

L'ARRIVÉE ET LA DEMANDE D'ASILE

Il y a une sorte de fossé entre l'idée commune que peut se faire le grand public de l'asile et la manière dont il est saisi par le droit. Le bon sens y inclut toutes situations de personnes objets de menaces ou de persécutions et venant *se réfugier* hors de leur pays. Le droit ne dit pas vraiment le contraire, mais il introduit des règles, procédures et distinctions qui complexifient singulièrement le tableau. Au rebours du sens commun, il distingue soigneusement, par exemple, demandeurs d'asile et réfugiés : les premiers sont dans le flux d'une procédure minutieusement réglée, à l'issue incertaine, les seconds sont arrivés tout au bout du parcours, et ils ont obtenu le *statut*. Ainsi des notions *a priori* claires et intuitives sont en réalité très construites en droit. Il en est ainsi du demandeur d'asile, dont il sera principalement question ici. Voilà pourtant une figure de l'étranger relativement familière, car elle est présente dans le cinéma, la littérature ou simplement la lecture de la presse quotidienne. Quels journaux locaux ne sont pas amenés, au moins une fois dans l'année, à évoquer la situation des demandeurs d'asile ? Ces derniers en effet sont partout sur le territoire, même si évidemment leur répartition accuse de très fortes inégalités. Mais il n'est guère de département qui ne soit lieu de résidence ou de suivi administratif d'un certain nombre des quelque 50 000 nouveaux demandeurs que la France enregistre chaque année (52 147 en 2011).

49

Une source de cette complexité réside dans l'interpénétration du droit des étrangers en général et du droit de l'asile, qui, dans la structure du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), n'en est qu'un chapitre spécifique. Les deux procèdent pourtant, en principe, de logiques différentes : le premier repose tout entier sur une logique de *contrôle*, le second sur une logique de *protection*. Il y a

donc en principe une relative autonomie de l'un par rapport à l'autre. La législation sur les étrangers est mise en œuvre par les préfetures, celle sur l'asile par l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Mais il y a aussi beaucoup de points de contact, qui limitent sérieusement cette autonomie, et qui tiennent à l'ambiguïté de la notion de demandeur d'asile.

L'ARRIVÉE DES DEMANDEURS D'ASILE : LE CONNU ET L'INCONNU

50 Comme on vient de le voir, le nombre des demandeurs d'asile enregistré chaque année est très précisément connu. C'est la conséquence d'un système dans lequel il n'y a pas de demandeur d'asile qui n'ait été dûment pris en compte et identifié à des moments essentiels de la procédure. De la même manière, et comme on le verra plus loin, la structure de la demande d'asile selon la nationalité des demandeurs est bien connue également, et peut faire l'objet de comparaisons utiles dans le temps et dans l'espace.

Il en va de même des départements dans lesquels les intéressés ont entamé, en préfecture, les démarches devant les conduire à saisir l'OFPRA de leur demande, comme des départements de résidence des demandeurs, puisque la résidence fait partie des obligations déclaratives des intéressés. L'activité administrative des guichets secrète naturellement, dans ce domaine comme dans d'autres, des statistiques exhaustives.

Ces données sont intégralement retracées dans le rapport d'activité de l'OFPRA, qui dans l'ensemble est une mine d'informations intéressantes.

Pourtant le tableau est loin d'être complet. Ni ce rapport ni aucun autre ne donne de statistique, de cartographie ou de représentation un peu précise de ce qui se passe entre le moment du départ des intéressés et leur première apparition dans le système administratif français. Autrement dit, les *conditions d'arrivée* des demandeurs d'asile sur le territoire sont particulièrement mal connues. Certes, des travaux de spécialistes ou même des reportages donnent une idée des routes empruntées par les intéressés, depuis le Moyen-Orient, l'Afrique ou l'Asie pour prendre pied en Europe et en France. On sait qu'elles passent les unes par la Turquie et la Grèce, les autres par le Maroc ou la Libye. Par ailleurs, les récits individuels des demandeurs, qu'ils se présentent à la frontière ou soient entrés par la voie terrestre, fourmillent aussi d'indications, il est vrai déclaratives, sur leur parcours. L'une des premières choses qui leur soit demandée est en effet de décrire ce parcours.

Mais ces données ne sont pas exploitées de manière à établir un tableau d'ensemble, année après année, des voies et des *portes d'entrée* en France. On sait d'où les demandeurs sont partis. On sait ensuite où ils se présentent pour la première fois en préfecture. Entre les deux, il n'y a pas d'information disponible.

