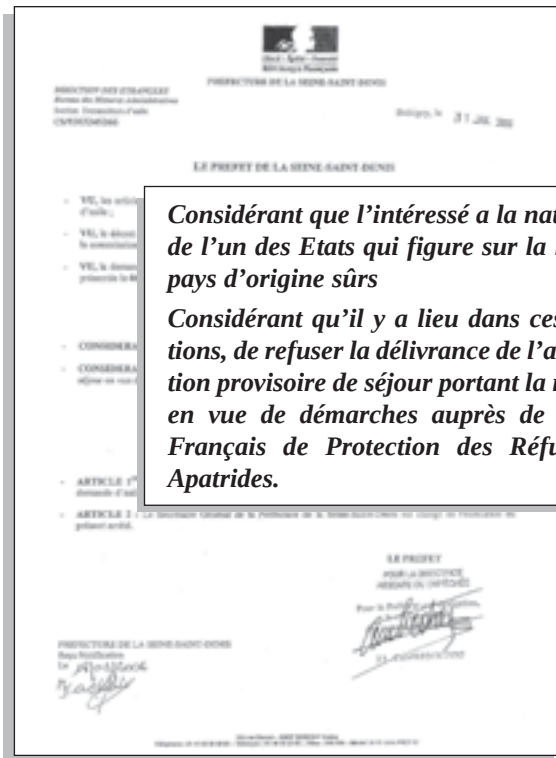
Les discussions européennes s'éternisant, Dominique de Villepin, alors ministre de l'Intérieur, décide sans attendre de dresser une première liste de « pays d'origine sûrs » en mars 2005.

Dans un premier temps, il a été envisagé de considérer uniquement les pays ayant fait l'objet d'une « clause de cessation ». Mais le faible nombre de demandeurs d'asile de ces pays ne permettait pas de répondre à la politique affichée de baisse drastique de la demande d'asile en France. On chercha donc dans tous les continents : le Bénin et le Cap Vert (qui faisait déjà l'objet de la clause de cessation) constituèrent les premiers pays considérés comme veillant au respect des principes de la liberté et de la démocratie. On y ajouta le Ghana, le Sénégal (malgré le conflit casamançais), le Mali (malgré les persécutions spécifiques faites aux femmes comme l'excision), l'île Maurice, la Mongolie et l'Inde. Restait l'Europe. La Croatie était un bon candidat bien que la demande d'asile y était faible.

Le ministre de la Cohésion sociale s'inquiétait cependant de ce que la demande d'hébergement de ressortissants de certains pays comme la Bosnie ou la Géorgie augmentait sensiblement. Suite à la « révolution des roses » en Géorgie en 2003 et à la « révolution orange » en Ukraine en 2004, ces deux nationalités ont pu être ajoutées à la liste. Il était cependant plus difficile de décréter la Bosnie comme « pays d'origine sûr », du fait de son fort taux de reconnaissance au statut de réfugiés (67,4% en 2004). Qu'à cela ne tienne, en mars 2005, eut lieu une mission conjointe de l'OFPRA et de la CRR en Bosnie. Le rapport de mission est resté confidentiel mais dès le 30 juin 2005, la Bosnie figurait dans la liste des pays d'origine dits « sûrs ».

Pour rendre la mesure encore plus efficace, en mai 2006, le Conseil de l'OFPRA ajouta à la première liste cinq nouveaux pays : le Niger, Madagascar et la Tanzanie, et surtout deux européens aux demandes nettement plus importantes, l'Albanie et l'ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM).

Enfin, la loi sur l'immigration et l'intégration a modifié les modalités de désignation de ces pays, permettant de maintenir une liste nationale à côté de celle qui serait éventuellement adoptée par l'Union européenne. Une nouvelle extension de cette liste est sans doute à prévoir...



Mme K, Malienne refusant l'excision de sa fille, arrive en France en janvier 2005, c'est à dire avant l'entrée en vigueur de la loi. Elle est admise au séjour puis dans un Centre d'accueil de demandeurs d'asile. Son mari qui craint les mêmes persécutions, arrive quant à lui en décembre 2005, alors que la loi est entrée en vigueur. Il demande l'asile mais son admission au séjour est refusée ainsi que son entrée dans le CADA où vit son épouse, parce qu'il n'a pas de titre de séjour. Tous deux sont finalement reconnues réfugiés par l'OFPRA après un premier rejet de l'Office et ont continué de résider ensemble dans le centre d'accueil...

séjour pour les ressortissants des « pays d'origine sûrs » : c'est le cas dans toute la région **Ile-de-France**, à **Marseille**, **Alençon** ou **Strasbourg**. A **Bobigny**, les personnes reçoivent un courrier leur indiquant « étant ressortissant d'un pays désormais considéré comme sûr (...)

il ne pourra vous être délivré une autorisation provisoire de séjour au titre de l'asile ». La lettre ne mentionnant pas qu'ils ont la possibilité de saisir tout de même l'OFPRA, ce n'est que si le demandeur se présente à la préfecture en insistant pour que sa demande d'asile soit prise en compte qu'il sera admis en procédure prioritaire. Le même phénomène est observé à **Nanterre** où les guichetiers refusent d'enregistrer les demandes de ces pays.

Quelques départements procèdent à l'examen individuel prévu par la loi et admettent au séjour. Ainsi, des situations individuelles ont été constatées à **la Rochelle**, **Toulouse** et à **Grenoble**, sans que nous puissions confirmer qu'il s'agisse d'une pratique régulière. A **Créteil**, le fait

qu'une personne soit ressortissante d'un « pays d'origine sûr » n'accélère pas la procédure, bien au contraire : à sa deuxième présentation, une convocation d'une durée de deux mois et un formulaire OFPRA lui sont remis. Lors de la convocation, un refus de séjour lui est notifié « après examen individuel ».

Les personnes en procédure prioritaire subissent également une exclusion du dispositif social. La loi sur l'Allocation temporaire d'attente a exclu de son bénéfice les ressortissants des pays « sûrs ».

Ces derniers n'ont pas non plus accès aux CADA, puisque la loi exige désormais que les demandeurs d'asile soient munis d'un récépissé pour accéder à cet hébergement.

La loi organise donc le non-accueil des demandeurs de ces nationalités, en contradiction avec la directive européenne qui ne prévoit pas d'exclusion selon la nationalité du demandeur.

« Ensuite, je suis repartie au guichet et on m'a donné un formulaire OFPRA à remplir et une nouvelle convocation verte avec ma photo pour le 16 juin 2006. Je ne trouvais pas normal de devoir attendre près de deux mois pour adresser ma demande à l'OFPRA. Le 16 juin 2006, je me suis rendue de nouveau à la préfecture. J'y ai attendu deux heures dans le petit bâtiment et je suis de nouveau monté et j'ai remis mon formulaire sous pli fermé parce que je ne souhaitais pas que le préfet prenne connaissance des documents qui y étaient contenus. La guichetière a dit que cela ne se faisait pas ainsi d'habitude. On m'a remis une décision me refusant le séjour 'après examen individuel » et m'informant que ma demande serait transmise par procédure prioritaire. »

Mme S., préfecture de Créteil

> LE PARADOXE DES « PAYS D'ORIGINE SÛRS »

L'extension de la liste des « pays d'origine sûrs » a eu comme conséquence quasi-immédiate la baisse importante du nombre de personnes demandeuses d'asile venant de ces pays, répondant ainsi au souhait des pouvoirs publics.

Paradoxalement, le taux de reconnaissance du statut de réfugiés pour les ressortissants de certains de ces pays est en augmentation et reste bien supérieur à celui de beaucoup de pays non « sûrs ».

Evolution du taux de reconnaissance pour les « pays d'origine sûrs » 2004-2006

	2004		2005		2006	
Pays	Taux OFPRA	Taux OFPRA+CRR	Taux OFPRA	Taux OFPRA+CRR	Taux OFPRA	Taux OFPRA+CRR
Albanie	4,90%	24,50%	5,35%	55,96%	4,91%	25,31%
ARYM	0,90%	9,50%	0,00%	24,87%	1,94%	16,13%
Bénin	Inc	Inc	Inc	Inc	Inc	Inc
Bosnie	64,20%	67,40%	23,54%	30,14%	7,11%	57,11%
Cap Vert	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Inc	Inc
Croatie	Inc	Inc	Inc	Inc	Inc	Inc
Géorgie	2,40%	18,90%	1,28%	44,07%	6,45%	32,58%
Ghana	0,00%	0,00%	Inc	Inc	Inc	Inc
Inde	0,30%	1,80%	0,64%	6,57%	4,58%	12,42%
Madagascar	8,70%	14,20%	10,92%	22,54%	9,22%	27,66%
Mali	0,70%	1,00%	1,18%	4,05%	12,43%	15,98%
Maurice	0,00%	0,00%	Inc	Inc	Inc	Inc
Mongolie	0,30%	5,00%	1,91%	18,70%	3,85%	33,85%
Niger	10,00%	30,00%	24,14%	37,93%	Inc	Inc
Sénégal	1,30%	8,10%	1,61%	13,71%	3,39%	10,17%
Tanzanie	Inc	Inc	Inc	Inc	Inc	Inc
Ukraine	2,20%	8,50%	1,22%	14,51%	3,03%	18,79%
Total	6,85%	13,49%	9,67%	27,17%	5,95%	30,61%

Source : OFPRA

> DES PAYS QUI RESPECTENT LES DROITS DE L'HOMME ET NETTEMENT MOINS CEUX DE LA FEMME...

Parmi les pays considérés comme « sûrs », plusieurs connaissent une persistance de pratiques sociales discriminatoires vis à vis des femmes : c'est notamment le cas du Mali et du Sénégal où l'excision est couramment pratiquée par une partie de la population. Si le Sénégal réprime cette mutilation, le Mali n'a pas encore adopté de loi à cet effet. Résultat, de plus en plus de femmes qui refusent l'excision de leur fille viennent chercher asile en France. Systématiquement placées en procédure prioritaire, le statut de réfugié leur est cependant reconnu dans une grande proportion.

De même, en Albanie, des organisations criminelles ont développé des réseaux de traite des êtres humains à grande échelle. Leurs victimes qui demandent asile se voient accorder le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, après avoir été placées en procédure prioritaire.

L'explication donnée par l'OFPRA à ce paradoxe est l'augmentation « qualitative » des demandes d'asile due à la baisse « quantitative » : seules les personnes les plus motivées formuleraient une demande d'asile.

On constate cependant que si pour ces pays les taux de reconnaissance à l'OFPRA sont faibles, ils sont nettement plus importants à la Commission des recours des réfugiés. Il y a donc une contradiction entre l'Office et sa juridiction de contrôle.

L'OFPRA argue que le caractère de « pays d'origine sûr » n'exclut pas que des personnes soient reconnues comme réfugiés. Pourtant, selon la directive européenne sur les procédures d'asile, un « pays d'origine sûr » est un pays où il n'existe pas en général de craintes de persécution, ni de menaces graves. L'un des indicateurs est précisément le taux de reconnaissance du statut de réfugié. Avec de tels écarts, la liste n'est-elle pas entièrement à réviser ?

Le Commissaire aux droits de l'Homme, Alvaro Gil Roblès avait estimé, dans son rapport du 15 février 2006¹², que « cette liste, dans son principe, comme dans sa composition, soulève un certain nombre d'interrogations ». Et il ajoutait « je doute fortement que tous ces pays puissent être considérés comme des pays d'origine sûrs ».

¹² Rapport sur le respect effectif des droits de l'Homme.

Les recours « abusifs » aux procédures d'asile

Autre motif pour lequel une préfecture peut refuser l'admission au séjour d'un demandeur d'asile, le recours dit « frauduleux » ou « abusif » à la procédure est un concept flou, permettant d'y faire entrer de nombreuses situations. Il est le principal instrument pour refuser le droit à une procédure normale, notamment parce que les préfets en font une utilisation extensive.

> LES DEMANDES DITES « FRAUDULEUSES »

La loi prévoit que les préfets peuvent refuser le séjour si une fraude est constatée, et précise que c'est notamment le cas lorsque la personne présente des demandes d'asile sous des identités différentes.

Cette mesure visait à l'origine des personnes qui cherchaient à déposer plusieurs demandes pour cumuler plusieurs allocations, mais ce phénomène a considérablement diminué après la systématisation du relevé des empreintes digitales à destination de l'OFPPA.

M et Mme D. sont des Roms de Serbie. Après une demande rejetée en Allemagne, ils se rendent à Montluçon pour solliciter l'asile en 2004. La préfecture de l'Allier les fait réadmettre en Allemagne sur la base du règlement Dublin II. Ils se cachent et décident finalement de retourner en Serbie. Contrôlés dans le département de l'Ain, ils déclarent une fausse identité pour éviter d'être renvoyés en Allemagne. Arrivés en Serbie, la situation ne s'améliore pas et ils décident de rejoindre Montluçon pour demander de nouveau asile en mai 2006. Ils sont placés sous convocation Dublin II pendant sept mois alors que selon les critères du règlement, leur demande relève de la France. En janvier 2007, ils font l'objet d'un refus de séjour pour fraude à cause de l'identité déclarée dans l'Ain.

Pour autant, les préfectures n'ont pas abandonné son utilisation : c'est notamment le cas lorsque les intéressés produisent des documents qui leur semblent faux ou quand, pour répondre à l'exigence d'un document d'identité, ils ont commis l'erreur de demander la délivrance d'un passeport à leur consulat en France.

