Droit d'asile en France : état des lieux (partie 2)

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/612>

DOI : 10.4000/conflits.612

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 1996

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

« Droit d'asile en France : état des lieux (partie 2) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 23 | automne 1996, mis en ligne le 15 mars 2006, consulté le 30 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/612> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.612>

Ce document a été généré automatiquement le 30 mars 2021.

Creative Commons License

Droit d'asile en France : état des lieux (partie 2)

- ¹ Conséquences des résolutions d'Édimbourg Pour un demandeur d'asile arrivant à une frontière, la législation prévoit " un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ". Cette notion ne connaît pas de définition plus précise mais la pratique a confirmé que les autorités appliquent en la matière les critères établis par le Groupe ad hoc immigration¹. Les rapports du ministère de l'Intérieur sur les demandes présentées aux frontières font apparaître ces notions comme critères justifiant un refus d'admission suivi de refoulement vers le pays d'origine ou vers un pays tiers. La seule garantie exigée par le texte adopté par les États membres pour le renvoi d'un demandeur vers un pays tiers est le respect par ce pays du principe de non-refoulement (article 33 de la Convention de Genève) et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme interdisant la torture et les traitements inhumains et dégradants. Il est important de mentionner qu'à l'occasion d'un recours concernant une demande d'asile à la frontière, le Conseil d'État a jugé que les résolutions adoptées à Édimbourg ne pouvaient être utilement invoquées par le ministre de l'Intérieur dès lors qu'elles sont dépourvues de valeur normative². Pour les demandeurs d'asile se trouvant sur le territoire français, les trois concepts juridiques définis par les résolutions adoptées par le Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992, n'ont pas trouvé de traduction directe en droit interne. En effet, la France n'a pris aucune disposition législative ou réglementaire concernant l'application de la notion de " pays sûr d'origine ". On peut trouver en filigrane les notions de " pays tiers d'accueil " ou de " demande manifestement infondée " dans l'article 31 bis de l'ordonnance de 1945. L'accès au territoire français au titre de l'asile Des mesures de contrôle des flux migratoires Comme d'autres États européens, la France a pris diverses mesures de contrôle de la circulation transfrontalière. Elle a en particulier généralisé l'obligation des visas et imposé des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent des passagers non munis des documents requis. Par application du principe de souveraineté, la France a le droit de contrôler l'accès à son territoire mais il est regrettable que l'application de telles mesures ait pour effet d'entraver l'accès aux procédures d'asile. En effet, la personne qui doit fuir son pays en raison des risques qu'elle y court ou des persécutions qu'elle y a subies, est souvent dans l'incapacité de

solliciter un passeport des autorités de ce pays pour tenter d'y faire ensuite apposer un visa. Les mesures législatives prises par les États contraignent les transporteurs à assurer à l'embarquement un contrôle sévère des documents requis par le pays de destination s'ils veulent éviter d'éventuelles sanctions pécuniaires lourdes. En outre, d'autres mesures se mettent en place, comme la présence de policiers de pays européens dans certains aéroports étrangers pour procéder à des contrôles lors de l'embarquement. La politique des visas L'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 subordonne l'entrée de tout étranger en France à la possession préalable " des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ". En principe, les étrangers qui demandent à entrer en France au titre de l'asile sont dispensés de la présentation de l'ensemble de ces documents³. Cette dispense de documents a été affirmée par le Conseil constitutionnel⁴, par le Conseil d'État⁵ et par la loi⁶. En septembre 1986, au motif de lutter contre le terrorisme, le gouvernement français a pris la décision de généraliser l'obligation du visa d'entrée sur le territoire. Depuis la création du visa uniforme par la Convention de Schengen, 133 nationalités sont soumises par tous les États Schengen à l'obligation de ce visa mais la France a ajouté 23 pays à cette liste commune. La liste des nationalités dispensées⁷ est fixée selon deux critères essentiels : l'absence de risques sérieux pour la sécurité publique ou la sûreté nationale (grande délinquance, terrorisme) et l'absence de risque migratoire. La France exige également des visas de transit aéroportuaire (V.T.A.)⁸ des ressortissants de 18 États dont proviennent un grand nombre des demandeurs d'asile (arrêtés du 17 octobre 1995 et du 24 juillet 1996). Une modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (loi du 9 septembre 1986, article 10) a libéré l'autorité consulaire de l'obligation de motiver ses décisions de refus de visa. Or ce refus de visa peut se fonder " non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, mais sur toute considération d'ordre général " ⁹. Il en résulte que le chef de poste, même s'il procède à un examen individuel de chaque demande, dispose d'un pouvoir discrétionnaire. Les critères de l'octroi et du refus de visa se fondent sur l'appréciation de l'absence de risques sérieux pour la sécurité publique ou l'absence de risque migratoire. Les sanctions à l'encontre des transporteurs La loi du 26 février 1992 a intégré les dispositions de la Convention de Schengen à l'article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et a institué une amende administrative à l'encontre des transporteurs, d'un montant maximum de 10 000 francs, lors du débarquement d'un étranger non ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne démunie des documents de voyage ou du visa requis¹⁰. Les modalités d'application sont réglementées par le décret du 8 février 1993. Les transporteurs sont exemptés de sanctions dans les deux cas suivants :

- lorsque l'étranger qui demande l'asile est admis sur le territoire français ou lorsque sa demande n'est pas déclarée " manifestement infondée " ;
- lorsque le transporteur établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement ou lorsque les documents produits ne comportent pas d'élément d'irrégularité manifeste. Le personnel des compagnies de transport est devenu, dans la pratique, auxiliaire de police. En effet, les exemptions prévues dans la loi du 26 février 1992 impliquent implicitement un transfert de compétences au transporteur dans au moins deux domaines qui relèvent de la compétence exclusive des autorités :
- la vérification de l'authenticité des documents de voyage, tâche qui devrait rester de la compétence de la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) ;