Il n'y a pas de chiffres non plus sur les délais entre l'entrée en France et la présentation de la demande d'asile. Il n'existe pas de règle à ce sujet, conformément à la logique de la convention de Genève qui admet que des craintes de persécutions puissent résulter d'événements survenant dans tel ou tel pays. Un étranger vivant déjà en France de longue date peut donc légitimement demander l'asile si des changements politiques dans son pays lui font craindre avec raison des persécutions. Mais il serait tout de même intéressant de savoir dans quelle proportion les demandes d'asile ne sont pas immédiatement consécutives à l'entrée en France, et pour quels motifs.

51

L'ENTRÉE EN FRANCE DES DEMANDEURS D'ASILE : LA LOGIQUE DE LA PROTECTION

Les textes de base en matière d'asile dans le monde, la convention de Genève du 28 juillet 1951 et le protocole de New York de 1967 présentent de manière détaillée les obligations s'imposant aux pays signataires en ce qui concerne la protection des *réfugiés*.

Mais évidemment cette protection serait vidée de sa substance si elle ne rejaillissait pas aussi, en amont, sur les demandeurs d'asile, puisque c'est de ces derniers, par hypothèse, que sont issus les réfugiés. Aussi les législations complémentaires de la convention – dans l'Union européenne les directives relatives à l'asile, en France le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) – ont-elles prévu des dispositions spécifiques concernant les droits des demandeurs d'asile. Et si la loi interne ne peut avoir de prise sur le parcours des intéressés, au moins peut-elle disposer sur leur *entrée en France*, qui conditionne leur prise en compte par le système administratif.

Le CESEDA comporte à ce sujet une disposition centrale : l'article L. 741-3 qui énonce, s'agissant des demandeurs d'asile, que « l'admission au séjour ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article L. 211-1 ».

C'est un article essentiel, qui illustre parfaitement la spécificité, ci-dessus mentionnée, du droit de l'asile par rapport au droit des étrangers en général. Dans la logique de contrôle qui, on l'a dit, caractérise le premier,

le suivi administratif et l'autorisation préalable sont omniprésents. Ainsi l'article L. 211-1, article de base du droit des étrangers, pose-t-il en principe qu'il n'y a *pas d'entrée possible* sans présentation des « documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ».

Ce n'est pas le cas s'agissant des demandeurs d'asile, en vertu de cet article L. 741-3 qui est donc une *exception massive* au régime général des étrangers.

52 Il est à noter que le législateur a été très long à en tirer certaines conséquences pourtant d'une logique imparable. La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a longtemps réservé le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux demandeurs d'asile désireux d'exercer un recours contre la décision de l'OFPRA ayant rejeté leur demande à ceux entrés *régulièrement* en France. Dès lors que cette condition de régularité d'entrée était dépourvue de pertinence pour la prise en compte, de manière générale, des demandeurs d'asile, il n'y avait pourtant aucune raison de la leur opposer pour accéder à l'aide juridictionnelle. Mais cette anomalie a duré quinze ans : elle n'a été supprimée que par l'article 93 de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Il reste que cet article L. 741-3 constitue une brèche potentielle d'importance dans le droit des étrangers. Les demandeurs d'asile étant par définition des étrangers, rien n'interdit à ces derniers d'emprunter la voie de l'asile pour contourner la rigueur de la législation générale sur les étrangers et se lancer dans des projets migratoires se situant en dehors des prévisions de la convention de Genève.

C'est sans doute ce qui explique les dispositions restrictives relatives aux arrivées par la voie aérienne, et plus généralement au régime de l'asile à la frontière.

L'ARRIVÉE PAR LA VOIE AÉRIENNE,
L'ASILE À LA FRONTIÈRE :
QUAND LA LOGIQUE DU CONTRÔLE
REPREND SES DROITS

Il arrive que l'administration se décharge, en pratique, de certaines de ses missions sur des personnes privées. Ainsi en est-il dans certains cas des entreprises de transport, notamment des compagnies aériennes, pour la reconduite des étrangers dans leur pays d'origine. L'article L. 213-4 du CESEDA prévoit en effet que « lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue

de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, cet étranger au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise... ». On voit le caractère tout à fait étonnant de cet article, issu de la loi du 26 février 1992, qui fait reposer la naissance d'une obligation – celle de mettre en œuvre le réacheminement d'un étranger et d'en supporter le coût – sur un événement – le refus d'entrée opposé par l'administration à cet étranger – que l'entreprise de transport n'est pas nécessairement en mesure d'anticiper.

On comprend aussi le motif d'une telle disposition : dans un espace mondialisé, les liaisons aériennes créent pour tout pays d'origine les conditions de la *proximité*. Il faut donc renforcer les moyens de contrôler les entrées, et rechercher à cette fin des solutions nouvelles.