A **Bobigny**, ont été considérées comme frauduleuses les demandes présentées par des Haïtiens se présentant avec des vrais faux visas français, quand bien même les

personnes reconnaissent qu'elles se l'étaient procuré par une filière.

> LES DEMANDES TARDIVES

Les préfets peuvent également considérer une demande d'asile comme « abusive » lorsqu'elle émane de personnes ayant séjourné au delà de trois mois en France sans faire de démarches pour régulariser leur situation.

Mme M arrive d'Algérie avec sa fille de seize ans en août 2004. Elle obtient le statut de réfugié en mars 2006 par la commission des recours notamment en raison des persécutions qu'a subi sa fille. Devenue majeure, Mlle M. se rend à la préfecture de Police de Paris en juin 2006. On lui remet un formulaire OFPPA et une convocation pour fin juillet 2006. A cette date, on lui refuse le séjour car « elle s'est maintenue irrégulièrement sur le territoire depuis l'expiration de son visa et n'a jamais entrepris de démarches auprès des autorités françaises afin de régulariser sa situation ». Sa demande déposée tardivement est donc considérée comme abusive.

Saisi, l'OFPPA lui reconnaît immédiatement le statut de réfugié. Pour la préfecture, il importe peu que les mineurs n'aient pas obligation de demander un titre de séjour et que l'enfant d'un réfugié bénéficie du même statut et d'une carte de résident de plein droit...

Selon les observations faites dans les préfectures, cette possibilité prévue par des circulaires est utilisée quasi systématiquement dès lors que le demandeur se présente tardivement à la préfecture pour y demander l'asile. C'est le cas à **Nice**, à **Marseille**, à **Grenoble** et en général en **Ile-de-France**.

Cette notion de « tardiveté » de la demande est subjective puisqu'elle va d'un an de présence en France à **Paris** ou six mois à **Toulouse**, à quelques semaines pour d'autres préfectures comme celles de l'**Ain** et des **Ardennes**, qui refusent quasi systématiquement le séjour sur cette base. Dans ces départements, ne pas se précipiter à la Préfecture dans les premières heures de son arrivée en France constitue un « abus » de la procédure d'asile...

Sont considérés comme « tardives » et donc « abusives » les demandes présentées par des personnes qui ont fait l'objet d'une procédure « Dublin II » et qui n'ont pas été réadmis dans un autre pays dans le délai maximal de six mois prévu. Après avoir été placées sous le

PRÉFECTURE DE POLICE

Paris, le 26 JUL 2006

Monsieur,

Vous venez d'être présenté pour la première fois dans nos services le 27 juin 2006 en vue de solliciter une carte de séjour de l'étranger.

Or, selon vos déclarations, vous êtes entré en France le 15 août 2004 sans avoir obtenu votre passeport valide d'un pays tiers pendant les 10 jours précédant le 15 août 2004, ce qui constitue un motif de refus de l'entrée en France.

Par conséquent, votre demande de séjour est considérée comme abusive.

Dans l'attente de votre retour, je vous prie d'accepter, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Le Préfet

(Signature)

26 JUL 2006

REPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté - Égalité - Fraternité

je considère que cette demande déposée tardivement et sans que ce délai ne soit justifié, constitue un recours abusif aux procédures d'asile et un moyen de faire échec à une mesure d'éloignement imminente.

régime de la convocation pendant plusieurs mois et fait l'objet ou non d'une décision de transfert, elles sont considérées comme s'étant maintenues irrégulièrement sur le territoire, alors même que la durée d'attente n'est pas de leur fait. Leur demande est alors considérée comme abusive, quand les préfetures ne refusent pas tout simplement de l'enregistrer, pratique qui a été considérée comme manifestement illégale¹³.

Cette pratique est également constatée pour les personnes qui sont réadmissibles vers la France d'un autre pays, et auxquelles est reproché la « tardiveté » de leur demande en France alors qu'elles étaient pourtant auparavant dans un autre Etat européen, attendant leur transfert en France...

> LES DEMANDES APRÈS UN REFUS DE SÉJOUR OU UNE MESURE D'ÉLOIGNEMENT

Certaines personnes font une demande d'asile après avoir séjourné régulièrement en France en tant qu'étudiant ou salarié. Ils éprouvent des craintes de persécutions dans leur pays d'origine, mais pour diverses raisons, attendent la fin de leur titre de séjour ou son non renouvellement pour déposer une demande.

Face à ces situations, il est de pratique constante dans toutes les préfetures de refuser le séjour. Pour celles-ci, la demande d'asile est formulée « abusivement », dans le seul but de prolonger le séjour en France.

A **Marseille**, c'est par exemple le cas de personnes, notamment algériennes, qui avaient fait auparavant une demande d'asile territorial, à l'époque où cette forme spécifique d'asile existait.

De la même manière, le fait qu'un étranger ait eu une mesure d'éloignement avant sa demande d'asile, conduit inévitablement à un refus de séjour. Or la répression pénale de l'entrée et du séjour irréguliers, conduit à présenter aux juges en comparution immédiate des étrangers en situation irrégulière ou qui ont refusé d'embarquer. Cela touche parfois des personnes qui viennent d'arriver en France en souhaitant y demander asile. C'est le cas

> UNE JURISPRUDENCE PEU OU PAS PRISE EN COMPTE

En décembre 1991, le Conseil d'Etat fixa par l'arrêt d'assemblée *Dakoury* le principe général de l'admission au séjour « *sauf si la demande est manifestement dilatoire* ». Après l'introduction de ces exceptions dans la loi, le Conseil d'Etat a maintenu une jurisprudence libérale et a strictement limité la notion de recours abusif en se fondant sur deux bases :

- la manifestation de volonté antérieure à la mesure d'éloignement (le demandeur a exprimé son souhait de demander asile dès son interpellation) ;
- et la notion fondamentale du « caractère manifestement dénué de tout fondement ». En effet, selon la haute juridiction administrative, on ne peut considérer une demande comme dilatoire si le demandeur invoque à son appui **des circonstances qui étaient au nombre de celles qui sont de nature à faire reconnaître au demandeur, le cas échéant, le statut de réfugié.**

notamment de personnes qui sont placées à leur arrivée irrégulière en France en zone d'attente et qui sont déférées aux tribunaux après avoir refusé leur expulsion. En 2006, ces situations représentaient 19,7% des admissions sur le territoire. Dans l'**Essonne**, les personnes qui sortent légalement de l'aéroport d'Orly mais dont la demande a été considérée comme « manifestement infondée » à la frontière, font l'objet d'un refus de séjour.

Toutes ces situations conduisent à un accès limité à la procédure d'asile. Il est difficile de les contester car le recours contre les décisions explicites ou implicites des préfets n'est pas suspensif et, sauf si le juge est saisi en urgence, la réponse intervient plusieurs années plus tard. Si la jurisprudence administrative a fortement limité le champ d'application de cette disposition elle est cependant délibérément ignorée par les préfets.

¹³ CE, 14 mai 2004.

Les modalités de la procédure prioritaire

Après avoir présenté les cas où des demandeurs d'asile peuvent faire l'objet d'une procédure prioritaire, analysons le déroulement concret de cette procédure.

> DES REFUS DE SÉJOUR PAS TOUJOURS TRÈS EXPLICITES

Parce que l'administration est tenue de motiver ses décisions et que le droit d'asile constitue une liberté fondamentale, on pourrait penser que les refus de séjour sont notifiés en bonne et due forme.

C'est le cas à **Paris**, **Bobigny** et **Marseille**. D'autres préfectures, comme celle de **Toulouse**, se bornent simplement à transmettre à l'OFPPRA la demande d'asile selon la procédure prioritaire sans prononcer au demandeur de décision de refus de séjour. Les intéressés peuvent alors difficilement comprendre pourquoi ils ne se voient pas délivrer d'autorisation de séjour et, surtout, ne peuvent contester efficacement la décision.

> UN DÉLAI TRÈS BREF POUR REMPLIR LE FORMULAIRE ET UNE TRANSMISSION INCERTAINE À L'OFPPRA

Le préfet ne se contente pas de refuser le séjour mais il se charge également de transmettre la demande d'asile à l'OFPPRA. Cette pratique, née avec la circulaire du 17 mai 1985, et confirmée par plusieurs circulaires, ne se fondait sur aucun texte réglementaire avant qu'un décret récent de mars 2007 la régularise et fixe les conditions de dépôt. Celui-ci précise que le demandeur dispose de quinze jours pour remettre sa demande complète et sous pli fermé au préfet qui la transmet à l'OFPPRA dès réception.

Là encore, les pratiques préfectorales, et notamment le délai de dépôt à respecter, sont pour le moins variées.

En fonction des départements, le demandeur d'asile en procédure prioritaire n'a donc pas le même temps pour

remplir son formulaire OFPPRA, et donc pour rédiger son histoire et rassembler les éventuels documents à l'appui de sa demande. Il n'est pas certain que le délai de quinze jours fixé par le nouveau décret modifie sensiblement ces pratiques à l'avenir.

Dans les préfectures observées, sauf à **Versailles** et **Cayenne**, le demandeur d'asile ne reçoit aucune attestation de dépôt qui permet de montrer qu'il a déposé sa demande. Seul le refus de séjour, quand il est notifié, peut faire office de preuve.

Autre liberté prise avec la loi, **des préfectures copient le formulaire OFPPRA remis par le demandeur d'asile pour le conserver dans le dossier administratif** et pour énumérer les pièces produites dans une fiche de saisine destinée à l'OFPPRA. Alors que le dossier OFPPRA est protégé par la confidentialité - de portée constitutionnelle depuis une décision du Conseil Constitutionnel de 1997 - les préfectures s'en servent sans vergogne pour défendre les mesures d'éloignement prononcées ultérieurement et, plus grave encore, pour le présenter dans des consulats en vue d'un retour.

Délai de dépôt des demandes d'asile en procédure prioritaire

Préfecture	Délai constaté (en jours)
Alençon	le jour même
Niort	2
Caen	2
Marseille	5
Toulouse	7
Montpellier	7
Nanterre	7 à 8
Clermont	8
Nantes	10
Cayenne	15
Bobigny	15 à 30
Paris	15 à 30
Nice	15
Le Puy	21
Créteil	60

Source : enquête Cimade

« Le 16 juin 2006, je me suis rendue à nouveau à la préfecture de Créteil. J'y ai attendu deux heures dans le petit bâtiment et j'ai remis mon formulaire sous pli fermé, parce que je ne souhaitais pas que le préfet prenne connaissance des documents qui y étaient contenus. La guichetière a dit que cela ne se faisait pas ainsi d'habitude. On m'a remis une décision me refusant le séjour « après examen individuel » et m'informant que ma demande serait transmise par procédure prioritaire. A compter de cette date, j'ai guetté tout courrier m'annonçant une convocation ou une décision. J'ai vécu dans l'angoisse. La Cimade appelait régulièrement l'OFPPRA pour savoir si le dossier était arrivé mais il n'y avait rien. En fait, le formulaire était toujours à la préfecture. La Cimade a adressé un fax et a appelé le chef de service qui lui a expliqué que c'était la norme et qu'il fallait patienter. Après plus d'un mois, fin juillet, le dossier a été enfin transmis à l'OFPPRA. »

Mme S., préfecture de Créteil



© Régis Grman

Il est à espérer que le décret qui prévoit que la demande d'asile est présentée par l'étranger sous pli fermé permettra de faire cesser ces atteintes à la confidentialité de la demande.

Dernier point soulevé par les observations, le délai de transmission des demandes d'asile par les préfectures est également largement variable.

A **Paris** et **Bobigny**, la transmission se fait par porteur pratiquement tous les jours. Dans le **Val-de-Marne** en revanche, la préfecture laisse les dossiers dans ses tiroirs pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois, avant de les transmettre à un l'OFPPRA dont le siège est distant de 11 kilomètres seulement...

A **Toulouse**, la préfecture a tendance également à laisser les dossiers dans ses tiroirs pendant plusieurs semaines avant que l'OFPPRA, alerté par les demandeurs qui s'inquiètent du sort de leur demande, ne les réclament. Cette pratique, doublée d'une absence de décision écrite jusqu'au début 2007, conduit à un véritable déni de droit.

> L'OFPPRA ET LES DEMANDES PRIORITAIRES

Face à ces différentes pratiques, que fait l'OFPPRA d'une demande qui lui est transmise par procédure prioritaire ? Depuis 2004, c'est un bureau spécial, le « Bureau d'enregistrement avancé », commun à toutes les divisions géographiques qui composent l'Office, qui réceptionne les demandes adressées par les préfets. Les agents vérifient que le dossier est complet, c'est à dire signé, rédigé en français et accompagné d'une fiche de saisine en provenance de la préfecture. S'il est incomplet, il est renvoyé au préfet.

L'OFPPRA n'exige pas le refus de séjour qui est pris à l'encontre du demandeur alors que, selon la loi, c'est seulement au vu de cette décision que l'Office est tenu d'examiner la demande en procédure prioritaire. S'estimant en compétence liée, l'Office se refuse à apprécier la déci-

sion du préfet, sauf en cas d'erreur manifeste, notamment quand une demande correspond à un étranger muni au préalable d'un titre de séjour. Dans ce cas uniquement, l'OFPPRA ne tient pas compte de la procédure prioritaire et délivre une lettre d'enregistrement.