- l'examen des demandes de protection, tâche qui devrait rester de la compétence des instances de détermination de la qualité de réfugié. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la compatibilité de cette mesure avec le droit d'asile, tel qu'il est garanti dans le préambule de la Constitution. Le Conseil prend note des causes d'exonération de la responsabilité encourue par le transporteur et émet la réserve d'interprétation suivante : " [...] cette cause d'exonération implique que le transporteur se borne à appréhender la situation de l'intéressé sans avoir à procéder à aucune recherche ; [...] [elle] ne saurait ainsi s'entendre comme conférant au transporteur un pouvoir de police en lieu et place de la puissance publique ; qu'elle a pour finalité de prévenir le risque qu'une entreprise de transport refuse d'acheminer les demandeurs d'asile aux motifs que les intéressés seraient non munis de visa d'entrée en France "¹¹. Lorsque le transporteur aérien ou maritime débarque sur le territoire français des étrangers non munis des documents d'entrée requis, il se voit adresser un procès-verbal. Cette mesure s'applique également aux entreprises de transport routier exploitant des liaisons internationales, à l'exclusion des trafics frontaliers. Le transporteur reçoit ensuite un projet de sanction du ministère de l'Intérieur, indiquant le montant de l'amende et les motifs. Le transporteur peut faire valoir ses observations dans le délai d'un mois. À l'issue de ce délai, le ministre de l'Intérieur arrête la décision d'infliger l'amende et en fixe le montant ou classe le dossier. Il notifie cette décision au transporteur. Le recours devant le tribunal administratif n'est pas suspensif. En pratique, une première série de requêtes a été déposée, en mai 1994, par un certain nombre de transporteurs auprès du Tribunal administratif de Paris. La poursuite n'est engagée que lorsque la négligence est déclarée manifeste. En revanche, la charge de la preuve que l'irrégularité des documents de voyage n'était pas manifeste pèse sur le transporteur. Un rapport du ministère de l'Intérieur Le ministère de l'Intérieur a diffusé en 1996 le Rapport au parlement - Responsabilité des transporteurs relatif à l'application de la législation du 1er mars 1993 au 31 décembre 1995. Ce rapport analyse du point de vue quantitatif et qualitatif les infractions constatées et fournit de nombreuses informations chiffrées. Sur un total de 4 905 procès-verbaux enregistrés : 3 444 manquements manifestes (montant total de 31 millions de francs avec 80% d'amendes de 10 000 francs), 894 procédures classées sans suite et 567 affaires demeurant pendantes. 51% des manquements recensés au départ du continent africain (Bamako, Alger, Dakar, Douala, Abidjan). Cent quatorze entreprises de transport punies, les transporteurs " transmanches " commettant 21% des infractions ; aucun procès-verbal dressé ne concernant les frontières terrestres. Air France représente 24% de la totalité des irrégularités mais représente également 40% de la desserte de la France. Deux infractions sur trois concernent des visas. Sur 3 444 décisions notifiées, des observations ont été présentées dans 1 450 cas, 274 recours ont été enregistrés. Certaines compagnies invoquent que " seule l'autorité de police dispose d'un personnel habilité et formé pour apprécier la validité des documents [...] de telles vérifications supposent des pouvoirs d'injonction et d'investigation que seule détient la puissance publique ". Les compagnies avancent aussi les " difficultés matérielles " et " les contextes locaux tels les infrastructures de certains aéroports ". Certaines tentent de faire admettre que la loi n'est pas compatible avec les normes de l'annexe 9 à la Convention de Chicago relative à l'organisation de l'aviation civile qui recommande que la responsabilité du transporteur ne soit pas engagée " à moins qu'il y ait lieu de croire que le transporteur a négligé de prendre des précautions ". Dans son rapport, le ministère de l'Intérieur se contente de citer à plusieurs reprises " l'obligation de

résultat et non l'obligation de moyens " des transporteurs ou d'affirmer que ces derniers " sont tenus de satisfaire aux exigences posées par la loi, le choix des moyens leur appartenant " ou qu' " il leur appartient de prendre les mesures qui s'imposent pour ne pas s'exposer à une sanction ". Le ministère se félicite également des efforts d'Air France et des " stages de formation du personnel d'escale organisés par la compagnie et le ministère de l'Intérieur " et des " efforts significatifs effectués par quelques compagnies sur les points d'embarquement les plus difficiles en utilisant des sociétés sous-traitantes pour les escales sensibles ". Cependant, le rapport ajoute que " les efforts consentis ne sauraient constituer en eux-mêmes un motif d'exonération de leur responsabilité ". Le ministère conclut que " l'appréciation de l'efficacité du dispositif reste difficile à établir après trois années d'exercice " et que " l'application qui en est faite devra être confirmée par l'interprétation que fera la juridiction administrative lorsqu'elle statuera sur les recours déposés par les compagnies sanctionnées ". L'asile aux frontières françaises¹²

- 2 Article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : " Pour entrer en France, tout étranger doit être muni : 1. Des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ; 2. Sous réserve des conventions internationales, des documents prévus par le décret du Conseil d'État et relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, à ses moyens d'existence et aux garanties de son rapatriement [...] ". Article 12 du décret du 27 mai 1982 : " Lorsque l'étranger qui se présente à la frontière demande à bénéficier du droit d'asile, la décision de refus d'entrée en France ne peut être prise que par le ministre de l'Intérieur après consultation du ministre des relations extérieures ". Article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : " L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international et désignée par arrêté, un port ou un aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ". Les demandeurs d'asile Conformément à la Convention de Genève¹³, les étrangers qui demandent à entrer en France au titre de l'asile sont en principe dispensés de la présentation des documents exigés par l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. La procédure de refus d'entrée des demandeurs d'asile découle du décret du 27 mai 1982 mais le ministre de l'Intérieur ne devrait prendre cette décision que pour l'un des motifs prévus à l'article 5 de l'ordonnance de 1945, qui justement ne sont pas, pour l'essentiel, opposables aux demandeurs d'asile. En fait, l'étranger qui demande à être admis sur le territoire français au titre de l'asile et qui est maintenu en zone d'attente est soumis à un examen dont l'objet est de déterminer si sa demande n'est pas " manifestement infondée " (article 35 quater). Lorsqu'il se présente à la frontière, la première administration qu'il rencontre est la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC). Dès que la demande est enregistrée, elle est transmise à la Division asile à la frontière (D.A.F.) du ministère des Affaires étrangères. Si le demandeur se trouve dans un aéroport parisien, la D.A.F. se déplace et l'entend. Après cet éventuel entretien et l'examen du dossier, la D.A.F. formule un avis et le transmet au ministère de l'Intérieur qui seul peut prendre la décision de refuser au demandeur l'accès au territoire. Si la demande d'asile n'est pas jugée manifestement infondée, il est délivré à l'intéressé un sauf-conduit qui lui permet de pénétrer sur le territoire