L'effet sur la demande d'asile est indirect, il est lié au caractère profondément *dissuasif* d'une telle disposition. On peut penser que les entreprises de transport, sous le coup d'une telle menace, seront d'autant plus réticentes à prendre en charge des passagers en provenance de certains pays ou de zones de conflits armés, d'une manière générale des points de fracture de la planète, ces endroits maudits d'où l'on a de bonnes raisons de vouloir s'échapper. Autrement dit, ceux-là mêmes *a priori* qui sont pourvoyeurs de demandeurs d'asile.

53

Mais c'est surtout le régime dit de l'asile à la frontière qui est caractéristique de la difficulté à donner son plein effet à la logique de protection. Le code prévoit en effet (art. L.221-1 du CESEDA) que l'étranger qui arrive en France par la voie aérienne, maritime ou même ferroviaire sans être muni du viatique de *l'autorisation d'entrée* en France, dont on a souligné plus haut le rôle central dans la législation sur les étrangers, peut être maintenu dans une zone d'attente pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Ce dispositif a un côté fictif puisqu'en zone d'attente l'étranger est réputé se trouver *à la frontière*, c'est-à-dire qu'il n'est pas encore entré en France. Mais on sait que son objet est de faciliter en pratique la reconduite immédiate des intéressés vers leur destination d'origine.

De fait, c'est surtout dans les aéroports qu'il est appliqué, puisque c'est là qu'ont été créées les zones d'attente. Certes, la loi réserve le cas dans lequel l'étranger se trouvant ainsi à la frontière demande l'asile, puisque nous l'avons vu, il n'est pas possible, en principe, de lui opposer son entrée irrégulière. Dans ce cas, le temps du maintien en zone d'attente sert à déterminer « si sa demande n'est pas manifestement infondée » (art. L. 221-1 du CESEDA). C'est à l'OFPRA qu'il incombe de se livrer à cet

examen, pour lequel il procède à l'audition de la personne (art. R. 213-2 du CESEDA). Ce n'est qu'après consultation de l'office qu'une décision de refus d'entrée peut être prise. L'OFPRA dispose à cet effet d'une division de l'asile aux frontières, qui dépêche en zone d'attente des officiers de protection. En 2011, il a rendu à ce titre 1 857 avis, alors qu'ont été décomptées par la police de l'air et des frontières 2 430 demandes d'asile à la frontière (la différence s'expliquant par le fait que les intéressés ont été libérés par le juge des libertés et de la détention avant leur audition). Comme on l'a dit, les demandes d'asile à la frontière sont formulées principalement aux aéroports (88 % à Roissy-Charles-de-Gaulle en 2011, 9,8 % à Orly). L'OFPRA se prononce dans des délais très courts (80 % dans les quarante-huit heures du placement en zone d'attente en 2011) et toujours en 2011 les avis positifs, c'est-à-dire dans lesquels la demande n'a pas été considérée comme manifestement infondée, ont été de 10,1 %.

L'office remplit donc bien le rôle que lui impartit la loi dans ce dispositif, mais on voit bien que ce rôle n'est pas celui qu'il joue habituellement. Il est tenu d'auditionner les intéressés, mais il doit se prononcer en grande urgence : les conditions de recueil et d'analyse des récits ne peuvent pas être les mêmes que dans la procédure habituelle lorsqu'au siège, l'officier de protection entend longuement le demandeur s'exprimer sur son parcours.

Et surtout l'issue de son examen est un avis préalable à une décision relative au *séjour* alors que dans la procédure ordinaire cette question du séjour a été réglée préalablement à l'intervention de l'office. Certes les demandeurs à la frontière admis à pénétrer en France pourront saisir l'Office et bénéficier d'un examen de leur demande dans les conditions habituelles, mais ils ne sont qu'une petite minorité.

Et les termes de la loi reflètent une suspicion pesant *a priori* sur l'étranger à la frontière : on comprend à sa simple lecture que dans la majorité des cas la demande d'asile sera regardée comme *manifestement infondée*. Et tel est bien le cas, en pratique. La logique du contrôle l'emporte totalement sur la logique de protection, alors qu'on ne voit pas bien, *a priori*, pourquoi faire de différences entre les demandeurs d'asile selon qu'ils présentent leur demande à la frontière ou en préfecture.

Il n'y a donc guère à s'étonner que par l'effet combiné des contraintes pesant sur les compagnies aériennes et de ce dispositif spécifique, les demandes d'asile à la frontière soient en diminution depuis dix ans : l'OFPRA a rendu 7 018 avis en 2001, 6 557 en 2002, 5 633 en 2003, 2 796 en 2009, 1 857 en 2011.