Si la demande est recevable formellement en procédure prioritaire, le dossier est alors transmis à la division géographique concernée. Pour autant l'OFPPRA ne délivre pas de lettre d'enregistrement de la demande d'asile comme dans la procédure normale. Là encore, il se contente d'informer le préfet plutôt que le demandeur qui, du coup, ne sait pas à quelle date son dossier a été enregistré.

La division géographique doit décider rapidement du sort de la demande puisque l'OFPPRA est tenu à un délai de quinze jours pour statuer. Depuis le début de l'année 2006, la politique de l'OFPPRA est de convoquer toutes les personnes en première demande. Pour les personnes en procédure prioritaire, la convocation pour un entretien dans le délai d'une semaine est adressée immédiatement. Un délai parfois trop bref pour qu'il la reçoive à temps...

Après cet entretien en urgence, l'OFPPRA dispose au maximum d'un délai d'une semaine pour statuer sur la demande. Un délai extrêmement court qui interroge sur la capacité de l'OFPPRA à examiner sereinement les demandes. Selon l'OFPPRA, le taux d'accord du statut de réfugié pour les demandes examinées en procédure prioritaire est, en 2006, de 7,1% pour les premières demandes soit 255 accords pour près de 3600 personnes.

Après la décision, le préfet continue à être le premier informé du sort du demandeur. C'est ultérieurement que ce dernier recevra par lettre recommandée la décision motivée. L'une des nouvelles difficultés pour les demandeurs est qu'en l'absence de titre de séjour, ils pourront difficilement retirer le courrier à la poste et donc prendre connaissance de la décision.

> LES CONSÉQUENCES DE LA PROCÉDURE PRIORITAIRE

Lorsque l'OFPPRA rejette la demande d'asile examinée en procédure prioritaire, la loi permet au préfet de ne pas attendre la décision de la Commission des recours, si elle est saisie par le demandeur, et de prononcer une mesure d'éloignement immédiatement après la notification de la décision.

De façon surprenante, l'enquête menée par les militants de la Cimade montre que la plupart des préfectures ne prennent pas de mesures d'éloignement après le rejet. La plupart prononcent une invitation à quitter la France

C'est le cas à **Nantes**, **Nice**, **Grenoble**, **Bobigny**, **Marseille**, **Cayenne** et **La Rochelle**. A **Clermont-Ferrand**, le préfet s'est engagé à la suite d'une intervention des

associations à ne pas mettre en oeuvre une mesure d'éloignement avant la décision de la Commission des recours des réfugiés. En revanche, un arrêté de reconduite à la frontière attend systématiquement le demandeur débouté à **Paris, Calais** ou **Strasbourg**.

L'entrée en vigueur de l'Obligation de quitter le territoire français (OQTF), au 1^{er} janvier 2007, a sensiblement modifié la donne. En effet, cette nouvelle mesure combine un refus de séjour et une mesure d'éloignement qui est dans un premier temps une invitation à quitter la France puis devient exécutable d'office passé le délai d'un mois. Ainsi naît un nouveau paradoxe, puisque le tribunal administratif est saisi d'un recours contre l'éloignement alors que la Commission des recours n'a pas encore statué sur la demande d'asile. Insensiblement, le juge de la reconduite à la frontière devient ainsi le juge principal de ces demandeurs.

Le réexamen, une procédure spéciale

Même s'il ne constitue pas un cas particulier de refus de séjour, le traitement des demandes de réexamen par les préfetures est un sujet en soi, le pouvoir discrétionnaire des préfets s'y exerçant de la façon la plus éclatante. Regardant le bien fondé des demandes de réexamen, alors même qu'il ne s'agit en aucun cas de leur compétence, les préfetures n'hésitent pas à multiplier les obstacles administratifs à ces demandes : délais de convocation, mise en procédure prioritaire systématique, voire arrestation des demandeurs et placement en centre de rétention.

> DEPUIS 2004, FORTE AUGMENTATION DES DEMANDES DE RÉEXAMEN

La jurisprudence administrative permet à un étranger de demander le réexamen de sa demande d'asile à la condition qu'il présente des faits nouveaux intervenus postérieurement à la dernière décision et que ces faits soit pertinents et crédibles pour permettre ce réexamen¹⁴.

Evolution du nombre des demandes de réexamen 2000-2006

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de réexamens	1028	1369	1790	2.225	7.069	9.488	8585
% en procédure prioritaires	76%	70%	61%	60%	63%	71%	82,73%

Source : OFPRA

Jusqu'en 1997, cette demande de réexamen pouvait se faire en envoyant directement à l'OFPPRA un courrier présentant les éléments nouveaux et demandant le réexamen. Très marginales dans un premier temps, le nombre de ces demandes a crû très rapidement en 1993 pour atteindre le chiffre de 4 000 en 1996.

Pour limiter le nombre de réexamens, un décret publié le 14 mars 1997, prévoit que le demandeur qui souhaite voir sa demande réexaminée doit dorénavant passer par la préfecture pour demander une nouvelle admission au séjour. Le décret indique malgré tout que le principe général est l'admission au séjour de la personne demandeuse de ce réexamen.

Cette mesure a eu en apparence un effet saisissant, puisque les demandes de réexamen se sont effondrées (400 en 1997) et se sont maintenues à un bas niveau jusqu'en 1999. A partir de 2000, le nombre de réexamens a commencé à croître pour exploser en 2004-2005. L'augmentation du nombre de décisions de refus prises par l'OFPPRA et la Commission des recours des réfugiés lors de l'opération de « déstockage » des dossiers en 2003-2004 y est sans aucun doute pour beaucoup.

Pour répondre à cette recrudescence, et toujours dans l'objectif de faire baisser à tout prix le nombre de demandeurs d'asile, un décret du 14 août 2004 a institué un nouveau dispositif : le demandeur de réexamen doit toujours saisir préalablement le préfet mais, s'il est admis au séjour, son autorisation provisoire de séjour n'est que de quinze jours et non d'un mois comme lors de la première demande. De plus, le demandeur ne dispose que de huit jours pour adresser son dossier à l'OFPPRA. A été instauré également une procédure de recevabilité, l'OFPPRA disposant de 96 heures pour dire si la demande de réexamen comporte ou non des faits nouveaux.

> DISSUASION À TOUS LES ÉTAGES

En théorie donc, le préfet doit se contenter d'enregistrer la requête sans porter d'appréciation sur le caractère nouveau des éléments présentés dans la demande de réexamen, ni sur le fond de la demande. Cette compétence relève exclusivement de l'OFPPRA et constitue le sens même de l'existence de cet Office.

En réalité, face à une demande de réadmission au séjour dans le cadre d'un réexamen, les préfetures observées exigent quasi systématiquement un document nou-

¹⁴ C'est un arrêt du Conseil d'Etat qui fixe ces critères : la demande est recevable « si l'intéressé invoque des faits intervenus postérieurement à la première décision juridictionnelle ou dont il est établi qu'il n'a pu en avoir connaissance que postérieurement à cette décision, et susceptibles, s'ils sont établis, de justifier les craintes de persécutions qu'il déclare éprouver ».

veau, si possible officiel, pour que la demande de réadmission soit enregistrée. C'est le cas à **Alençon**, au **Puy**, à **Grenoble**, **Nice** et à **Toulouse**. A **Bobigny**, chaque jour, seuls cinq à dix demandeurs d'asile sont admis à entrer dans la préfecture pour faire ce type de demande. Les agents lisent ensuite la décision de rejet de l'OFPPA et de la CRR et examinent les documents nouveaux produits par l'intéressé. Si l'étranger ne produit aucun document où s'il présente une lettre privée, il est renvoyé sans qu'aucun document ne lui soit délivré. C'est seulement s'il produit un document plus ou moins officiel que sa demande est enregistrée et qu'il est convoqué ultérieurement. Cette pratique constitue un abus de pouvoir, le préfet faisant une présélection des demandes de réexamen au vu des documents produits. La jurisprudence de la Commission des recours admet qu'un fait nouveau peut être un événement intervenu sans qu'il n'y ait nécessairement de trace officielle.

A **Cayenne**, la préfecture a résolu le problème de façon radicale : aucune demande de réexamen n'est enregistrée par le préfet car à ses yeux, cette procédure n'existe pas.

> UN DÉLAI DE CONVOCATION TRÈS VARIABLE

Si l'étranger passe ce premier filtre, ce qui n'est déjà pas une mince affaire, les préfectures mettent en place un autre dispositif de dissuasion à travers le délai de traitement de ces demandes.

En théorie, comme pour les premières demandes d'asile, le décret prévoit un délai de quinze jours pour délivrer l'autorisation provisoire de séjour de quinze jours.

Si certaines préfectures respectent scrupuleusement ce délai, deux méthodes sont généralement utilisées pour dissuader à nouveau le demandeur :

- un examen express le jour-même ou dans les quelques jours qui suivent : c'est le cas à **Alençon**, à **Nice**, à **Grenoble**, **Niort** ou **Clermont Ferrand**.
- un examen dans un délai très long : c'est le cas au **Puy** (trois mois), à **Caen** (de quinze jours à deux mois), à **Créteil** (trois mois) et à **Melun** (cinq mois constatés fin 2006). Signalons que d'autres préfectures, comme **Calais**, **Cergy** ou **Strasbourg** ont institué une procédure par courrier qui est très longue.

> DE RARES AUTORISATIONS DE SÉJOUR POUR LES DEMANDEURS DE RÉEXAMEN

A **la Rochelle**, des admissions au séjour sont délivrées après que les intéressés aient expliqué leur situation au préfet. A **Bobigny**, si les documents officiels produits semblent authentiques et postérieurs à la dernière décision, le demandeur peut être admis au séjour. A **Melun**, la longue

attente pour l'enregistrement de la demande peut également aboutir à la délivrance d'une autorisation de séjour.

Mais malgré ces exemples de préfectures respectueuses de la réglementation, nous observons que **la plupart des préfets considèrent que toutes les demandes de réexamen sont des recours abusifs aux procédures d'asile et refusent donc le séjour au demandeur**. Selon les observations des militants, cette pratique est constatée à **Rouen**, **Clermont-Ferrand**, à **Marseille**, **Paris**, **Nice**, **Toulouse**, **Nantes**, **Grenoble**, **Nanterre** et **Cergy**. A **Paris** la motivation type des refus de séjour indique que les instances compétentes en matière d'asile se sont déjà prononcées sur la demande.

> DES PLACEMENTS EN RÉTENTION IMMÉDIATS

Certaines préfectures vont plus loin et ne conçoivent la possibilité pour une personne étrangère de demander le réexamen de sa demande d'asile que dans le cadre du centre de rétention. Ainsi à **Cergy**, lorsque les personnes se présentent pour une première demande de réexamen, elles ressortent libres de la préfecture avec un refus de séjour. Mais si elles présentent une deuxième ou une troisième demande, le guichetier appelle des policiers pour les interpellier, leur notifier un arrêté de reconduite à la frontière et les placer en rétention.

> UNE TRANSMISSION ALÉATOIRE

Comme pour les premières demandes d'asile, la transmission par les préfets à l'OFPPA des demandes de réexamen est faite dans des délais plus ou moins longs.

Tout au long de l'année 2006, c'est la préfecture de **Toulouse** qui s'est singularisée en conservant de nombreuses demandes déposées par les étrangers. Même quand l'OFPPA, alerté par le requérant, réclamait un dossier, la préfecture ne le transmettait pas. Un avocat a été contraint de saisir le Tribunal administratif en référé pour que les services préfectoraux daignent enfin transmettre une demande après plusieurs mois de « rétention ».

> UNE PROCÉDURE DE RECEVABILITÉ À L'OFPPA

Comme pour les premières demandes, les demandes de réexamen transmises par procédure prioritaire transitent par le Bureau d'enregistrement avancé de l'OFPPA, avant d'être dirigées vers la division géographique concernée. Celle-ci, une fois la demande enregistrée, dispose d'une très courte période de 96 heures pour examiner, non pas le fond de la demande, mais s'il existe des faits nouveaux. Dans l'affirmative, l'OFPPA enregistre cette

M. A.B., de nationalité soudanaise, a déposé une demande d'asile le 10 décembre 2004 à Niort. L'OFPRA lui notifie un refus le 18 février 2005. Logé dans différents centres d'hébergement d'urgence du département des Deux-Sèvres, il n'a pas pu récupérer à temps son courrier au centre de domiciliation RESO à Niort. Il n'a donc pas pu faire un recours auprès de la CRR dans le délai légal. M. A.B. part alors en Espagne, à Madrid, où il vit dans un foyer de demandeurs d'asile et dans diverses structures, jusqu'au jour où il a fait l'objet d'une procédure de réadmission vers la France. Arrivé à l'aéroport Charles de Gaulle à Roissy, l'agent de la Police aux frontières, après s'être renseigné sur les documents qu'il a en sa possession, le laisse entrer sur le territoire. Au printemps de l'année 2006, il souhaite faire une demande de réexamen de sa demande d'asile, mais n'ayant pas l'original de la décision du 18 février 2005, il demande à l'OFPRA un duplicata de la décision.