français¹⁴. Si la demande est jugée manifestement infondée, il risque d'être rapidement refoulé, le recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif n'étant malheureusement pas suspensif. Environ la moitié des demandes enregistrées sont ainsi refusées, les étrangers étant refoulés sans recours efficace : le taux d'entrées autorisées s'élevait à 73% en 1992, 45% en 1993 et 1994 et un peu plus de 50% en 1995 et 1996. Un récent rapport précise l'appréciation que le ministère de l'Intérieur fait du caractère " manifestement infondé " d'une demande¹⁵ : " un certain nombre de critères sont utilisés soit de manière unique soit de manière combinée : le demandeur provient d'un pays tiers d'accueil, [...] la demande est hors du champ d'application de la Convention de Genève, [...] la demande est manifestement dépourvue de justifications ". En 1996, environ 33% des décisions de rejet incluaient l'existence d'un pays tiers d'accueil où, selon le ministère, le demandeur " était effectivement à l'abri de menaces et protégé contre le refoulement ". Dans la pratique, il semble en fait évident qu'aucune vérification n'est faite en cas de renvoi vers un pays tiers, qu'aucune assurance n'existe quant à cette protection contre le refoulement dans ce pays tiers et que l'accès à une procédure d'asile n'y est pas garanti. Une décision du Conseil d'État, en date du 18 décembre 1996, a censuré l'application de cette théorie comme critère d'appréciation du caractère manifestement infondé d'une demande. Le ministre de l'Intérieur avait en effet refusé l'entrée à un demandeur en avril 1994, au seul motif qu'il avait transité par un pays tiers signataire de la Convention de Genève et avait omis d'y demander l'asile. Le Conseil d'État a énoncé " qu'une telle circonstance n'était pas au nombre de celles dont le ministre de l'Intérieur pouvait légalement tenir compte pour regarder comme manifestement infondée la demande de l'intéressé ". C'est sans doute pour cela que désormais, pour rejeter les demandes dans les mêmes proportions, le ministère de l'Intérieur invoque l'utilisation de plusieurs critères " de manière combinée ". Les demandeurs d'asile ne sont pas tous maintenus en zone d'attente. La situation est particulièrement choquante dans les ports ; les passagers clandestins sont en effet consignés sur le navire à bord duquel ils sont arrivés. Beaucoup sont refoulés sans que personne ne soit en mesure de savoir si certains voulaient demander l'asile. La situation est également particulière aux frontières terrestres où les zones d'attente n'existent pas. En effet, l'appréciation du caractère manifestement infondé d'une demande découle de l'article 35 quater sur les zones d'attente et ne peut avoir lieu que dans le cadre de l'application de cet article, lorsqu'un étranger est maintenu dans une zone. Cependant, les pouvoirs publics n'en déduisent pas que l'accès des demandeurs d'asile est libre et ils préfèrent considérer que " les frontières terrestres ne sont pas concernées par ce dispositif, le demandeur d'asile se trouvant alors nécessairement sur le territoire d'un État signataire de la Convention de Genève où il peut solliciter l'asile "¹⁶. C'est pourquoi, il semble qu'aucune demande d'asile n'est jamais été enregistrée à une frontière terrestre, les personnes concernées étant immédiatement refoulées si elles sont contrôlées. D'autres candidats à l'asile risquent un renvoi rapide vers leur pays d'origine sans passage par une zone d'attente ni enregistrement d'une demande d'asile. Lorsqu'après avoir traversé le territoire français, un étranger s'adresse à la Grande-Bretagne pour y demander asile, il est désormais rapidement refoulé, en général vers un port comme celui de Calais, ou vers la gare du Nord à Paris¹⁷. Aucun texte officiel ne régit ces renvois : la Grande-Bretagne n'est pas signataire de l'Accord de Schengen et elle n'a pas signé d'accord officiel de réadmission avec la France. Ces deux pays se contentent d'appliquer un simple accord paraphé par deux fonctionnaires qui ne prévoit aucun enregistrement des demandes d'asile, ni aucune garantie de