L'ARRIVÉE PAR VOIE TERRESTRE :
LE PARADOXE DE DUBLIN

Il résulte de ce qui précède que, dans sa grande majorité, l'arrivée des demandeurs d'asile se fait par voie terrestre. Même si on ne dispose pas de données statistiques sur le sujet, on connaît à peu près les routes de l'asile, qui conduisent en France à partir, le plus souvent, des points d'entrée dans l'espace Schengen. C'est là qu'apparaît ce qu'on peut appeler le paradoxe de Dublin, du nom du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État responsable, dans l'Union européenne, de l'examen d'une demande d'asile: compte tenu de la position géographique de la France, il y a lieu de penser que l'application de ce règlement devrait conduire à dénier compétence à la France pour traiter la plupart des demandes dont elle est saisie.

55

Si l'Union européenne, en effet, n'a pas en tant que telle adhéré à la convention de Genève du 28 juillet 1951, ses directives font obligation aux États membres d'introduire dans leur législation les dispositions relatives à la mise en œuvre de cette convention. La plupart des États membres avaient d'ailleurs adhéré à la convention avant la publication de ces directives.

Les principes du règlement précité, dit de Dublin, sont que toute demande d'asile présentée dans un État de l'Union mérite examen, mais qu'il n'existe qu'un seul État responsable du traitement d'une demande donnée. Il s'agit d'éviter qu'une même demande puisse être présentée dans plusieurs États différents, alors que ce sont les mêmes règles qu'il s'agit d'appliquer, aux termes de la convention de Genève comme des directives européennes.

Pour l'application de ces principes, le règlement établit donc les critères servant à déterminer l'État membre responsable du traitement d'une demande. Pour l'essentiel on peut les regrouper en trois catégories. Il y a d'abord ceux inspirés par le principe de l'unité de famille: est responsable l'État qui a déjà attribué la qualité de réfugié à un membre de la famille du demandeur, ou si la demande de ce dernier y est en cours, par exemple. Il y a ensuite ceux qui résultent d'une prise en charge préexistante: est responsable l'État qui a déjà délivré au demandeur un titre de séjour ou un visa en cours de validité. Il y a enfin, et surtout, le critère de l'État membre de première entrée: si le demandeur a franchi irrégulièrement les frontières d'un premier État membre, ce dernier est responsable de l'examen de la demande d'asile.

56 On peut faire l'hypothèse que le plus grand nombre des étrangers présentant en France une première demande d'asile se trouvent dans cette dernière situation. S'ils sont venus par la voie terrestre et compte tenu de la situation géographique de la France, on voit mal comment la plupart d'entre eux ne seraient pas passés par un autre État membre de l'Union. Ils devraient donc être renvoyés dans cet autre État membre pour le traitement de leur demande. Or les transferts effectués en application du règlement sont très minoritaires au regard de la demande d'asile globale : environ 1 000 dans un sens comme dans l'autre, ces dernières années. La raison est que la procédure est difficile à mettre en œuvre : il faut fournir à l'État requis des justificatifs probants relatifs au parcours du demandeur d'asile, et surtout il faut agir vite puisque lorsque le demandeur d'asile a vécu dans un État membre pour une période continue d'au moins cinq mois avant d'introduire sa demande d'asile, cet État membre devient responsable de l'examen de la demande.

DEVENIR DEMANDEUR D'ASILE : DE L'INTENTION INITIALE À L'ENREGISTREMENT DE LA DEMANDE

Comme on l'a observé plus haut, la catégorie juridique du demandeur d'asile est très construite, du fait des règles qui enserrent la présentation de la demande. Elles conduisent donc à distinguer les étrangers ayant *l'intention* de demander l'asile de ceux qui ont fait enregistrer leur demande à l'OFPRA. Les premiers sont par définition plus nombreux que les seconds : ils comprennent également tous ceux qui sont dans la procédure préalable à la saisine de l'office.

La loi confère en effet à l'OFPRA un monopole dans la phase administrative de la reconnaissance de la qualité de réfugié (art. R. 721-1 du CESEDA). Il est donc logique d'attacher la qualité de demandeur d'asile, au sens du droit et aux fins statistiques, à l'enregistrement effectif de la demande auprès de l'office.

Mais encore faut-il pouvoir accéder à l'OFPRA, et c'est là que les complications de la procédure creusent les différences entre les deux catégories ci-dessus mentionnées.