Le 26 juin 2006 à 9h30 du matin, il se présente à la préfecture pour demander un dossier de réexamen de demande d'asile. Lors de l'entretien avec l'agent de la préfecture, il lui est dit que s'il dépose une demande de réexamen, il sera placé dans le local de rétention administrative du commissariat de Niort. L'agent de la préfecture lui propose de le laisser repartir et de réfléchir 24 heures avant de prendre sa décision. M. A.B. répond alors qu'il souhaite que sa demande d'asile soit réexaminée par l'OFPRA. N'ayant pas le temps de traiter immédiatement son cas, la préfecture lui demande de repasser en début d'après-midi. Un dossier de demande de réexamen lui est alors remis et l'agent de la préfecture demande à M. A. B. de l'accompagner au commissariat de police de Niort situé à proximité de la préfecture. Placé en rétention administrative, l'OFPRA lui notifie un nouveau refus le 6 juillet 2006. Sorti le 18 juillet 2006 du centre de rétention administrative de Plaisir (78), où il a été transféré entre temps, il dépose le 3 août 2006 pour la première fois un recours contre la décision de l'OFPRA. En septembre 2006, arrêté par la police dans un parc, il est à nouveau placé en rétention administrative à Niort puis à Paris. Libéré à nouveau après 32 jours de rétention, l'instruction de sa demande d'asile n'est pas terminée à ce jour.

demande par lettre d'enregistrement spéciale. Dans le cas contraire, elle peut prononcer un rejet motivé. Son silence vaut également rejet.

Face à l'augmentation des demandes de réexamens, l'OFPRA s'enorgueillit de statuer dans un délai de huit jours en fusionnant les deux procédures. Sauf exception très notable, les demandes de réexamens sont rejetées sans lettre d'enregistrement, ni de convocation. Les décisions énumèrent d'abord les éléments que l'Office juge irrecevables (preuves nouvelles, nouveaux témoignages sur des faits déjà mentionnés) avant d'admettre, de temps en temps, la présence d'un fait nouveau mais dont la crédibilité est systématiquement mise en doute. Au regard du droit, l'OFPRA devrait, à l'inverse, vérifier d'abord s'il existe ou non un fait nouveau recevable avant de regarder les nouvelles « preuves » qui peuvent être apportées¹⁵.

Le résultat est que le taux de convocation en demande de réexamen est de 8% (contre presque 100% en premières demandes), indice que peu de demandes sont jugées recevables. Quant au taux d'accord, il est de 1%.

Pour les (rares) demandeurs qui se voient délivrer une lettre d'enregistrement de leur demande de réexamen, les préfectures ont une attitude disparate : quelques-unes réadmettent au séjour mais la plupart maintiennent l'intéressé sans titre de séjour.

A **La Rochelle**, **Alençon**, au **Puy**, à **Caen** ou à **Montpellier**, le préfet délivre un récépissé de trois mois si l'OFPRA convoque l'intéressé. En revanche, à **Paris**, **Grenoble**, **Nantes**, **Nice** ou **Strasbourg**, il n'y a aucune délivrance de récépissé et la préfecture maintient son refus de séjour même après l'intervention d'une association.

> LES CONSÉQUENCES D'UN REJET DE L'OFPRA

Les préfectures observées ne prennent pas nécessairement de mesures d'éloignement après la notification du rejet de l'OFPRA. C'est notamment le cas à **Marseille**, **Bobigny**, **Nantes**, **Toulouse** ou **Nice**. A **Grenoble**, la préfecture semble attendre la réponse de la Commission des recours, si elle est saisie par le demandeur, pour éventuellement prendre cette décision.

En revanche, la notification d'une mesure d'éloignement est automatique à **Paris**, **Niort**, **Alençon** ou **Strasbourg**, et le placement en rétention de plus en plus fréquent.

¹⁵ Le Conseil d'Etat a considéré que « lorsqu'elle estime que ce fait nouveau est pertinent et établi, la Commission des recours des réfugiés doit se prononcer sur le droit de l'intéressé en tenant compte de l'ensemble des faits qu'il invoque dans sa nouvelle demande, y compris ceux déjà examinés par la Commission » (CE, 28 avril 2000, 192701, T).

VERS UN MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE

En rattachant l'OFPRA au ministère des Affaires étrangères, créant ainsi une sorte de consulat pour les apatrides, les pères de la loi de 1952 avaient voulu confier la question des réfugiés à un autre ministère que celui de l'Intérieur, qui avait eu cette responsabilité avant guerre.

Pendant cinquante ans, ce sont de fait trois ministères qui ont géré la question des demandeurs d'asile et des réfugiés : les Affaires Étrangères pour la gestion de l'OFPRA et de la CRR, l'Intérieur pour la gestion du séjour, et les Affaires Sociales pour la gestion de l'accueil.

Avec la réforme de 2003, le ministère de l'Intérieur a souhaité récupérer l'intégralité du dossier. Dans les premiers avant-projets, l'OFPRA était rattaché au ministère de l'Intérieur et le directeur était nommé sur sa proposition. Mais l'arbitrage élyséen fut favorable au ministère des Affaires étrangères.

Le ministère de l'Intérieur ne s'avoua pas vaincu et, au cours de l'été 2003, fut nommé un préfet coordinateur de la politique d'asile, hébergé au ministère de l'Intérieur. Il travailla sur la réduction des délais de procédure et mit en chantier la réforme du dispositif d'accueil par une expérimentation en région Rhône-Alpes. Parallèlement, le ministre de l'Intérieur nomma un autre préfet chargé de mission à l'OFPRA, visant en réalité toujours le poste de directeur de l'Office. Le conflit entre le ministre de l'Intérieur et celui des Affaires étrangères fut à nouveau tranché en faveur de ce dernier.

Si le ministère de l'Intérieur échoua dans cette première tentative d'OPA sur l'OFPRA, le décret d'août 2004 institutionnalisa la présence du ministère de l'Intérieur au sein de l'OFPRA, par la nomination d'un préfet directeur général adjoint. La mise en place d'une mission de liaison avec le ministère de l'Intérieur, chargée de transmettre les documents d'identité vient compléter ce dispositif. Dans la pratique, cette mission de liaison est peu active (à peine 200 transmissions pour près de 38 000 décisions en 2006).

La donne changea avec l'arrivée de Dominique de Villepin au ministère de l'Intérieur en 2004. A son nouveau poste, celui qui avait défendu le rattachement de l'OFPRA aux Affaires étrangères, imagina une coordination plus importante des ministères concernés par l'immigration et l'asile. C'est ainsi qu'il conçut un **Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) qui fut créé en mai 2005** et dans lequel était membre de droit le directeur de l'OFPRA. Parmi les missions du CICI figuraient le raccourcissement des délais de procédure et la réforme du dispositif d'accueil.

Le retour de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur en juin 2005 renforça encore le rôle de ce ministère qui, selon le décret d'attribution, disposait désormais de la Direction de la population et des migrations, théoriquement toujours rattaché au ministère de la Cohésion sociale.

✓ Avec un programme de travail intense, le CICI mit au point une série de mesures :

> **une réforme des conditions d'accueil du demandeur d'asile** centrée autour du concept d'offre de prise en charge dont la compétence a été confiée au préfet avec :

- la réforme de l'Allocation temporaire d'attente, qui fut adoptée en décembre 2005 par la loi de Finances 2006 ;
- la réforme du statut des CADA, qui fut adoptée par la loi du 24 juillet 2006.

> **une réforme des procédures** avec :

- la régionalisation de l'admission au séjour expérimentée dans deux puis cinq régions ;
- l'équipement des bornes EURODAC pour améliorer le taux de réadmission vers d'autres pays européens ;
- le délai de délivrance de l'Autorisation provisoire de séjour ;
- le raccourcissement du délai du recours à la CRR qui d'un mois devait passer à quinze jours par décret (la mobilisation des associations fit renoncer à ce projet, les Sénateurs réintroduisant le délai d'un mois dans la loi).

✓ Des projets en cours :

- des études sont actuellement réalisés sur les possibilités de « dématérialisation » du dossier OFPRA et sur l'introduction du concept de pays tiers sûrs ;
- le CICI a également été la cheville ouvrière du traitement des « migrerrants » du Calais, élaborant les différents plans aux nom évocateurs d'Ulysse ;

Le simple fait que cette instance au nom explicite ait travaillé sur les politiques d'asile montre que le ministère de l'Intérieur tenait la main. En mars 2007, le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy annonça la création future d'un ministère de l'immigration dans lequel il incluait « la gestion de l'asile ». C'est chose faite depuis le 18 mai 2007, avec la création de ce ministère confié à Brice Hortefeux et dont l'une des missions est « l'exercice du droit d'asile » et la prise en charge sociale des demandeurs d'asile.

Le droit d'asile en rétention

Les centres et locaux de rétention administrative sont des lieux d'enfermement des étrangers en instance d'expulsion. Il existe aujourd'hui 24 centres de rétention (CRA) en France, avec au total 1700 places. Lorsqu'il n'y a pas de centre à proximité, des locaux de rétention (LRA) ont été créés par les préfets. Les étrangers peuvent y être maintenus pendant 48h avant, le cas échéant, d'être transférés dans un centre de rétention. Seule association présente dans ces lieux, la Cimade aide les étrangers qui y sont maintenus dans l'exercice effectif de leurs droits.

Lorsque l'asile est demandé depuis un centre de rétention, que cela soit pour l'information, la rédaction, la transmission des demandes ou la notification des décisions, tout semble fait pour entraver la demande d'asile du retenu. Aux délais express pour déposer la demande, en l'absence d'un quelconque droit à l'interprétariat et à la traduction, viennent s'ajouter les conditions d'urgence et les dysfonctionnements dans les centres de rétention.

La description de la procédure d'exception que constitue la demande d'asile en rétention montre à quel point les droits du demandeur sont partiellement négligeables dans la logique de productivité qui marque aujourd'hui la rétention administrative des étrangers. Dans ces conditions, il semble même étonnant que 2,2% des demandeurs d'asile parviennent tout de même à se faire reconnaître le statut de réfugié à partir d'un centre de rétention !

Une notification sans interprète

A l'arrivée dans un centre de rétention, un étranger est censé se voir notifier par écrit, dans une langue qu'il comprend, de la possibilité de demander asile et du délai dans lequel doit être faite la demande.

Le respect de cette obligation est assuré principalement par la remise d'un formulaire traduit dans la langue pré-

sumée comprise par l'intéressé : c'est le cas dans les centres de rétention d'**Hendaye**, **Strasbourg Coquelles**, **Nice**, **Perpignan**, **Rouen**, **Toulouse**, **Lille**, **Plaisir** et **Palaiseau**. Au **Mesnil-Amelot** et à **Bobigny**, deux des plus grands centres de rétention, la notification se fait par le biais d'une information orale et écrite en français. Si l'étranger ne comprend pas le français, il peut recevoir un formulaire traduit dans sa langue ou être informé par le biais d'un interprète. Dans les centres de rétention de **Paris**, la notification se fait sans interprète, celui-ci intervenant uniquement en amont, lors de la garde à vue.

L'information sur le droit de demander asile est donc faite par écrit dans des formulaires traduits. Des intervenants ont constaté que les traductions étaient approximatives et que les personnes retenues n'avaient pas compris le délai pour faire leur demande.

> LA DEMANDE D'ASILE EN RÉTENTION : UNE PROCÉDURE DÉROGATOIRE

Depuis 2003, des dispositions ont été introduites dans la loi et la réglementation pour encadrer très fortement les demandes d'asile faites à partir d'un local ou d'un centre de rétention.

La loi sur l'immigration de 2003 indique que les personnes doivent être informées dès leur arrivée au centre de rétention de leur droit de demander asile. Ces demandes doivent être formulées dans un délai de cinq jours, sous peine d'être déclarées irrecevables.

Un décret du 31 mai 2005 a précisé ces dispositions législatives, en prévoyant une procédure dérogatoire :

- le demandeur dispose de cinq jours pour remettre son formulaire OFPRA complété au chef du centre de rétention qui doit le transmettre sans délai à l'OFPRA ;
- alors que pour l'ensemble de la procédure d'éloignement, l'interprétariat est à la charge de l'Etat, en rétention, le demandeur d'asile doit assumer les frais d'interprétariat et de traduction pour sa demande d'asile.

En outre, un décret du 14 août 2004, précise que l'OFPRA dispose de 96 heures pour statuer sur les demandes adressées par des personnes en rétention.

Comme cette disposition s'applique aux seuls centres de rétention, les services de police gestionnaires des locaux de rétention informent rarement de la possibilité de demander asile car ils estiment que c'est à partir du centre de rétention que cette demande peut être faite. Cependant à **Cercottes** (Loiret), le responsable du local de rétention informe le demandeur de la possibilité de demander asile. A **Metz**, la préfecture prend également en compte les demandes d'asile et intègre formellement un refus d'admission au séjour dans la décision d'éloignement et de rétention qu'il prononce.

Une remise du formulaire OFPRA prise dans des conflits de compétence

Le demandeur ne dispose que de cinq jours pour remettre le formulaire de la demande d'asile au responsable du centre de rétention. Mais les dispositions réglementaires ont omis de préciser qui devait enregistrer la volonté de demander asile et remettre le formulaire au demandeur. Or les centres de rétention reçoivent des personnes envoyées de plusieurs préfectures, et les textes prévoient qu'elles restent compétentes pour le suivi de l'éloignement d'un étranger même si celui-ci se trouve dans un centre de rétention à l'autre bout de la France. Dans la plupart des centres de rétention, le formulaire de demande d'asile se demande auprès du greffe du centre qui le remet, en avertissant la préfecture concernée de la demande d'asile. Cette demande peut être trans-

mise par la Cimade ou lors d'une audience du Juge des libertés et de la détention (JLD), qui statue 48h après le début du maintien.