traitement¹⁸. Le ministère de l'Intérieur français a précisé que " les demandes d'asile [...] des étrangers renvoyés à la France [...] ont jusqu'à présent été traitées comme des demandes d'asile sur le territoire "¹⁹. Dans la pratique, il semble que, dès le contrôle à l'arrivée, ces personnes sont orientées vers la préfecture où ils se voient notifier un arrêté de reconduite à la frontière, ce qui signifie en général un renvoi dans leur pays d'origine. Dans le meilleur des cas, une demande d'asile est enregistrée selon la procédure " prioritaire ", c'est-à-dire sans garanties suffisantes d'un examen attentif, le demandeur restant en rétention administrative sous le contrôle de la police (voir chapitre correspondant, Une procédure prioritaire). Toutes ces raisons expliquent que très peu de demandes d'asile sont enregistrées à toutes les frontières, 521 en 1995 et 526 en 1996²⁰, alors que de 50 000 à 60 000 étrangers sont refoulés chaque année. Divers témoignages permettent de constater que certains étrangers éprouvent des difficultés à obtenir que leur demande d'asile soit enregistrée. L'exemple des Algériens est peut-être, à ce titre, révélateur : en 1995, seules 2 demandes d'asile ont été enregistrées sur l'ensemble des frontières françaises alors qu'il y a eu 339 non admis dans le seul secteur sud²¹. Le maintien en zone d'attente Les demandeurs d'asile peuvent être maintenus dans une zone d'attente pendant la durée de l'examen " tendant à déterminer si [leur] demande [d'asile] n'est pas manifestement infondée ". Chaque zone d'attente est délimitée par le préfet compétent et s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure des lieux d'hébergement " assurant des prestations de type hôtelier " comme l'étage d'un hôtel loué par le ministère de l'Intérieur à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Il existe plus de cent zones d'attente sur le territoire français dans des aéroports, des ports et des gares ouvertes au trafic international. Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur²², 5 646 étrangers ont été maintenus en zone d'attente en 1996, dont 606 demandeurs d'asile (enfants mineurs inclus). L'écrasante majorité des demandeurs d'asile sont maintenus dans la zone de Roissy. Deux autres catégories d'étrangers peuvent être maintenues en zone d'attente. Les " non-admis ", auxquels l'entrée en France est refusée, sont maintenus " pendant le temps strictement nécessaire à [leur] départ ". S'y trouvent aussi des étrangers en " transit interrompu " dès lors qu'une entreprise de transport a refusé de les embarquer vers le pays de destination prévu ou que les autorités de ce pays les ont refoulés. Ces derniers n'attendent aucune décision des autorités françaises, ils ne bénéficient d'aucune garantie et peuvent être renvoyés sans délai²³, sans formalité, sans qu'il reste aucune trace de leur séjour en zone d'attente. Les " non-admis " et les étrangers en " transit interrompu " peuvent éprouver des craintes en cas de retour vers leur pays d'origine mais il ne leur sera pas toujours possible de faire enregistrer une demande d'asile si leur réacheminement est déjà décidé. La décision de maintien en zone d'attente La décision de maintien en zone d'attente est prise par le chef du service de contrôle aux frontières, elle doit être écrite et motivée. Le maintien est prononcé pour une durée maximum de quarante-huit heures, renouvelable une fois. Il ne peut être prolongé, pour une durée maximum de huit jours, que par ordonnance du président du tribunal de grande instance (T.G.I.), une nouvelle prolongation de huit jours au plus peut être autorisée à titre exceptionnel dans les mêmes conditions. La durée moyenne du séjour des demandeurs d'asile en zone d'attente a été d'un peu plus de 2 jours en 1996. Le maintien de la majorité de ces demandeurs n'a donc pas été prolongé par le juge judiciaire ; la prolongation n'ayant pas été nécessaire, le juge n'a pas eu à examiner leur cas. Ainsi, sur 606 demandeurs d'asile arrivés en 1996, 192 seulement ont été présentés au juge aux fins de

prolongation au delà des 4 premiers jours. Quand l'étranger maintenu est un demandeur d'asile et que l'administration n'a pas encore statué sur le caractère manifestement infondé ou non de sa demande, le juge judiciaire, intervenant en tant que gardien de la liberté individuelle, ne devrait prolonger le maintien que lorsqu'il n'est pas en mesure d'apprécier lui-même si la demande n'est pas manifestement infondée. S'il est, en revanche, en mesure de le faire et s'il estime que la demande n'est pas manifestement infondée, il devrait refuser de prolonger le maintien²⁴. Les voies de recours La décision de maintien en zone d'attente peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Ce recours est, toutefois, dénué de toute efficacité puisqu'il n'a pas d'effet suspensif et qu'il ne sera jamais examiné avant l'expiration du délai du maintien (au maximum vingt jours). Les ordonnances du T.G.I. autorisant la prolongation du maintien peuvent être déférées, par l'intéressé, le ministère public ou le préfet, " dans les quatre jours " de leur prononcé²⁵, au " premier président de la Cour d'appel ou son délégué [qui] doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine " ²⁶. L'ordonnance d'appel peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation, par ces mêmes parties, " dans les dix jours suivant [sa] notification " ²⁷. Ni l'appel ni le pourvoi en cassation ne sont suspensifs, ce qui en réduit l'utilité. Cependant, vu la brièveté des délais d'appel (le juge d'appel peut statuer avant l'expiration du délai de maintien), cette voie est fréquemment employée. Pour éviter que l'ordonnance de première instance autorisant la prolongation du maintien ne soit infirmée (ce qui oblige à faire entrer l'étranger sur le territoire), il est arrivé que l'administration précipite le départ de l'intéressé en empruntant, si besoin, des itinéraires surprenants, que seule explique la disponibilité d'un vol. La décision du juge d'appel sur le maintien en zone d'attente, qui est tenu de statuer tant que le délai fixé par la loi n'est pas expiré, devient alors superflue. Les droits des étrangers maintenus L'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoit que, dès que la décision de maintien est prise, l'étranger " est immédiatement informé de ses droits et de ses devoirs, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'un interprète ". Il est parfois difficile de recourir à un interprète dans un très bref délai et il n'est pas rare que celui-ci assiste l'étranger par téléphone ou qu'il soit fait appel à un employé d'une compagnie aérienne du pays de l'étranger concerné ou à un fonctionnaire de la DICCILEC.

- 3 Pendant la durée du maintien, l'étranger maintenu " peut communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix " ²⁸ mais il lui sera difficile de choisir un conseil s'il ne connaît aucun avocat ou aucune association humanitaire. Pour communiquer, un téléphone est indispensable, il n'est pas toujours mis à la disposition des personnes maintenues dans les zones. En outre, il ne pourra être utilisé que par les détenteurs de cartes téléphoniques. Le procureur de la République et le président du T.G.I. peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions du maintien, mais on mesure le caractère illusoire de cette garantie quand on sait la lourdeur de leurs charges.
- 4 L'Office des migrations internationales (O.M.I.) ²⁹ assure des permanences dans la zone d'attente de Roissy, par l'intermédiaire d'un ou plusieurs agents dont le rôle est uniquement d'apporter une aide humanitaire aux étrangers maintenus. Concrètement, ils se contentent de fournir des cartes téléphoniques, des trousseaux de toilette et de vendre des cigarettes et de la nourriture. Leur action est purement matérielle ; ils n'apportent aucune assistance juridique aux étrangers maintenus. L'accès aux zones d'attente L'article 35 quater ne précise pas si l'étranger peut recevoir des visites en zone d'attente, la demande doit être adressée à l'officier de quart pour chaque visite. En pratique, les conditions d'accès, même pour les avocats, sont variables selon les

