

Zone d'attente : recours contre un refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile

**Proposition de loi pour un transfert de la compétence
juridictionnelle
à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**

Le principe de la demande d'asile déposée à la frontière, ou plus exactement de la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile, devrait être d'autoriser les demandeurs à accéder rapidement au territoire et à la procédure formelle d'examen des demandes de protection par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Actuellement, la procédure à la frontière est déjà dérogatoire et consiste en un examen supplémentaire de recevabilité par rapport aux demandeurs qui se déclarent sur le territoire, dans une préfecture.

1. Le transfert de compétence ne se justifie pas :

- du point de vue de la nature du contentieux en question

La décision de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile reste une décision de refus d'entrée prise après avis de l'OFPRA.

La procédure dite du « manifestement infondé » n'est pas une procédure de détermination d'une protection à reconnaître ou octroyer à l'étranger. C'est une décision d'admissibilité sur le territoire, relevant du domaine de la police des étrangers.

Le transfert de compétence au profit de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ne saurait se justifier par la nécessité d'une plus grande connaissance de la situation géopolitique de tel ou tel pays de nationalité des réfugiés puisque le contrôle du juge administratif doit se concentrer sur le seul examen de l'usage légal ou non du caractère « manifestement infondé » de la demande, à l'exclusion de toute analyse du fond de la demande de protection.

Le juge doit apprécier au regard des motifs invoqués et de l'examen conduit par l'OFPRA si l'administration a ou non excédé ses pouvoirs en qualifiant de « manifestement infondée » une demande d'asile, notamment à la suite d'un examen trop approfondi.

Rechercher la compétence de la CNDA à ce stade, au motif d'une nécessaire compétence sur le fond des demandes, revient à entériner le glissement de l'examen réalisé par l'administration à ce stade.

- du point de vue de la compétence actuelle de la CNDA

La CNDA est une juridiction de plein contentieux qui reconnaît la qualité de réfugié et octroie le bénéfice de la protection subsidiaire (article L731-2 du CESEDA). Eventuellement, la CNDA peut être saisie pour avis des mesures d'éloignement du territoire frappant une personne protégée (article L731-3 du CESEDA).

Transférer à la CNDA le contentieux du refus d'entrée au titre de l'asile étend sa compétence à un domaine de police administrative des étrangers impliquant une redéfinition des missions juridictionnelles de la CNDA au-delà d'un simple ajustement.

Ce transfert de compétence risque de déboucher à terme sur un examen au fond (au moins dans les faits) des demandes d'admission au titre de l'asile présentées à la frontière, identique à l'examen des recours introduits au fond par les personnes présentes/admises sur le territoire.

- du point de vue de la réalité de cette procédure

Depuis de nombreuses années, l'Anafé dénonce les conditions d'examen des demandes présentées au titre de l'asile par les personnes maintenues en zone d'attente, soulignant à titre principal un examen par l'OFPPRA allant au-delà de la seule analyse du caractère « manifestement infondé » des demandes.

Le transfert de compétence à la CNDA n'est pas la solution à cette situation, ni à la difficulté du juge administratif face à ce contentieux. Seul un changement au niveau de la façon dont se passe l'examen par l'OFPPRA des demandes permettrait de remédier à cette question, à condition de ne pas envisager à ce stade un changement de nature dans la procédure d'admission au titre de l'asile et du contentieux qui l'accompagne.

2. Le transfert de compétence va à l'encontre de la revendication de l'Anafé d'un droit à un recours suspensif pour tous les refus d'entrée :

L'Anafé revendique de manière constante le droit au recours suspensif pour tous les étrangers faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée sur le territoire.

Nous avons critiqué le dispositif de recours en zone d'attente introduit par la loi du 20 novembre 2007 en ce qu'il limitait ce recours suspensif aux seuls demandeurs d'admission sur le territoire au titre de l'asile, alors que ce sont toutes les décisions de police qui devraient pouvoir être soumises au contrôle d'un juge. Par exemple, dans sa pratique quotidienne, l'Anafé observe de nombreuses situations de mineurs isolés risquant d'être refoulés à la frontière alors qu'ils invoquent des liens familiaux sur le territoire. Comme dans de nombreuses autres situations, ils devraient avoir accès à un recours suspensif permettant d'examiner la légalité de la décision administrative de refus d'entrée en France, celle-ci étant potentiellement porteuse d'une violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La réforme proposée risque d'enfermer définitivement le recours suspensif existant dans le seul champ du droit d'asile en raison de la spécialisation de la CNDA. Si elle était adoptée elle rendrait plus difficile l'extension de ce recours suspensif à d'autres catégories d'étrangers maintenus à la frontière, comme les mineurs rejoignant un parent.

Annexe

L'Anafé s'inquiète de la volonté du gouvernement de favoriser le contrôle des flux migratoires au détriment de la protection et de l'accueil des étrangers et en particulier des demandeurs d'asile. La multiplication de mesures prises, au cours des dernières années, pour limiter les arrivées aux frontières et l'accès au territoire renforce gravement cette tendance :

- L'instauration de **visas de transit aéroportuaire** (VTA) pour les ressortissants d'un nombre de pays toujours plus important. La possession de ce visa permet d'attendre une correspondance dans la zone internationale de l'aéroport mais n'autorise pas l'entrée sur le territoire de l'Union européenne. Difficile à obtenir, il ne permet plus aux passagers, pourtant en simple transit, de voyager sans son obtention préalable. Depuis quelque temps, la mise en place des VTA se multiplie et rend plus difficile l'accès au territoire pour les ressortissants de **36 pays**¹ dans lesquels les violations des droits de l'homme sont pourtant fréquentes.