Dans les centres de **Toulouse**, **Nice**, **Strasbourg** et **Palaiseau**, c'est par l'intermédiaire de la Cimade que la demande d'asile est enregistrée par le greffe du centre de rétention. Celui-ci informe la préfecture à l'origine du placement en rétention, qui envoie le formulaire OFPRA ou qui donne son feu vert pour remettre le formulaire à l'étranger. Ces étapes entraînent des délais administratifs qui s'imputent dans le délai de cinq jours imparti à l'étranger pour faire la demande. Certaines préfectures tentent même de réduire le délai laissé à l'étranger en incluant dans les cinq jours le temps passé dans un local de rétention administrative, où ils n'ont bien souvent jamais été informés de ce droit.

Les centres de rétention de **Paris** se singularisaient jusqu'en novembre 2006 car l'étranger devait saisir, par l'intermédiaire de la Cimade, la préfecture à l'origine du placement en rétention, qui donnait ou non son accord à la remise du formulaire. Si l'étranger manifestait sa volonté de demander asile devant le juge des libertés et de la détention, c'est les agents de la préfecture de police qui remettaient le formulaire au demandeur. Mais si l'étranger s'adressait aux policiers de garde, certains affirmaient que le délai de cinq jours ne courait pas et qu'il fallait demander à la Cimade.

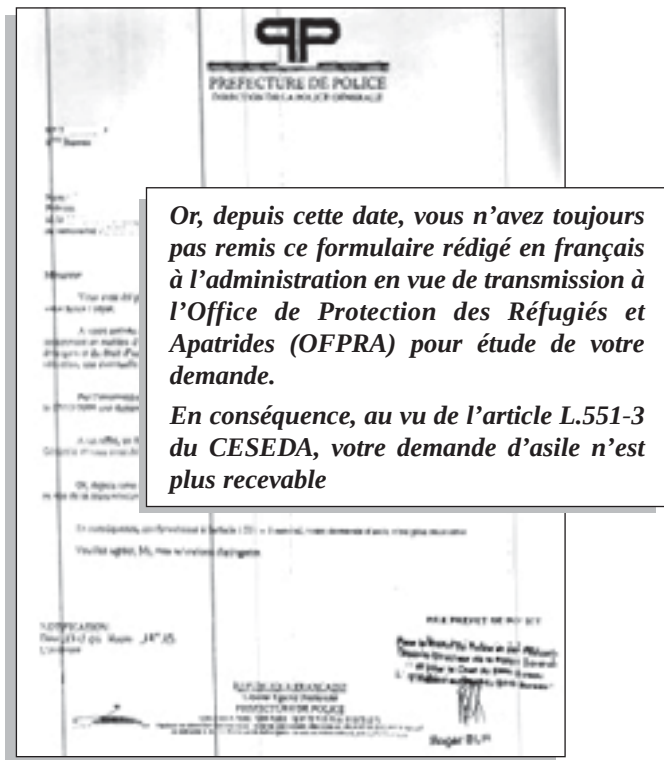
En novembre 2006, un demandeur d'asile en provenance de la Moselle et placé au centre de Vincennes s'est vu refuser la remise d'un formulaire OFPRA parce que sa demande était parvenue, après un week-end, au delà du délai de cinq jours à la préfecture de Metz. Saisi en référé, le juge du Tribunal administratif de Paris a considéré qu'il était de la compétence du centre de rétention de remettre le formulaire, sans en demander l'autorisation au préfet et a condamné le préfet de police. En conséquence, la préfecture de police a réformé sa procédure en s'alignant sur le dispositif mis en place dans la plupart des centres et qui apparaît le plus conforme à la législation.

La course à la rédaction

Une fois le dossier remis à l'étranger, il faut alors que celui-ci le remplisse, en français, et le remettre au chef du centre de rétention dans le délai de cinq jours.

Alors que le délai prévu pour un demandeur d'asile en liberté est déjà difficile à





tenir (21 jours en procédure normale, 15 jours en procédure prioritaire), il l'est encore plus lorsqu'il se trouve dans un lieu de privation de liberté, parfois situé dans les confins des agglomérations. L'absence d'interprète et le délai de cinq jours conduisent souvent à rendre irrecevables des demandes d'asile qui peuvent être justifiées.

Première difficulté, le formulaire de demande d'asile qui est remis n'est parfois pas le bon. Ainsi à **Lille**, c'est un ancien formulaire OFPRA, utilisé entre 2004 et 2006, qui est toujours distribué parce que le préfet veut « épuiser les stocks ». Des demandeurs de réexamen se voient remettre un formulaire de première demande et vice versa.

Alors que la loi prévoit que le demandeur peut demander l'assistance d'un interprète, dans la plupart des centres ce droit n'existe pas : c'est notamment le cas à **Strasbourg**, **Hendaye**, **Nice**, **Toulouse**, **Bordeaux**, **Plaisir** et **Paris**. A **Bobigny** et au **Mesnil-Amelot**, si la personne sollicite le greffe du centre de rétention, les policiers contactent la préfecture pour donner les coordonnées des interprètes avec lesquels l'étranger doit négocier directement. Les centres de **Coquelles**, **Rouen**, **Lille** et **Rivesaltes**, font exception, les demandeurs peuvent y recevoir l'assistance d'un interprète. A **Palaiseau**, sur insistance du demandeur, et souvent par l'intermédiaire de la Cimade, des coordonnées d'interprètes peuvent être transmises.

Cette information est de toute façon vaine puisque le demandeur doit rémunérer lui-même l'interprète et que

les tarifs (30€/heure) sont au dessus des moyens de la plupart des personnes retenues. En outre, même quand le retenu en a les moyens, les interprètes se déplacent rarement, du fait de l'éloignement du centre de rétention des voies de circulation.

Pour ceux qui écrivent le français, le principal problème réside dans l'interdiction des stylos, considérés comme des objets dangereux dans certains centres.

Dans la plupart des centres, c'est donc la Cimade qui doit aider le demandeur à trouver un interprète ou à remplir sa demande. Aider à la rédaction dans les conditions de la rétention est une tâche ardue, surtout quand d'autres personnes demandent assistance et qu'à l'urgence succède l'urgence. La Cimade peut saisir les grandes lignes d'une demande d'asile, avec un réseau d'interprètes bénévoles ou se débrouillant avec un retenu qui parle anglais ou français, mais ne peut pas entrer dans les détails circonstanciés. Pour respecter les formalités réglementaires, les intervenants rédigent un résumé de la demande en français, accompagné du récit écrit dans la langue du demandeur (sous pli car la préfecture peut refuser de le transmettre). Quand aucune communication n'est possible, le dossier est transmis à l'OFPRA sans ce résumé et avec une lettre d'explication. L'OFPRA refuse alors de l'enregistrer car la demande est formellement non réglementaire.

Le délai de cinq jours est strictement appliqué dans la plupart des centres, même quand le dossier n'a été remis que plusieurs jours après la demande formulée par l'étranger. A **Palaiseau**, le chef du centre veut y inclure le délai de transmission par La Poste et réduit d'autant le temps disponible pour la rédaction. A **Paris**, il est fréquent que le formulaire ne soit remis qu'au bout de quarante-huit heures, voire plus, et les agents préfectoraux indiquent alors au demandeur qu'il ne dispose plus que de quarante-huit heures pour le remplir. Au **Mesnil-Amelot**, la procédure d'éloignement n'est pas suspendue tant que la demande n'a pas été enregistrée par l'Office.

Lorsque la demande n'a pas été remise à temps ou si le formulaire ne remplit pas les conditions réglementaires, certaines préfectures considèrent que la demande est irrecevable et que le formulaire n'a pas à être transmis. La préfecture de police de **Paris** notifie même des décisions d'irrecevabilité. Comme la demande n'est pas transmise, elle n'existe pas et on peut donc renvoyer la personne, sans que l'OFPRA ait à examiner sa demande d'asile. Sur plusieurs situations individuelles, la justice administrative, saisie en urgence, a estimé que la recevabilité de la demande d'asile était uniquement de la compétence de l'OFPRA et que le préfet, en ne transmettant pas une demande d'asile à ses yeux hors délai ou incomplète, commettait une atteinte illégale au droit d'asile.

Un examen par l'OFPPA sous le signe de l'urgence

Si tout cela ne suffisait pas, l'OFPPA se voit imposer un délai record de 96 heures pour instruire les demandes de personnes maintenues en rétention. Dans ce délai, l'OFPPA doit enregistrer la demande, l'attribuer à un officier de protection et prendre une décision dont il sait qu'elle va avoir des conséquences immédiates sur le demandeur puisqu'en cas de rejet, le renvoi dans son pays continue. Mission impossible quand, par ailleurs, les dysfonctionnements sont nombreux.

> DES DIFFICULTÉS D'ENREGISTREMENT

Bien que l'OFPPA ait conscience des conditions particulières de rédaction et de transmission de ces demandes, il arrive que le Bureau d'enregistrement avancé de l'OFPPA refuse l'enregistrement d'une demande parce qu'elle ne répond pas formellement aux critères fixés par le décret.

Ainsi, à **Toulouse**, les demandes étaient transmises sans photographies car le chef du centre de rétention estimait ne pas être tenu d'en faire pour le dossier OFPPA. L'OFPPA, en l'absence de photos, renvoyait la demande au préfet, au risque que le préfet considère ce retour comme une décision d'irrecevabilité permettant le renvoi de l'étranger. Dans ce même centre, malgré un résumé de demande rédigé en français par la Cimade, l'OFPPA a renvoyé un formulaire de demande prétextant

que les déclarations du demandeur étaient rédigées en langue étrangère. Dans un autre cas, l'enregistrement d'une demande a été retardée car la préfecture qui avait émis l'arrêté de reconduite à la frontière n'avait pas transmis une fiche de saisine de procédure prioritaire.

> DES CONVOCATIONS EN URGENCE

L'OFPPA doit décider dans l'urgence s'il convoque ou non le demandeur. La loi prévoit un droit à une convocation pour une audition, sous réserve d'exceptions, par exemple si l'OFPPA estime que les éléments produits à l'appui de la demande sont manifestement infondés.

La politique de l'OFPPA, depuis 2006, est la convocation quasi systématique des premières demandes d'asile. En revanche, les demandeurs de réexamen ne sont convoqués que dans 8% des cas.

Avant 2004, la convocation à l'OFPPA permettait la libération de la personne retenue, à l'initiative du préfet ou du juge des libertés et de la détention. En effet, la date de convocation n'était pas compatible avec une durée de rétention de 12 jours et l'OFPPA n'était pas tenu à un délai particulier pour statuer.

Du fait de l'allongement de la durée de la rétention à 32 jours et des délais impératifs fixés à l'OFPPA pour statuer, une convocation ne permet plus, à de rares exceptions près, cette libération. Le demandeur attend désormais sa décision dans le centre de rétention.

Au vu des observations des intervenants de la Cimade, la situation est contrastée. A **Paris**, **Palaiseau**, au **Mesnil-Amélot** et à **Rouen**, lieux de rétention pourtant géographiquement proches de l'OFPPA, les convocations sont rares. Le même constat est fait à **Strasbourg** et à **Toulouse**. En revanche, à **Coquelles**, **Hendaye**, et **Lille**, le taux de convocation est nettement plus élevé (70% à **Lille**). Il atteint même 100% à **Perpignan**. Selon l'OFPPA, en 2006, 61% des demandeurs placés en rétention ont eu un entretien contre 42% en 2005.

Pendant la demande d'asile, les démarches pour la reconduite continuent

Pendant l'examen de la demande d'asile, l'étranger reste en rétention mais a le droit de se maintenir sur le territoire et aucune mesure de reconduite ne peut être exécutée. Les mesures préparatoires à cette expulsion, comme la délivrance d'un laissez-passer, doivent être suspendues.

Pour autant, certaines préfectures continuent, pendant la demande d'asile, à faire les démarches pour se procurer des laissez-passer nécessaires au retour auprès des

Ministère de l'Intérieur - Direction Générale de l'Immigration et de la Nationalité
Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPPA)
N° de dossier : 01.46.15
Monsieur G. LAFFON
CIMADE
C.R.A. de Mesnil Amélot
Télécopie : 01.46.15

Tél : 01 55 85 85
Fax : 01 55 85 85

à la Procédure de
M. X d'étranger

Monsieur

J'ai bien pris de note de votre correspondance, jointe au dossier de demande d'asile de M. X, soulignant les problèmes d'interprétation rencontrés par l'Office au C.R.A. de Mesnil Amélot.

J'attire toutefois votre attention sur le fait qu'il appartient à l'intéressé d'obtenir son droit de demander l'asile dans le cadre des réglementations internes en vigueur.

L'article 18 du décret n°2005-817 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente précise que l'administration met en œuvre la disposition des étrangers qui ne parlent pas le français « dans le seul cadre des procédures de non admission ou d'éloignement dont ils font l'objet. Dans les autres cas, la responsabilité du prestataire est à la charge de l'étranger ».

Aussi, j'ai le regret de vous faire savoir que je ne puis, actuellement, enregistrer la demande de M. X dont les déclarations n'ont pas été traduites en français.

A toutes fins utiles, je me permets de vous rappeler que l'Office prend en compte les résumés des déclarations rédigées sur ses imprimés dans une langue étrangère, pourvu que celui-ci ait été de nature à permettre de saisir les points essentiels et que l'Office de statut ait pu en tirer des éléments de décision.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le Directeur Général et par délégation,
le chef de la section d'enregistrement
en présence de Monsieur G. LAFFON
Généraliste Schier

M.K est arrêté à Beauvais et reçoit un arrêté de reconduite en mars 2007. Il fait une demande de réexamen mais il est présenté au consulat du Congo où les policiers indiquent qu'il a formulé une demande d'asile. Saisi en référé, le juge du tribunal administratif de Lille le libère en considérant que le préfet de l'Oise a commis une atteinte illégale au droit d'asile.