dispositions des fonctionnaires de police qui accordent ou non ce droit de visite. Démarche simple ou véritable parcours du combattant, le droit de visite est soumis au bon vouloir de l'officier de quart qui en limite parfois arbitrairement la durée. Le décret du 2 mai 1995 précise les conditions d'accès du H.C.R. et des associations humanitaires aux zones d'attente. Un arrêté du ministre de l'Intérieur du 7 décembre 1995 a limité à cinq la liste des associations habilitées à y accéder ³⁰. L'agrément, délivré par le ministre de l'Intérieur pour un an renouvelable, ne peut être accordé qu'à cinq personnes par association. Une association ne peut accéder à une zone qu'une fois par trimestre entre 8 heures et 20 heures³¹. Par ailleurs, toute visite doit être précédée d'une demande d'accès auprès du ministère de l'Intérieur³². On est bien loin de la possibilité pour les associations d'être présentes en zone d'attente " dans la mesure où [elles voudraient] l'être ", ainsi que l'avait souhaité le Sénat lors du vote de la loi du 6 juillet 1992³², c'est pourquoi les associations concernées ont déposé un recours auprès du Conseil d'État contre le décret du 2 mai 1995. Le problème particulier des ports Les zones d'attente portuaires semblent actuellement inutiles. Il est, en effet, de pratique courante de maintenir à bord des navires les passagers embarqués clandestinement, fréquemment dénommés " passagers clandestins ". Ces passagers arrivent en général sans les documents exigés pour entrer en France. Qu'ils aient cherché à demander l'asile ou non, ils sont la plupart du temps renvoyés sur le navire à bord duquel ils sont arrivés. Presque aucune demande d'asile n'est en effet enregistrée dans les nombreux ports français et si une demande est enregistrée, elle sera examinée sans que l'intéressé soit autorisé à débarquer. Cette pratique, qui ne repose sur aucun texte et constitue, au contraire, une méconnaissance de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, a été qualifiée de voie de fait ^{33 34} à plusieurs reprises par les tribunaux judiciaires, sans toutefois que ces condamnations réitérées ne conduisent les autorités de police de la frontière, agissant sur instructions du ministère de l'Intérieur, à mettre fin à ces agissements. Cette situation risque de perdurer, surtout après la décision prise par le Tribunal des conflits le 12 mai 1997. En août 1996, la police avait refusé le débarquement de deux passagers clandestins à Honfleur. Leurs avocats avaient introduit une demande en référé devant le tribunal de grande instance pour qualifier le refus des policiers de voie de fait. Le ministère de l'Intérieur avait alors contesté la compétence de l'ordre judiciaire et porté l'affaire devant le Tribunal des conflits. Cette juridiction a décidé que " le législateur [ayant] attribué en principe à l'administration le pouvoir de procéder à l'exécution forcée des décisions [...] prononçant un refus d'entrée [...], à les supposer même illégales, les mesures prises en l'espèce n'étaient pas manifestement insusceptibles d'être rattachées à un pouvoir [de] l'administration ; que ces actes ne sauraient dès lors être regardés comme constitutifs de voies de fait ". Néanmoins, il a fallu deux séances et la voix décisive du garde des Sceaux Jacques Toubon pour en arriver à cette décision. En outre, le Tribunal des conflits n'a fait que se prononcer sur la compétence du juge et pas sur la légalité du maintien des passagers à bord du navire. Le commissaire du gouvernement a admis l'illégalité de ces agissements de l'administration mais il faudra attendre que le tribunal administratif statue sur le fond pour que cette interprétation soit confirmée. Le traitement des demandes d'asile dans les préfectures L'étranger qui fuit son pays et se trouve sur le territoire français pour chercher une protection doit s'adresser à la préfecture de son lieu de domiciliation afin de se déclarer et d'être éventuellement admis au séjour au titre de l'asile. La plupart sollicitent la reconnaissance du statut de réfugié en application de la Convention de Genève de 1951. Leur nombre diminue régulièrement : 61 422 en 1989, 54

813 en 1990, 47 380 en 1991, 28 872 en 1992, 26 507 en 1993, 25 964 en 1994, 20 415 en 1995 et 17 405 en 1996. D'autres demandent un simple titre de séjour ; cette solution dénommée " asile territorial " par les autorités n'est pourtant pas expressément prévue par la loi. L'asile lié à une demande de reconnaissance du statut de réfugié Selon l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée par les lois des 24 août et 30 décembre 1993, " tout étranger présent sur le territoire français qui [...] demande à séjourner au titre de l'asile, présente cette demande dans les conditions fixées à l'article 31 bis ³⁵ et " l'examen de la demande d'admission au titre de l'asile [...] relève du représentant de l'État " ³⁶. La circulaire du 8 février 1994 précise les conditions d'application. L'enregistrement de la demande d'admission au séjour par la préfecture est nécessaire avant de présenter une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.) et la Commission des recours seuls compétents ³⁷. Le Préfet peut refuser l'admission au séjour d'un demandeur d'asile dans quatre cas :

- compétence d'un autre État européen partie à la convention de Dublin ou de Schengen (article 31 bis 1) ;
- admissibilité et protection effective dans un autre État (article 31 bis 2) ;
- menace grave pour l'ordre public (article 31 bis 3) ;
- fraude délibérée, demande présentée pour faire échec à une mesure d'éloignement ou recours abusif (article 31 bis 4). Dans les autres cas, une autorisation provisoire de séjour (A.P.S.) est renouvelée jusqu'à ce que l'O.F.P.R.A. et, le cas échéant, la Commission des recours des réfugiés aient statué (article 32). Premier contact déterminant avec la préfecture Lorsqu'il se rend à la préfecture, le demandeur d'asile se voit en général remettre un questionnaire à remplir et il lui est demandé de présenter un certain nombre de documents (pièce d'identité, justification de domicile). Si certains manquent ou ne sont pas en règle, il peut être prié de revenir ultérieurement. Certains étrangers éprouvent ainsi de réelles difficultés à faire enregistrer leur demande d'asile alors que les textes précisent qu'aucun document ne peut être exigé du demandeur d'asile³⁸, pas plus qu'un domicile³⁹. Le H.C.R. constate d'ailleurs que " dans la plupart des cas, une personne qui fuit la persécution arrive dans le plus grand dénuement et très souvent n'a même pas de papiers personnels " ⁴⁰. Il lui est en outre souvent difficile de trouver rapidement un logement régulier ou une domiciliation durable. Si la demande n'est pas enregistrée immédiatement, cette période d'attente et d'incertitude peut se prolonger. Les conséquences sont alors importantes sur les conditions de vie, d'autant plus que la préfecture, en général, ne délivre pas de document attestant de la démarche effectuée. L'étranger court alors le risque d'être interpellé à tout moment pour un contrôle d'identité et de se voir notifier un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Dans les départements et les territoires d'outre-mer, il semble difficile de faire enregistrer une demande d'asile. En Guyane française, de nombreux Haïtiens étaient présents en situation irrégulière depuis des années. Lorsque d'autres Haïtiens ont dû fuir leur pays pour des raisons politiques, il leur a été pratiquement impossible de faire enregistrer par la préfecture une demande de reconnaissance du statut de réfugié. En 1995, après diverses démarches, la préfecture de Guyane a finalement enregistré quelques demandes de ces ressortissants haïtiens. La procédure Schengen La Convention d'application de l'Accord de Schengen ne permet plus à un étranger de choisir le pays qui va examiner sa demande de reconnaissance du statut de réfugié. Elle détermine les critères permettant de définir l'État partie qui est responsable de l'examen de sa demande (article 30). La