- **La mise en place d'officiers de liaison.** Lorsqu'ils sont affectés dans des aéroports étrangers, ces fonctionnaires français peuvent effectuer un contrôle des documents des passagers après les contrôles effectués par les autorités du pays concerné et recueillent des informations.

- **La mise en place d'un programme européen sous l'égide de Frontex** (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne) vise à contrôler l'arrivée de personnes et à renforcer les contrôles des frontières extérieures.

L'opération Amazon II visait l'immigration sud-américaine. Entre le 19 février et le 9 mars 2006, 29 agents des polices aux frontières de France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Espagne et UK ont été déployés dans 8 aéroports : Madrid, Barcelone, Rome, Francfort, Lisbonne, Milan, Paris et Amsterdam. Plusieurs policiers grecs, roumains, bulgares et polonais ont été conviés afin d'observer. Pendant les 3 premiers jours de l'opération 250 cas ont été repérés. La coopération policière est encouragée par l'Union européenne.

En avril 2007, le parlement européen a adopté un rapport ouvrant la possibilité de créer une « *brigade d'intervention rapide en cas d'arrivée massive de migrants* » (RABIT). Cette équipe serait composée d'experts nationaux qui pourraient apporter une assistance technique et opérationnelle. Notamment dans le cadre des opérations menées par Frontex, des gardes-frontières de différents pays européens pourront se déplacer pour contrôler l'arrivée des personnes.

D'ici quelques années, un corps européen de gardes-frontières devrait également être créé.

- **Les sanctions aux transporteurs**² qui acheminent des étrangers démunis des documents requis ont été portées à 5 000 euros par la loi du 26 novembre 2003 (article L. 625-1 du CESEDA) qui incite également, notamment grâce à la possibilité de réduire cette amende, les compagnies de transport à se doter de dispositifs leur permettant d'établir que « *les documents requis et ne présentant pas d'irrégularité manifeste leur ont été présentés lors de l'embarquement* ».

- **La généralisation des « contrôles en porte d'avion »** permettant de diminuer le nombre d'étrangers qui ne pourraient être éloignés si leur provenance était inconnue, mais aussi de contrôler les personnes qui souhaiteraient à bon droit profiter de ce transit pour solliciter leur admission sur le territoire au titre de l'asile. Selon un rapport du sénat « en 2005, les contrôles à la descente des avions sur les lignes les plus sensibles ont été systématisés : 14924 vols ont

¹ Afghanistan, Albanie, Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Cameroun, République démocratique du Congo (RDC), Colombie, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Haïti, Inde, Irak, Iran, Libéria, Libye, Mali, Nigeria, Pakistan, République Dominicaine, Sénégal, Sierra Léone, Soudan, Somalie, Sri Lanka, Syrie, Togo, les réfugiés Palestiniens et les « Russes provenant d'un aéroport d'Ukraine, de Biélorussie, de Moldavie, de Turquie ou d'Égypte ».

² Cf. articles R.625-1 à 12 qui précisent les obligations incombant aux entreprises de transport et les règles en matière de numération de documents.

ainsi été contrôlés et 8154 étrangers en situation illégale au regard des règles d'entrée sur notre territoire détectés »³.

- **L'interprétation large de la notion de demande d'asile manifestement infondée** qui se traduit par un taux d'admission sur le territoire « *au titre de l'asile* » faible, même s'il a augmenté depuis quelques années.

- **La multiplication des procédures pénales** à l'encontre des étrangers, et notamment des demandeurs d'asile, ayant refusé d'embarquer, ultime moyen pour certains d'entre eux de ne pas être renvoyés vers le pays où ils craignent pour leur liberté, leur sécurité ou leur vie. L'étranger est passible d'une interdiction du territoire français de plusieurs années et d'une peine de prison⁴.

- **La mise en place progressive des visas biométriques** : à titre expérimental, un décret de 2004⁵ a créé un « *traitement automatisé des données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa* », limité à sept postes consulaires⁶, pour le relevé des données biométriques, et à sept postes frontières dont l'aéroport de Roissy⁷ pour la vérification de ces données.

- **L'effectivité des refoulements et l'utilisation des escortes** : l'accélération des procédures permet le renvoi des personnes avant le passage devant le juge des libertés et de la détention (4^{ème} jour). Ces refoulements peuvent se faire avec escorte. En 2003, suite à la mort de deux étrangers expulsés, les méthodes d'escorte ont été davantage encadrées dans un document intitulé « *Instruction relative à l'éloignement par voie aérienne des étrangers en situation irrégulière* ». Le développement de l'unité d'escorte pour raccompagner les « *passagers récalcitrants* » peut également soulever certaines craintes : de nombreux témoignages de violences policières parviennent aux associations.

- **La multiplication des fichiers de police** : ces fichiers permettent à la police aux frontières (PAF) de renvoyer immédiatement des personnes (système d'information sur les visas, le fichier national transfrontière, le fichier des passagers aériens, ICONET, le règlement SIS II, Eurodac, etc.

³ Rapport de la Commission d'enquête n°300 du Sénat : Immigration clandestine, une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine, Othily et Buffet, 6 avril 2006.

⁴ Anafé, *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, campagne d'observation des audiences des comparutions immédiates à Bobigny*, février 2006.

⁵ Décret n°2004-1266 du 25 novembre 2004 pris pour l'application de l'article 8-4 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et portant création à titre expérimental d'un traitement automatisé des données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa.

⁶ Annaba (Algérie), Bamako (République du Mali), Genève (Suisse), Colombo (Sri Lanka), Minsk (Biélorussie), San Francisco (États-Unis), Shanghai (République populaire de Chine).

⁷ Aéroport de Roissy, aéroport d'Orly, aéroport de Genève, postes aux frontières terrestres entre la France et la Suisse, aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, aéroport de Marseille-Provence, port de Marseille-Joliette.