M. A., arménien, est arrêté trois jours après s'être vu refuser l'enregistrement de sa demande d'asile à Toulouse parce qu'il n'avait pas de passeport. Il demande l'asile dès son arrivée en centre de rétention le 19 mars 2007. Le 20, il est présenté au consulat d'Arménie. Le 21 mars, les intervenants de la Cimade signalent la situation au directeur général de l'OFPPA, de passage à Toulouse. Il est convoqué le 27 mars 2007 et rejeté le même jour au motif que « l'absence de l'authenticité de son permis de conduire ne permet pas de conclure à ses craintes de persécution ». Déféré au tribunal après son refus d'embarquement dans l'avion, il est condamné à une peine de deux mois de prison et trois ans d'interdiction du territoire.

consulats. Elles présentent donc l'étranger aux autorités dont il allègue craindre des persécutions. C'est le cas à **Paris**, **Palaiseau**, **Bobigny**, au **Mesnil Amelot**, à **Strasbourg** et **Nice**. A **Coquelles**, la préfecture respecte la suspension des procédures d'expulsion, après avoir longtemps pratiqué la présentation au consulat, y compris avec le déplacement des consuls dans le centre de rétention (notamment celui du Soudan). Mais dans ce centre, si l'étranger vient d'un autre département que le **Pas-de-Calais**, les policiers peuvent continuer cette pratique illégale sur ordre d'une autre préfecture.

La Cimade signale systématiquement à l'OFPPA les présentations au consulat pendant l'examen de la demande d'asile. L'OFPPA, après avoir fait une lettre de principe contre cette pratique en 2004, dit la prendre en compte dans sa décision.

Autre pratique illégale et dangereuse pour le demandeur d'asile en cas de renvoi, la présentation de la copie de la demande d'asile au consulat. Elle est constatée à **Paris**, à **Rouen** et au **Mesnil-Amelot**, après le rejet de la demande d'asile. Or si la loi prévoit que le directeur général de l'OFPPA peut transmettre, à la demande des

préfets, le passeport et les documents d'état civil, c'est avec de nombreux garde-fous : décision au cas par cas du directeur après le rejet, habilitation personnelle des agents de préfectures récipiendaires. La loi n'autorise pas, dans tous les cas, le préfet à copier le formulaire OFPPA avant son envoi pour le présenter aux autorités consulaires.

Une notification expresse

A l'issue des 96 heures (souvent prolongées de quelques jours), l'OFPPA prend une décision sur la demande. Le décret prévoit que cette décision doit être notifiée fait au demandeur par « voie administrative ». Dans les faits, pour la plupart des centres, l'OFPPA adresse dans un premier temps une télécopie au préfet indiquant le sens de la décision et informant que la décision elle-même sera adressée par lettre recommandée au retenu. Seuls les centres de rétention de **Rouen** et du **Mesnil-Amelot** donnent effectivement copie de la décision motivée par voie administrative.

Des reconduites immédiatement exécutées parfois avant la notification du rejet

C'est normalement lorsque la décision motivée est notifiée à l'intéressé que la procédure d'expulsion doit reprendre. Or c'est couramment dès que le sens négatif de la décision est connu par le préfet que celui redémarre la procédure. Il est courant que la décision, ou plutôt le sens de la décision, soit notifiée au moment de l'embarquement dans l'avion, sans que l'intéressé n'ait pu en prendre connaissance réellement et la contester devant la Commission des recours des réfugiés, recours qui de toute façon n'est pas suspensif.

Mme A., algérienne, est arrêtée sur dénonciation et menée en rétention à Paris. Elle demande l'asile car elle craint des persécutions en raison de son mode de vie occidental. Convoquée par l'OFPPA pour une audition, sa demande est rejetée quelques jours plus tard. Elle est présentée au consulat avant que la décision ne lui soit notifiée le 5 mars. Elle présente un recours à la Commission des recours des réfugiés et un autre en référé contre le refus implicite de séjour. Le juge du Tribunal administratif convoque une audience pour le 8 mars 2007. La préfecture passe outre et la reconduit vers l'Algérie le 7 mars 2007.

ULYSSE 3 : UNE NASSE POUR LES “MIGRERRANTS”

La fermeture du centre de Sangatte, en 2002, n'a pas fait disparaître la volonté des demandeurs d'asile de tenter de rejoindre le Royaume-Uni. Des centaines de personnes errent toujours dans le Calais dans des conditions inhumaines, dans l'attente d'un passage vers l'Angleterre. Pour contrer ces mouvements, le ministère de l'intérieur a mis en place un dispositif spécifique, piloté par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration, pour éloigner les « migrerrants » du Calais. Le dernier avatar est le plan Ulysse 3 qui a été formalisé en mai 2006.

Les principaux éléments de ce plan sont :

- > Harcèlement nuit et jour sur les « lieux de vie », arrestations aux abords des distributions de nourriture par les associations.
- > interpellation des étrangers et, en fonction des situations :
 - placement en rétention à **Coquelles** pour les nationalités expulsables (dont les Afghans) et les réadmissibles Schengen. Des personnes ont également été transférées à **Toulouse**, dans l'ancien centre de rétention toujours en activité où la Cimade n'est plus présente.
 - transfert vers les Accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA), sous la surveillance de policiers réservistes et avec un sauf-conduit collectif. **Ces lieux ont vocation à accueillir des demandeurs d'asile.** Les pays d'origine concernés sont l'Irak, l'Iran, la Somalie, le Pakistan, le Soudan (Darfour) et l'Erythrée¹⁶. Dès leur arrivée, un examen sommaire de leur situation administrative est effectué par des agents de la préfecture et de l'ANAEM. Les étrangers ont le choix entre demander asile ou retourner volontairement dans leur pays d'origine en bénéficiant d'une aide au retour. L'information sur la possibilité de demander asile n'est pas toujours faite. En cas de réponse négative à ces deux questions, il leur est notifié, à l'intérieur même de l'AUDA, un arrêté de reconduite à la frontière pour « entrée irrégulière ». Ils disposent alors de quarante-huit heures de prise en charge sans exécution de la mesure et la plupart repartent dans la journée, après avoir pris une douche, vers le Calais.

Au mois de décembre 2006, le dispositif a connu un durcissement qui présage d'une nouvelle étape du dispositif :

- > Le 5 décembre, un groupe de Somaliens qui sortaient d'un AUDA a été interpellé à Metz, placés en local puis en centre de rétention.
- > A Amiens, le 21 décembre, des Erythréens ont été interpellés dans un AUDA et ont fait l'objet de réadmission « Dublin II » vers l'Italie. Ils ont été placés au centre de rétention de Palaiseau à 18h pour un vol le lendemain à 9h. L'un des retenus était mineur.
- > A Gien, le 18 décembre, la police attendait les étrangers à la sortie de l'AUDA, les plaçant immédiatement en rétention. Le Juge des libertés et de la détention (JLD) d'Orléans a refusé de prolonger la rétention en estimant la procédure attentatoire à la liberté. Cette ordonnance a été utilisée pour libérer un groupe de Pakistanais qui avait été transféré au Mesnil-Amelot.
- > A Vernon, jeudi 1^{er} mars, 13 personnes ont été arrêtées en chemin vers la gare, peu après avoir quitté le centre de rétention. Il ont été transférés au centre du Mesnil-Amelot. Ils ont ensuite été libérés par le JLD pour vice de procédure.
- > Le 10 mars, un nouveau groupe a été transféré directement de Calais vers le centre de rétention de Lille, puis libéré pour vice de procédure par le JLD.

A la suite de l'ordonnance du JLD d'Orléans, le dispositif a été adapté pour « couvrir » le transfert par une proposition d'hébergement signée par les personnes mais qui n'existe pas dans les faits. Une circulaire de la justice du 31 janvier 2007 indique aux procureurs que le transfert des intéressés est fait « *de leur plein gré* » et qu'il peuvent, en cas d'obstruction, faire preuve de fermeté en déférant en comparution immédiate les récalcitrants et, si nécessaire, faire appel et si libération faire appel suspensif. Cette circulaire a conduit à de nombreuses incarcérations dans les prisons de la région Nord-Pas-de-Calais avec des peines d'interdiction du territoire français comme mesures complémentaires.

Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile est ainsi détourné de sa mission première pour devenir une sorte de centre de retour assisté des étrangers.

¹⁶ Ces nationalités sont parmi celles ayant le plus fort taux de reconnaissance à l'OFPRA et à la CRR.

Conclusion

Et demain ?

Au terme de son long périple à travers les arcanes des préfectures, on ne peut que constater la complexité incroyable dans laquelle vivent les demandeurs de protection, soumis à des exigences disparates et à des procédures bureaucratiques qui réduisent à peau de chagrin l'exercice effectif du droit d'asile.

Qu'il soit admis au séjour ou qu'il fasse l'objet d'une procédure d'exception, le demandeur d'asile est soumis à des obstacles courtelinesques difficilement compréhensibles pour une personne qui vient d'arriver en France et dont le souci premier est de recouvrer une protection, détruite dans son pays d'origine. Les préfectures, dans leur compétence d'admission au séjour des demandeurs d'asile, transforment une procédure pourtant clairement délimitée par la législation, en parcours d'obstacle. Dès lors qu'elles décident l'application des procédures de refus de séjour, la non transparence et le pouvoir discrétionnaire passent au premier plan, à peine contrebalancés par l'examen accéléré de l'OFPRA.

L'inquiétude provient également du fait que ces procédures d'exception deviennent de plus en plus courantes et que pour certains, elles constituent un bon moyen d'accélérer les procédures : la réponse de l'OFPRA intervenant dans des délais très courts, le demandeur d'asile est rapidement fixé sur son sort et comme dans la majorité des cas, il s'agit d'un rejet, le préfet peut plus rapidement prononcer son éloignement.

Ces inquiétudes grandissent à la lecture de la directive sur les procédures que la France, comme les 26 autres pays de l'Union Européenne, doit transposer avant le 1^{er} décembre 2007. Si cette directive apporte de nouvelles garanties (information faite dans la langue comprise par le demandeur sur la procédure, compte rendu d'entretien OFPRA relu et signé par le demandeur), l'essentiel de la directive est le contournement du principe du droit de séjourner des demandeurs d'asile en prévoyant la possibilité de déclarer irrecevable une demande d'asile parce que l'étranger a transité dans un pays dit tiers sûr ou d'effectuer une procédure accélérée dans de nombreuses situations (pays d'origine sûrs, réexamens, refus de rejoindre un centre d'hébergement, etc.). La directive est donc une vraie boîte à outils pour renforcer, si cela est encore nécessaire, les procédures d'exception. Il faut donc s'attendre à une nouvelle réforme des procédures d'asile qui marquera encore plus la rupture avec une tradition française d'accueil.

Si les perspectives ne sont pas très favorables aux garanties offertes aux demandeurs d'asile, tant au niveau national qu'euro péen, en revanche, la Cour européenne des droits de l'Homme a perturbé cette logique et ouvre une petite fenêtre d'espoir : par un arrêt du 26 avril 2007, la Cour a condamné la France pour violation du droit au recours effectif car elle n'a pas permis à un demandeur d'asile à la frontière de bénéficier de plein droit d'un recours suspensif. Cette condamnation aura bien évidemment des conséquences sur la procédure dérogatoire d'asile à la frontière mais également sur tous les refus d'admission au titre de l'asile qui ne font pas l'objet d'un recours suspensif (en France, procédures Dublin II, procédures prioritaires).

Ce rappel au droit devrait guider une réforme de ces procédures de séjour des demandeurs d'asile que l'on pourrait décliner dans cinq grands thèmes.

1/ GARANTIR L'AUTONOMIE DE L'OFPPA

Le droit d'asile ne peut pas être fondu dans les politiques d'immigration et la protection des persécutés doit être la priorité. Pour ce faire, l'autonomie de l'OFPPA doit être renforcée par une réforme de ses instances permettant à la société civile (associations, universitaires) et du HCR de prendre part aux délibérations concernant l'exercice du droit d'asile en France

2/ FAIRE DE L'OFPPA UN VÉRITABLE GUICHET UNIQUE DE L'ASILE

L'OFPPA, installé dans les principales régions d'accueil des demandeurs d'asile, pourrait devenir un véritable guichet unique de l'asile en ayant compétence sur l'admission au séjour des demandeurs et sur le dispositif national d'accueil. Un tel guichet unique permettrait d'unifier et de simplifier la procédure et de garantir une procédure équitable (information faite dans la langue comprise par l'intéressé et avec un interprète, meilleure coordination lors des convocations pour les entretiens, prise en charge par l'Etat des frais de procédure (Traductions de documents, transports, prise en compte des populations vulnérables comme les enfants, les victimes de la torture etc.)

A défaut, les services préfectoraux doivent prendre des mesures pour réaliser trois objectifs.

- > **Améliorer l'accueil** : les centres de réception accueillant les demandeurs d'asile doivent rapidement appliquer les principes édictés par la Charte Marianne. Les personnels d'accueil doivent être formés à la spécificité et à la vulnérabilité du public et disposer d'une information juridique la plus récente, conformément à la directive européenne sur les procédures.
- > **Renforcer l'information** : l'information du demandeur sur ses droits et obligations doit être faite dans une langue comprise par l'intéressé, si possible par le truchement d'interprète et au moyen de notices d'information claires dans la langue comprise par l'intéressé. Cette information doit être faite notamment si l'autorité met en œuvre les procédures Dublin II.
- > **Respecter les délais** : la réponse sur l'admission au séjour doit intervenir le plus tôt possible et en tout cas dans le délai maximal de quinze jours. En cas de non respect du délai, les personnes sont présumées admises au séjour.