Convention ne précise pas les règles de l'examen de cette demande, c'est le droit national de l'État responsable qui s'applique (article 32). Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, le nombre de demandes enregistrées à l'O.F.P.R.A. a fortement chuté, la moyenne mensuelle étant passée de 2 164 en 1994 à environ 1 225 en 1997⁴¹. En novembre 1995, Isabelle Renouard⁴² a précisé que " l'une des causes [de cette baisse] est probablement une plus grande rigueur de certains de nos partenaires Schengen dans la délivrance des visas " ⁴³. La procédure Schengen se déroule en quatre phases : consultation du Système d'Information Schengen (S.I.S.), détermination de l'État responsable, saisine de celui-ci et enfin, le cas échéant, transfert du demandeur vers cet État. La circulaire du 21 mars 1995 précise les modalités d'application du traitement des demandes d'asile déposées à l'intérieur du territoire français. Une recherche exagérée d'un État " voisin " responsable Une fois que le demandeur a rempli un questionnaire (notice-asile) relatif à son état civil mais surtout à l'itinéraire suivi depuis le pays d'origine, la préfecture peut chercher à le faire accepter par un autre État Schengen : c'est la phase dite de " détermination de l'État responsable " ⁴⁴. La consultation du fichier S.I.S. est systématique. En France, l'inscription au S.I.S. entraîne le refus de la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour (A.P.S.), ou, dans certains cas, le retrait des documents de séjour, et la mise sous " convocation Schengen ". Il est arrivé qu'une préfecture notifie un arrêté de reconduite à la frontière à un étranger signalé comme débouté dans un autre pays Schengen. Lorsque, au vu du récit du demandeur, une préfecture juge qu'un autre État Schengen devrait être responsable de l'examen de la demande, elle saisit cet État afin qu'il se déclare éventuellement compétent. En attendant sa réponse, le demandeur est muni d'une simple convocation valable une ou deux semaines ou un mois : " cette convocation ne vaut pas autorisation de séjour [...] la présence du demandeur est tolérée sur le territoire " ⁴⁵. La préfecture n'est pas tenue d'informer l'intéressé de l'État auprès duquel la demande de réadmission a été faite. La France a tendance à soupçonner a priori le passage par un pays tiers de manière beaucoup plus systématique que ses partenaires, qui ne transmettent ou n'acceptent des demandes de reprise en charge que lorsque des éléments suffisamment probants étayent la requête. Cette pratique explique les faibles taux d'accord des demandes de reprise en charge présentées par la France⁴⁶. Ces chiffres illustrent les recours exagérés à la procédure Schengen par les autorités françaises et les difficultés d'application uniforme des dispositions relative à l'asile. Cette recherche exagérée est probablement le fait d'un manque de formation des agents préfectoraux ainsi que de moyens en personnel et en matériel, nécessaires à " un traitement juste et minutieux des dossiers ", mais aussi du contenu de la circulaire française d'application du 21 mars 1995 qui préconise " des exigences en matière de preuves aussi réduites que possible " ⁴⁷. Parmi les difficultés d'application examinées, le rapport sur l'application de la Convention mentionne les " moyens de preuve exigés " et fait état de la nécessité d'établir une recommandation⁴⁸. Des risques d'erreur ou de mauvaise interprétation peuvent également venir de l'absence d'interprète ou du fait que l'agent préfectoral peut remplir lui-même le questionnaire. L'attente de la réponse de l'État saisi Les préfectures disposent d'un délai maximum de six mois pour déterminer l'État responsable, et les États interrogés de trois mois pour répondre⁴⁹. L'utilisation exagérée de cette procédure, ainsi que la lenteur de certains pays pour répondre, retarde injustement l'accès à l'O.F.P.R.A. ⁵⁰. D'autant que le demandeur vit cette période d'attente dans une situation de grande précarité, n'ayant aucun statut juridique, ne pouvant ni exercer d'activité rémunérée⁵¹ ni, en général, bénéficier de possibilités