3/ FAIRE BÉNÉFICIER D'UNE ADMISSION AU SÉJOUR ET D'UN RECOURS SUSPENSIF TOUS LES DEMANDEURS D'ASILE

Cela suppose de supprimer les procédures sans titre de séjour qui existent aujourd'hui dans la législation et de

permettre à tous les demandeurs de bénéficier du statut juridique et social des demandeurs d'asile pendant la procédure d'asile, y compris devant l'instance d'appel qu'est la commission des recours des réfugiés. Cela n'empêche pas que les demandes d'asile, dans certains cas, soient traitées plus rapidement par les organes de détermination.

A défaut, il faut limiter l'utilisation des procédures prioritaires par une révision de la liste des pays d'origine sûrs selon les critères définis par la directive européenne et l'instauration d'un recours juridictionnel suspensif contre les refus d'admission au séjour.

4/ FAIRE UNE RÉFORME URGENTE DU SYSTÈME DUBLIN II POUR PERMETTRE AUX DEMANDEURS D'ASILE DE CHOISIR LEUR PAYS D'ACCUEIL

Le système actuel qui repose sur la responsabilité de l'Etat qui « a laissé entrer » le demandeur conduit à des séparations de familles, des situations d'exclusion renforcées et des résultats très aléatoires selon les pays pour l'obtention d'une protection. Tout en maintenant le principe d'un examen par un seul Etat, il est plus simple et plus humain de le remplacer par le choix du pays d'accueil par le demandeur et par une solidarité renforcée entre les Etats membres.

A défaut, il faut créer une autorisation provisoire de séjour spécifique, permettant aux demandeurs de circuler librement et d'accéder au dispositif d'accueil (CADA, ATA). L'application du règlement Dublin II doit être faite dans la transparence et doit tenir compte des liens culturels et familiaux. Conformément à la loi, l'autorité compétente doit vérifier que l'Etat renvoie le demandeur d'asile dans un pays tiers ou son pays d'origine sans que sa demande ne soit examinée. Un recours suspensif et urgent doit être créé contre les décisions de réadmissions.

5/ INTERDIRE LA POSSIBILITÉ DE LA PRIVATION DE LIBERTÉ DES DEMANDEURS D'ASILE

Le principe de l'admission au séjour et le droit à une procédure équitable ne sont pas compatibles avec une privation de liberté des demandeurs d'asile que cela soit dans les zones d'attente, les centres de rétention ou les prisons.

A défaut, le demandeur, placé en rétention, doit disposer d'un délai plus important pour formuler sa demande et disposer d'un interprète pour la rédiger. La convocation d'un demandeur doit entraîner le réexamen de sa situation et son admission provisoire au séjour.

Demander l'asile : le parcours du combattant

Mme S., Mali / Préfecture du Val-de-Marne

> LES ALÉAS DE LA PROCÉDURE PRIORITAIRE

Mme S est de nationalité malienne, elle a demandé l'asile à la préfecture du Val-de-Marne en 2006.

« Je suis arrivée en France en 2003 et je savais qu'il existait des procédures d'asile mais pas pour le Mali. Je croyais que c'était pour les personnes qui fuyaient la guerre. Donc je suis restée en France, sans papiers.

Comme de nombreuses femmes maliennes, j'ai été excisée. Cette mutilation a eu des conséquences sur ma santé : j'avais des douleurs lors de mes rapports et des complications qui m'ont poussée à consulter un médecin. J'ai eu une petite fille en 2004. Je ne voulais pas qu'elle subisse le même sort que moi et j'ai commencé à m'informer sur la lutte contre l'excision.

Fin 2004-début 2005, j'ai compris que je ne pouvais pas retourner au Mali et qu'il fallait que je fasse une démarche auprès de la police. Mais le temps que je rassemble les documents dont j'avais besoin pour faire ma demande d'asile, le Mali a été classé comme « pays d'origine sûr ». Je suis allée à la Cimade et on m'a expliqué la procédure et le très fort risque que ma demande soit traitée selon la procédure prioritaire.

Finalement, je me suis rendue à la préfecture de Créteil le 16 avril 2006. Pour entrer, il faut être parmi les dix premiers. On doit se lever vers 4 heures du matin pour prendre le premier bus ou métro et commencer à faire la queue. Dans la file, l'ambiance n'était pas mauvaise et il y avait une sorte de complicité entre les gens. Il y en a bien quelques-uns qui essaient de resquiller mais ils sont rabroués par les autres.

Vers 9 heures, les policiers arrivent avec des agents de la préfecture. Il y a près de cinquante personnes dans la

file d'attente. On fait d'abord entrer les demandeurs d'asile et on sépare les files d'attente avant de nous faire rentrer en file indienne dans le bâtiment principal. Et puis on attend, debout, sans ticket. Si quelqu'un demande quelque chose, les agents de la préfecture leur parlent fort en leur disant d'attendre leur tour. Ils crient dès que le demandeur ne parle pas français et ordonnent de ne pas se mettre à un endroit ou ne pas dépasser telle ligne.

Au bout d'une heure et demie, c'est mon tour et une femme peu souriante m'a dit « Bonjour, vous venez pour quoi ? Quel pays ? » Je lui ai dit que je voulais demander asile et que j'étais du Mali. Elle m'a remis un papier à remplir et une liste de documents à fournir (passeport, adresse). Elle m'a dit de revenir treize jours plus tard. J'avais tous les documents avec moi et je voulais les lui remettre immédiatement mais elle m'a dit de revenir quand même. J'ai donc passé près de sept heures debout pour obtenir un rendez-vous quinze jours plus tard.

Le deuxième rendez-vous a lieu dans l'annexe de la préfecture qui se trouve sur le côté du bâtiment principal. J'ai couru jusqu'à l'entrée et il y avait un peu de queue. Je suis entrée et on m'a demandé d'attendre au rez-de-chaussée. Dans ce bâtiment, l'accueil est plus confortable. Il y a des chaises, des machines à café, des distributeurs d'aliments, des photocopieuses, des appareils photo. En revanche, les toilettes sont condamnées.

J'ai attendu deux heures et un haut parleur m'a demandé de monter. J'ai alors remis mes documents et on m'a demandé de me rendre à la salle des empreintes. On y va par groupe, puis

on est appelé un par un. La borne EURODAC ressemble aux bornes SNCF. L'agent, qui est plutôt sympathique, vous montre comment faire (les empreintes doivent être roulées) et c'est peut être le moment le plus serein à la préfecture.

Ensuite, je suis repartie au guichet et on m'a donné un formulaire OFPRA à remplir et une nouvelle convocation verte avec ma photo pour le 16 juin 2006.

Je ne trouvais pas normal de devoir attendre près de deux mois pour adresser ma demande à l'OFPRA. Sur les conseils de la Cimade, j'ai alors envoyé mon dossier à l'OFPRA avec une lettre explicative. L'OFPRA m'a renvoyé le formulaire parce qu'il ne lui avait pas été adressé par le préfet.

Le 16 juin 2006, je me suis rendue à nouveau à la préfecture. J'y ai attendu deux heures dans le petit bâtiment et je suis de nouveau montée et j'ai remis mon formulaire sous pli fermé parce que je ne souhaitais pas que le préfet prenne connaissance des documents qui y étaient contenus. La guichetière a dit que cela ne se faisait pas ainsi d'habitude. On m'a remis une décision me refusant le séjour « après examen individuel » et m'informant que ma demande serait transmise par procédure prioritaire.

A compter de cette date, j'ai guetté tout courrier m'annonçant une convocation ou une décision. J'ai vécu dans l'angoisse.

La Cimade appelait régulièrement l'OFPRA pour savoir si le dossier était arrivé mais il n'y avait rien. En fait, le formulaire était toujours à la préfecture. La Cimade a adressé un fax et a appelé le chef de service qui lui a

expliqué que c'était la norme et qu'il fallait patienter.

Après plus d'un mois, fin juillet, le dossier a été enfin transmis à l'OFPPA. Comme j'avais envoyé le formulaire avant, l'OFPPA le connaissait déjà et m'a convoquée très rapidement, le 4 août 2006. L'entretien s'est bien passé. J'étais rassurée de ne pas voir des policiers et de pouvoir communi-

quer autrement que par haut-parleur.

Le même jour, l'OFPPA m'a reconnu le statut de réfugiée.

Je me suis rendue de nouveau à la préfecture pour avoir un récépissé de trois mois comme réfugiée. J'ai dû de nouveau me rendre à cinq heures du matin. J'ai refait la queue et on m'a demandé de repasser le lendemain.

Je n'ai pas très bien compris pourquoi on parle de procédure prioritaire puisqu'il a fallu trois mois pour que mon dossier soit envoyé à l'OFPPA qui m'a reconnu ensuite le statut de réfugiée en dix jours. »

M. S a saisi le tribunal administratif d'un recours contre le refus de séjour pris à son encontre. Le Tribunal a condamné l'Etat à lui verser 1000 €.

M. Y.A.D., Côte d'Ivoire / Zone d'attente de Roissy

> LE CAUCHEMAR

Y.A.D est ivoirien. Militant d'un parti d'opposition, il est menacé par les escadrons de la mort qui sévissent à Abidjan en 2003 après la signature des accords - morts-nés - de Marcoussis. Il quitte sa maison et son travail pour se cacher dans la ville et décide de quitter le pays pour la France. Arrivé à Roissy, il est la victime des mesures mises en place en zone d'attente pour juguler les « flux » de demandeurs d'asile. Au moment de son arrivée, près de 500 personnes sont maintenues à Roissy alors que la zone d'attente ne dispose que de 300 places d'hébergement.

« Je devais partir mais toutes les ambassades étaient fermées. Le seul moyen était de contacter un passeur pour vous faire monter dans un avion vers ailleurs. Comme je vivais caché, c'est ma sœur qui s'est occupée de ce contact. Le passeur connaissait quelqu'un à l'aéroport qui allait me faire éviter les contrôles par la compagnie aérienne. A l'époque, il suffisait d'avoir un passeport et un billet pour la Tunisie via Paris. En Tunisie, les Ivoiriens n'ont pas besoin de visa.

J'ai pris un taxi très tôt le matin et je suis arrivé à l'aéroport et grâce au passeur, j'ai pu monter dans l'avion vers la France et la liberté. Dans l'avion, j'ai détruit mon billet pour la Tunisie et quand je suis arrivé à Roissy, le 9 février 2003 à 17h, je respirais. A la sortie de l'avion, il y avait un contrôle

à la passerelle. J'ai tout de suite dit que je voulais demander asile, que j'étais menacé dans mon pays. Les policiers m'ont emmené dans un poste de police.

Là, j'ai été fouillé et j'ai dû sortir tout ce que j'avais sur moi. Puis on m'a transféré dans un deuxième poste. J'ai retrouvé d'autres compatriotes et on nous a dit de nous asseoir. Quand l'un de nous voulait aller aux toilettes, les policiers refusaient. L'un d'entre nous a dû faire sur lui devant tout le monde. J'étais choqué mais j'avais un moral d'acier.

Nous avons attendu longtemps, jusqu'à minuit. A ce moment là, on a été transférés dans un troisième poste de police pour voir un officier. A tour de rôle, on a été appelés devant lui. C'était une femme. Je lui ai expliqué les motifs de mon arrivée en France, les circonstances de mon départ et mes risques en cas de retour. Elle a écouté et a rempli un papier qui enregistrerait ma demande d'asile politique et indiquait que j'étais placé en zone d'attente.

Alors on m'a descendu au sous sol et j'ai cru vivre un cauchemar. On a du mal à imaginer qu'un lieu comme ça puisse exister dans un aéroport au luxe tapageur. Des dizaines de personnes s'entassaient dans une salle¹ : des africains et principalement des Ivoiriens mais des Chinois également. Les gens étaient debout, attroupés autour des

cabines téléphoniques, assis sur les sièges ou allongés sur le sol. J'avais l'impression d'être dans la cale d'un navire négrier tant il y avait du monde et une très forte odeur de sueur et de peur. J'ai réussi à me faufiler sous les sièges et, épuisé, je me suis endormi. Il était deux heures du matin.

Le lendemain, les policiers nous ont servi un petit déjeuner et à dix heures, un bus nous a conduit vers un lieu d'hébergement situé au bord des pistes qu'on appelait ZAPI 2². On est arrivé au local de la Police aux frontières (PAF) où on a pris mes empreintes et on m'a fouillé de nouveau. Puis on nous a emmenés dans les lieux de vie. C'était deux ou trois bâtiments avec des chambres aux lits superposés, mal chauffés. A côté, il y avait un bungalow où s'étaient regroupés des compatriotes et qui était mieux chauffé. Au bout de deux ou trois jours, j'ai eu trop froid, et j'ai réussi à trouver un lit dans le bungalow.

Il y avait énormément de monde dans ce lieu et on voyait partir des gens tous les jours. On pensait qu'ils étaient libérés et on était content pour eux.

A bout de quatre jours, on m'a conduit vers le ZAPI 3³. Ce n'était qu'un passage car on allait devant le Juge des libertés et de la détention⁴. On a pris un bus avec 30 personnes et on est arrivé à Bobigny. On a attendu dans une petite prison. Quand je suis arrivé

¹ Il s'agit d'une salle située sous le poste de quart de l'aérogare 2A.

² Une partie du centre de rétention du Mesnil-Amélot qui était alors dédié au placement en zone d'attente.

³ Lieu construit spécialement par le ministère de l'Intérieur pour accueillir les maintenus en zone d'attente à Roissy. Il est toujours en activité.

⁴ Le juge doit intervenir après 96 heures de privation de liberté, décidée par la PAF. Il peut prolonger le maintien pour une durée maximale de huit jours. Le juge peut intervenir de nouveau après ce délai et ordonner de prolonger de huit jours supplémentaires.

devant le juge, je lui ai dit que j'avais demandé asile. Il m'a répondu que je devais retourner en zone d'attente pour que ma demande soit examinée. Cela n'a pas duré plus de cinq minutes.

J'ai donc attendu l'entretien. En zone d'attente, à l'époque, c'était le ministère des Affaires étrangères qui faisait passer les entretiens. Le mien a eu lieu neuf jours après mon arrivée. Un homme m'a posé des questions. J'y ai répondu en expliquant mon histoire. J'ai eu l'impression qu'il avait compris. Un jour plus tard, la décision est tombée et c'était un rejet ; je n'ai pas compris. Il m'accusait de ne pas connaître les membres dirigeants de mon parti alors que je lui avais donné l'organigramme. La décision disait que j'allais retourner à Abidjan. A compter de ce moment, j'ai été appelé tous les jours pour reprendre l'avion. J'étais emmené à l'aérogare, je transitais dans la salle ignoble où j'avais séjourné le premier soir. Il y avait beaucoup d'Ivoiriens dans la même situation que moi. J'ai retrouvé des gens que je croyais libres depuis longtemps. Par un haut parleur, les policiers faisaient l'appel des personnes qui devaient partir et les emmener. Parfois, le convoi était annulé parce qu'il manquait un fourgon pour nous transporter jusqu'à l'avion.

Deux jours plus tard, je passais de nouveau devant le Juge qui a prolongé mon maintien en zone d'attente. J'ai fait appel et j'ai été conduit au Palais de Justice de Paris. Là, il y avait un compatriote qui était arrivé plusieurs mois avant moi. Il avait été condamné à de la prison et il était de nouveau promis au départ. J'ai ainsi été promené de la ZAPI où je restais la journée en aérogare où tous les soirs, je craignais de faire partie des appelés.

Le 25 février, avec d'autres Ivoiriens et un congolais, j'ai été conduit au chef de quart et on m'a dit que j'étais placé en garde à vue. On m'a mis les menottes et j'ai été conduit dans un autre bâtiment où j'ai passé quelques heures. Puis on

nous a conduit au Tribunal à 10h. On devait passer en comparutions immédiates pour refus d'embarquement.

J'étais fatigué. L'avocat de permanence nous a expliqué que si on refusait de repartir, on allait être condamné à six mois de prison et trois ans d'interdiction du territoire. Je me suis rappelé à ce moment que le compatriote au Palais de justice m'avait expliqué qu'il fallait mieux dire que je repartais et faire une autre demande d'asile. Je suis passé en jugement. Avant moi, mes compatriotes ont expliqué qu'ils ne pouvaient rentrer en Côte d'Ivoire. Résultat : six mois de prison. J'ai compris et j'ai suivi les conseils de l'avocate. Résultat : trois ans d'interdiction du territoire comme peine principale.

Après l'audience, j'ai été amené dans un autre centre, à Bobigny. J'y ai rencontré quelqu'un de la Cimade qui m'a expliqué qu'il fallait que je demande asile. On m'a remis un formulaire OFPRA et j'ai écrit toute mon histoire. Les policiers l'ont repris en fin de journée.

J'ai été transféré au Mesnil Amelot. En fait, c'était les mêmes locaux que la ZAPI 2 mais séparés par un grillage. J'avais atteint le point de non retour. Ma demande d'asile était le dernier espoir pour ne pas être renvoyé en Côte d'Ivoire.

Le 3 mars, les policiers ont organisé un vol spécial pour les Ivoiriens qui étaient dans la zone d'attente. Je ne l'ai vu que par les images de la télévision. Car aussi incroyable que cela puisse paraître alors que nous n'étions séparés que par une palissade, nous n'avons rien vu de l'opération. Il y avait la Cimade au centre de rétention. Les intervenants affichaient la liste des personnes libérées du jour. Je l'ai regardé et j'ai vu qu'il y avait mon nom. En fait, mon dossier était arrivé à l'OFPRA qui avait décidé de me convoquer. Je ne le savais pas parce que j'avais indiqué la seule adresse en France que je connaissais, celle de ma cousine en Corrèze. Mais l'OFPRA a permis ma libération⁵.

Je me suis retrouvé à Paris, Mais je ne connaissais personne. J'ai dormi une nuit dehors et j'ai passé d'autres nuits dans des asiles de nuit au Palais du peuple ou à la Mie de Pain. La journée, j'étais dans la ville et j'attendais le soir pour pouvoir prendre un bus de la BAPSA⁶ vers Nanterre. Là, on pouvait dormir plutôt confortablement. Après j'ai trouvé une domiciliation à Paris et un hébergement chez une amie ivoirienne à Asnières qui a accepté que je reste longtemps chez elle. J'ai enfin pu me poser.

Dans le même temps, j'étais allé voir la Cimade pour ma demande d'asile. On m'a préparé à l'entretien que je devais avoir mi-avril. Chose extraordinaire, après un premier entretien, j'ai été convoqué une deuxième fois à l'OFPRA, devant deux personnes. Après quelques semaines d'attente, l'OFPRA a pris une décision : j'ai été reconnu réfugié ! J'ai alors fait les démarches pour obtenir ma carte de réfugié. Mais contrairement aux autres réfugiés, je ne pouvais pas avoir de carte de résident car j'avais une interdiction du territoire de trois ans. La Cimade a fait des démarches pour que je sois assigné à résidence auprès du ministère de l'Intérieur. Quelques semaines plus tard, je suis allée à la préfecture de police et on m'a donné un rendez vous pour le mois d'avril 2004. Je devais toujours attendre.

Au rendez vous, on m'a notifié un arrêté m'assignant à résidence dans le département de Paris. Je ne pouvais pas théoriquement quitter Paris *intra muros* et devais pointer tous les mois au commissariat de quartier de mon lieu de domiciliation. Mais on m'a donné aussi un récépissé de six mois qui m'autorisait de travailler. J'ai commencé à chercher du boulot ou une formation.

Comme j'avais été interdit du territoire au titre principal, je ne pouvais demander qu'une grâce au président de la République pour être libéré de cette assignation. J'ai fait la démarche. Il y

⁵ Avant 2004, une convocation à l'OFPRA permettait la libération de la personne retenue.

⁶ BAPSA : Brigade d'assistance des personnes sans abri, service de la préfecture de police chargé de faire une maraude pour proposer un hébergement dans le CHAPSA de Nanterre.

a eu une petite enquête de police et finalement le ministère de la Justice a rejeté ma demande.

A ce moment là, j'ai trouvé un travail à La Poste. Pour cela, on demandait un permis de conduire. J'avais un permis ivoirien mais je n'ai pas pu le changer parce que je n'avais pas un titre de séjour supérieur à un an. J'étais de nouveau coincé par cette peine.

En octobre 2005, la préfecture a commencé à faire les démarches pour demander l'abrogation de mon assignation car la période de trois ans allait expirer. Quand je suis revenu six

mois plus tard, elle n'avait pas de nouvelles. La Cimade a fait un courrier. Mais six mois plus tard, quand je suis retourné à la préfecture, on m'a dit que le ministère n'avait pas abrogé l'arrêté. La Cimade a rappelé le ministère : mon dossier était aux archives. C'est seulement le 15 novembre que j'ai été libéré de l'assignation. J'ai alors pu demander le titre de séjour que mon statut de réfugié me permet d'obtenir : une carte de dix ans. Mais c'est au mois d'avril 2006 que je l'ai eu en mains propres.

Quatre ans après mon arrivée en France, je peux commencer à vivre nor-

malement : avoir un travail, un logement, changer mon permis, penser à faire venir ma famille toujours en Côte d'Ivoire. Quand je pense à ce que j'ai vécu à mon arrivée en France, je me dis que l'Etat a des raisons que la raison ignore. Pourquoi dire que ma demande est infondée et peu après me reconnaître le statut de réfugié ? Pourquoi cette condamnation de trois ans de mise au ban alors que j'essayais seulement de sauver ma peau ? Pourquoi mettre des gens dans des lieux innommables uniquement parce qu'ils viennent demander protection ? Cela n'a pas de sens. »

Famille H., Bosnie-Herzégovine / Préfecture du Tarn et Garonne

> RECONNUS RÉFUGIÉS ET RECONDUITS LE MÊME JOUR

La famille H., originaire de Bosnie-Herzégovine, est entrée en France au mois de septembre 2005. Elle formule une demande d'admission au séjour au titre de l'asile auprès du préfet du Tarn et Garonne. La République de Bosnie Herzégovine étant considérée comme un « pays d'origine sûr », le préfet leur refuse le séjour et l'OFPRA procède à un examen en procédure prioritaire.

Pour demander la protection de l'OFPRA, la famille H. a fait valoir les persécutions qu'ils ont subies pendant près de dix ans du fait de leur appartenance à la communauté Rrom. D'autres membres de leur famille ont d'ailleurs été reconnus réfugiés par l'OFPRA sur ce motif.

Toutefois leur demande d'asile est rejetée par l'OFPRA en décembre 2005. M et Mme H. forment alors un recours devant la Commission des recours des réfugiés. Le recours d'un demandeur d'asile en procédure prioritaire n'étant pas suspensif, le préfet les invite à quitter la France et ils doivent attendre la réponse à leur recours en situation irrégulière.

Le 9 octobre 2006, les enfants sont interpellés par la police sur le chemin de l'école. Les agents leur demandent de les mener à leurs parents. Les deux enfants effrayés emmènent les policiers dans leur logement de Castelsarrasin. Là, le fils est mis dans l'obligation de servir d'interprète pour l'interpellation de sa famille.

Les parents et les deux enfants sont alors conduits dans les locaux du commissariat. Le soir, les enfants et la mère sont reconduits à leur logement, tandis que le père, contre qui un arrêté de reconduite à la frontière a été prononcé, est transféré au Centre de rétention administrative de Cornebarrieu, près de Toulouse.

Le 11 octobre, M. H. passe devant le Juge des libertés et de la détention (JLD) qui prolonge sa rétention administrative. Le 13 octobre, M. H. voit son expulsion confirmée par le Tribunal administratif de Toulouse. Dans le même temps, la Commission des recours des réfugiés convoque les intéressés pour une audience le 9 novembre 2006.

Le 30 octobre, la mesure de rétention administrative de M.H. est prolongée pour une durée de quinze jours par le JLD et le 4 novembre, M. H. est reconduit en Bosnie-Herzégovine par avion. Ne voulant pas être séparé de lui, le reste de la famille se rend alors à l'aéroport et envisage de repartir volontairement avec lui. Mais ils ne sont pas informés du départ du père par la Police aux frontières qui indique faussement que celui-ci ne se trouve pas dans l'aéroport ni dans l'avion.

Le 6 novembre, Mme H., désespérée par l'éloignement de son mari et la pression exercée sur la famille depuis un mois, demande à la Cimade de la

conduire avec ses enfants à la préfecture de Montauban. Là, elle demande à partir à Sarajevo. L'idée d'être séparée de son mari lui est insupportable et aller le retrouver est devenue une obsession.

Le 9 novembre, Mme H. envoie un désistement de son recours à la Commission des recours des réfugiés à 8h30. En milieu de matinée, la préfecture appelle la Cimade pour lui notifier la date du départ de la famille, fixée au vendredi 10 novembre à 15h00, l'avion partant de Toulouse pour Sarajevo via Munich.

Le même jour, l'audience de la Commission des recours des réfugiés a lieu en l'absence des intéressés mais en présence de leur avocat. Du fait de l'exceptionnelle situation dans laquelle se trouve cette famille et de la gravité des craintes de persécution, la Commission statue immédiatement et leur reconnaît la qualité de réfugié.

Cette information est immédiatement communiquée au Préfet du Tarn et Garonne par l'avocat de la famille. Dans une situation de détresse psychologique aigüe, Mme H. se présente à la préfecture qui, en dépit de la décision de la Commission des recours des réfugiés, conduit la famille à l'aéroport avec comme destination Sarajevo, où la famille arrive à 21h00.

Dossier

Le droit d'asile *en danger*

- Immigration et identité nationale
par Tzvetan Todorov
- Mayotte : *des arrestations ciblées*
- Israël - Palestine : *pour en finir
avec l'occupation*

ISSN 1262-1218

n°53 - juin 2007 - 4 €

À PARAÎTRE AU MOIS DE JUIN :

Causes Communes, le journal de la Cimade
Dossier spécial : **LE DROIT D'ASILE EN DANGER**

28 pages - 4 €

Commande à causescommunes@cimade.org

ou 01 44 18 72 62



Cimade

*Service œcuménique d'entraide
64 rue Clisson
75 013 Paris
Tél. : 01 44 18 60 50
CCP : 408887 Y PARIS
www.cimade.org*

*ISBN : 978-2-900595-06-0
5€ + 2€ de frais de port*