d'hébergement social⁵². Les demandeurs munis d'une convocation Schengen peuvent, " si leur situation sociale le justifie manifestement, bénéficier des aides d'assistance d'urgence délivrées par le service social d'aide aux émigrants (S.S.A.E.) ; le montant cumulé de ces aides ne devra pas excéder celui de l'allocation d'attente (de deux mille francs par adulte et de sept cent francs par enfant de moins de seize ans) " ⁵³. Cette aide ne peut être versée qu'une seule fois. De plus, les intéressés peuvent rencontrer des difficultés pour la toucher, les services de la poste refusant parfois de leur délivrer des mandats postaux. En cas de réponse positive d'un autre État Schengen, le demandeur d'asile est prié de s'y rendre ou y est conduit d'office. Du fait de la prolongation des délais de convocation, le demandeur peut être avisé tardivement de la réponse de l'État saisi ; il est contraint de partir dans les plus brefs délais alors qu'il dispose normalement d'un mois pour s'y rendre. Il arrive que le demandeur soit informé oralement au guichet de l'acceptation de transfert, sans que lui soient remis les documents exigés, datés et signés (double de la réponse de l'État saisi, document précisant les modalités du transfert, laissez-passer valable pour le transfert). Des personnes sont parfois arrêtées en se présentant à la préfecture (notamment celle de Paris) puis emmenées directement dans un centre de rétention en vue de l'exécution du transfert⁵⁴ sans être autorisées à récupérer leurs effets personnels. Certaines se sont fait confisquer leurs documents d'identité sans restitution ultérieure, ce qui a pu conduire à des situations aberrantes si elles sont priées par le pays qui les prend en charge de revenir en France (clandestinement) afin de les récupérer. Le ministère de l'Intérieur justifie ces renvois forcés par le faible nombre de personnes qui se rendraient dans le pays désigné de leur propre chef. L'intéressé ou son représentant peut faire appel de la décision de transfert devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois. Ce recours n'est pas d'une grande utilité car il n'est pas suspensif. Le critère de souveraineté... exceptionnel La rigidité du système Schengen créant un mécanisme fondé sur des critères objectifs (visa, document de séjour, itinéraire) ne prend en considération qu'à titre tout à fait exceptionnel les motifs familiaux ou culturels qui font qu'un étranger choisit un pays d'asile plutôt qu'un autre. Cette rigidité contribue à aggraver le déracinement de ces exilés qui cherchent souvent à rejoindre leur famille ou leur communauté. L'obtention de visas pour des pays différents ou le hasard des itinéraires ne permettent pas toujours à des couples de faire examiner leur demande dans le même État. Il semble que de nombreux demandeurs ne comprennent pas ou n'acceptent pas ces mesures Schengen et n'obtempèrent pas à la demande de se rendre dans l'État responsable. Ils se retrouvent alors en situation irrégulière et risquent un renvoi vers leur pays à tout moment. La Convention de Schengen prévoit que tout État partie peut assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité incombe à un autre, c'est le critère de souveraineté (article 29-4). La circulaire du 21 mars 1995 invoque pour la France l'article 53-1 de la Constitution et précise que " cette disposition n'a qu'une application limitée " : " ce sont donc des motifs politiques (cas où l'étranger a été persécuté en raison de son action en faveur de la liberté), humanitaires (motifs familiaux ou culturels) ". Dans une décision du 25 février 1997, le tribunal administratif d'Orléans a annulé l'arrêté de reconduite à la frontière du 7 août 1995 pris par le préfet du Loiret, au motif que l'intéressé " justifie de liens privilégiés avec la France qui devraient conduire le préfet à instruire sa demande d'asile à titre humanitaire ; que M. K. est fondé à soutenir que c'est à tort que le préfet a refusé d'instruire sa demande et l'a invité à retourner en Espagne ". L'intéressé a attendu près de deux ans en situation irrégulière le droit de

faire examiner sa demande par l'O.F.P.R.A. Le critère de souveraineté semble être rarement utilisé. Sans fournir d'informations chiffrées, un responsable du ministère de l'Intérieur avait reconnu que cette possibilité devait rester " marginale ". La circulaire du 21 mars 1995 précisait d'ailleurs déjà que cette disposition ne devait être utilisée qu'" à titre exceptionnel " !

NOTES

1. Voir infra l'asile aux frontières française.
2. C.E., 18 décembre 1996, ministre de l'Intérieur c/M. Rogers.
3. L'article 31 de la Convention de Genève stipule d'ailleurs : " Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui [...] entrent ou se trouvent sur le territoire sans autorisation ".
4. Déc. n° 79-109 DC, 9 janvier 1980 et Déc. n° 86-216 DC, 3 septembre 1986.
5. C.E. 27 septembre 1985.
6. Article 31 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945.
7. En sont aujourd'hui dispensés les seuls ressortissants des États suivants : États membres de l'U.E. (Union européenne) et de l'E.E.E. (Espace économique européen), de 23 autres États ayant conclu avec la France des accords de circulation portant suppression de l'obligation de visa d'entrée ainsi que les étrangers établis dans un des pays signataires de la Convention de Schengen.
8. Visa requis dont doit être munie une personne se rendant dans un autre pays que la France si son trajet comporte au moins une escale en France. Liste des pays concernés : Afghanistan, Albanie, Angola, Bangladesh, Erythrée, Éthiopie, Ghana, Haïti, Irak, Iran, Liberia, Nigeria, Libye, Pakistan, Sierra Leone, Somalie, Sri Lanka, Zaïre.
9. C.E., arrêt du 12 février 1986.
10. Rappel : Selon l'article premier de la Convention de Schengen, par étranger il faut entendre " toute personne autre que les ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne ".
11. Déc. n° 92.307 du 25 février 1992.
12. À ce sujet, voir dans le numéro 3/96 de Cultures & Conflits le dossier Circuler, enfermer, éloigner et en particulier l'article de François Julien-Lafferrière sur le maintien des étrangers en rétention. Voir aussi le Guide de l'accès des étrangers au territoire français ainsi que le Rapport 1996-1997 des visites des zones d'attente de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (A.N.A.F.E.).
13. Article 31 : " Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui [...] entrent ou se trouvent sur le territoire sans autorisation ". En effet, le demandeur d'asile ayant fui son pays en raison des risques qu'il y court, ne peut solliciter des autorités de ce pays le passeport pour y faire ensuite apposer un visa.
14. Muni de ce document d'une validité de huit jours, il doit se rendre à la préfecture dans le ressort de laquelle il fixera sa résidence en vue d'y présenter une demande

d'admission au séjour en vue de faire une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Voir chapitres suivants.

15. Ministère de l'Intérieur, Zone d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires, bilan synthétique de l'année 1996.

16. Courrier du Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères.

17. Les autorités britanniques appliquent la théorie du " pays tiers sûr " et considèrent que la France est un pays sûr.

18. Accord du 20 avril 1995 relatif au " renvoi des passagers non admis dans l'État de destination " intervenu entre le Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (D.L.P.A.J.) du ministère de l'Intérieur français et, pour le compte du ministre de l'Intérieur britannique, un responsable du Département de l'Immigration et de la Nationalité. Le Protocole franco-britannique signé à Sangatte le 25 novembre 1991, publié au J.O. du 23 avril 1993, ne concerne que les contrôles frontaliers sur la liaison Transmanche entre Paris et Londres.

19. Note de la D.L.P.A.J. adressée le 4 octobre 1996 aux autorités britanniques.

20. Les demandes d'asile s'élevaient à 873 en 1991 et à 1 120 en 1992 selon le ministère de l'Intérieur (Zones d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires, bilan synthétique de l'année 1996).

21. Chiffres fournis par la DICCILEC.

22. Ministère de l'Intérieur, Zone d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires, bilan synthétique de l'année 1996.

23. Notamment sans que soit respecté le délai d'un jour franc prévu à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

24. Cette conception du rôle du président du T.G.I. n'est pas partagée par tout le monde. Bien qu'elle fût celle qu'exposa, lors de la discussion de la loi du 6 juillet 1992, Paul Quilès, alors ministre de l'Intérieur, ses successeurs, Charles Pasqua et Jean-Louis Debré, soutinrent, au contraire, que le juge judiciaire ne peut en aucun cas apprécier le caractère manifestement infondé ou non de la demande d'asile. Quant aux juges eux-mêmes, ils divergent également sur ce point. La Cour de cassation n'a pas, jusqu'à présent, tranché la question.

25. Décret n° 92-1333 du 15 décembre 1992, article 8.

26. Ordonnance du 2 novembre 1945, article 35 quater.

27. Décret n° 92-1333 du 15 décembre 1992, article 12.

28. L'étranger maintenu peut aussi " demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin ".

29. L'O.M.I. est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre des Affaires sociales (Direction de la population et des migrations).

30. Amnesty international - section française ; Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (A.N.A.F.E.) ; Cimade ; Croix rouge française ; France terre d'asile.

31. Le ministre de l'Intérieur peut autoriser toute visite supplémentaire sur demande écrite et motivée du président de l'association ou de tout membre mandaté.

32. Lettre de la D.L.P.A.J. du 25 juin 1996 aux associations.

33. Séance du 17 juin 1992, Journal officiel, Sénat, page 1772.

34. Il y a voie de fait lorsqu'une décision administrative portant atteinte à la liberté ou à la propriété privée est elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à l'exécution d'un texte législatif ou réglementaire, ou plus généralement, à un pouvoir

appartenant à l'administration ou lorsqu'une décision, même régulière, est exécutée dans l'irrégularité.

35. Art. 31.

36. Art. 31 bis.

37. Article 2 alinéa 4 de la loi du 25 juillet 1952.

38. L'article 31 bis prévoit que " L'admission au titre de l'asile ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné de documents et des visas mentionnés à l'article 5 ".

39. Le décret du 2 septembre 1994 prévoit que " le demandeur doit présenter l'indication de l'adresse où il est possible de lui fournir toute correspondance ". La circulaire du ministère de l'Intérieur du 20 octobre 1994 indique aux préfets qu'" il ne saurait être exigé du demandeur qu'il justifie d'un domicile personnel ou qu'il soit hébergé dans des conditions normales au sens de la législation en vigueur. Le demandeur peut être hébergé chez un membre de sa famille, un tiers, un hôtel, ... Vous pourrez également vous contenter d'une simple adresse postale auprès d'un avocat, d'un tiers ou d'une association ".

40. Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié du H.C.R.

41. Moyennes calculées à partir des chiffres de 1994 à 1997 (janvier, février et mars) communiqués par l'O.F.P.R.A.

42. Alors Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères (à l'occasion de son audition par la commission d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France).

43. L'harmonisation a porté sur les modalités d'instruction des demandes de visas et sur l'établissement d'une liste commune des pays soumis à l'obligation de visa afin de contrôler le risque migratoire.

44. Si le demandeur apporte ultérieurement des éléments nouveaux sur son itinéraire devant l'O.F.P.R.A. et que la responsabilité d'un autre État semble engagée, l'A.P.S. " peut être retirée ou son renouvellement refusé " (article 32 de l'ordonnance du 2 novembre 1945). L'O.F.P.R.A. semble signaler systématiquement ces cas aux préfetures.

45. Circulaire du 21 mars 1995 relative à la mise en vigueur de la Convention de Schengen.

46. Selon le premier bilan publié par le Groupe Schengen, sur 2 402 demandes de reprises en charge présentées par la France à ses partenaires entre le 26 mars 1995 et le 25 mars 1996, seules 14% ont été acceptées. Pendant la même période, l'Allemagne voyait 34% de ses 1 162 demandes acceptées, et 55% des 1 496 demandes présentées par les Pays-Bas aboutissaient positivement. Le rapport suivant, du 25 avril 1997, correspondant à la période janvier à décembre 1996, ne fournit aucune indication chiffrée.

47. L'argument invoqué étant que " si l'établissement de la preuve était assorti d'exigences trop strictes, la procédure de détermination de l'État responsable risquerait de durer plus longtemps que le traitement d'une demande d'asile " (circulaire du 21 mars 1995).

48. La Convention de Schengen elle-même ne dit rien sur les preuves exigées. Elle énumère seulement dans son article 38 § 2 les informations concernant un demandeur d'asile qu'un État est en droit de demander à une partie contractante afin de déterminer l'État responsable.

49. En 1995, l'Allemagne, par exemple, répondait en quelques jours tandis que l'Espagne répondait le plus souvent en plusieurs semaines (cf. rapport annuel précité relatif au fonctionnement de la Convention d'application de Schengen).
50. Les États Schengen semblaient avoir pris conscience de ce problème et s'étaient engagés, par recommandation, à répondre dans le délai d'un mois (rapport précité).
51. Comme c'est le cas pour l'ensemble des demandeurs d'asile admis au séjour depuis 1991.
52. Seul le Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (C.A.D.A.) de Créteil, géré par France Terre d'Asile, est habilité à titre exceptionnel à les héberger dans la mesure des places disponibles.
53. Lettre du 7 février 1996 adressée au directeur du S.S.A.E. par le directeur de la Population et des Migrations attaché au ministère de l'Intégration.
54. La Convention de Schengen recommande le recours au transfert forcé lorsque l'on doute que l'étranger se rende dans le pays saisi.
-

INDEX

Mots-clés : asile, droit