S'interposent d'abord entre l'intention des étrangers de demander l'asile et l'intervention de l'office les règles relatives à la *compétence* de la France au sens du règlement de Dublin précédemment cité. Si, au final, les difficultés d'application de ce règlement ne conduisent guère en pratique à transférer le traitement d'une demande présentée en France à un autre État membre, il n'en reste pas moins que tout un appareil

administratif a été constitué pour les besoins de la mise en œuvre du règlement: recueil en préfecture des empreintes digitales de l'intéressé, envoi de ces données au fichier central EURODAC, analyse et comparaisons, le cas échéant élaboration d'une requête à l'intention d'un autre État membre, etc. Ces formalités sont systématiques et préalables: il n'est pas possible de les accomplir avant la saisine de l'office.

Il y a ensuite les règles de procédures qui font des guichets des préfectures un point de passage obligé pour le dépôt de la demande d'asile, alors même qu'elles n'ont aucune compétence dans l'examen d'une telle demande.

Il est en effet nécessaire, pour pouvoir saisir l'OFPRA, d'obtenir en préfecture, à cet effet, un titre de séjour spécifique (art. L. 741-1 et suivants du CESEDA). La loi impose donc d'abord d'identifier l'étranger qui affiche son *intention* de demander l'asile puisqu'elle définit la première étape de la procédure comme la présentation d'une demande tendant « à séjourner en France au titre de l'asile » (L. 741-1). Certes l'obtention de ce titre de séjour devrait, dans la logique de la protection, être un droit, mais la loi (art. L. 741-4) prévoit des motifs de refus, même s'ils sont limitativement énumérés: outre les hypothèses déjà mentionnées où la France n'est pas compétente, les cas où la présence de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, ceux où la demande repose sur une fraude délibérée ou un recours abusif aux procédures d'asile, ou encore les cas des étrangers ressortissants des pays dits « d'origine sûrs ».

57

On serait tenté de penser que ces différents cas, que la loi définit comme ceux dans lesquels l'admission en France peut être refusée, interdisent à l'intéressé de séjourner effectivement en France. Il n'en est rien: dans ces cas (hormis celui d'incompétence de la France), les intéressés peuvent tout de même saisir l'OFPRA de leur demande en urgence (art. L. 742-5 du CESEDA) et « se maintenir sur le territoire » (L. 742-6) en attendant que l'office se prononce, ce qu'il doit faire selon une procédure prioritaire. Admirables subtilités de la loi! Mais il ne s'agit évidemment pas que d'une question de mots: même si on lui a refusé un titre de séjour, et par dérogation aux principes du droit des étrangers par ailleurs, l'étranger qui se trouve dans cette dernière situation ne peut se voir appliquer une mesure d'éloignement du territoire.

Il faut mentionner aussi d'autres types de difficultés qui font obstacle à la possibilité pour l'étranger de manifester son intention de demander l'asile. Le passage en préfecture étant une obligation, il faut pouvoir accéder au guichet, ce qui n'est pas simple dans certains départements. Et

au guichet, il faudra justifier d'une domiciliation, condition nécessaire du suivi administratif. Or même si l'exigence d'une domiciliation n'est pas de disposer d'un logement, mais d'une adresse à laquelle le demandeur peut être joint, et même si les associations fournissent dans ce domaine une aide précieuse, c'est une condition qui peut prendre du temps à être satisfaite.

58 Enfin la présentation de la demande à l'OFPRA est, à partir de ces préalables obligés, soumise à des conditions de délais et de forme. À compter de la délivrance du titre de séjour spécifique remis en vue de demander l'asile, l'étranger dispose d'un délai de *vingt et un jours* seulement pour présenter sa demande d'asile complète à l'office. Dans le cas, mentionné ci-dessus, où l'intéressé n'a pas obtenu de titre de séjour mais peut seulement se maintenir sur le territoire, ce délai est ramené à quinze jours, et la demande est adressée au préfet qui la transmet à l'office. Dans tous les cas, la demande doit être rédigée en français, sur un imprimé établi par l'office. Là aussi, les associations offrent un secours, mais on se doute que dans un certain nombre de cas il soit difficile de satisfaire à ces exigences.

Ainsi l'enregistrement de la demande à l'office est-elle un point de départ, celle de l'instruction de la demande par les services compétents, mais elle est aussi l'aboutissement d'un premier parcours administratif, non exempt d'obstacles et de rebondissements.

Au moins dès l'enregistrement de leur dossier, les intéressés peuvent-ils être assurés d'un examen de leur demande dans des conditions de stricte égalité entre demandeurs. Il faut dissiper sur ce point les malentendus qui s'attachent à la mise en œuvre de la procédure prioritaire.

LES MALENTENDUS DE LA PROCÉDURE PRIORITAIRE : LE CAS DES RESSORTISSANTS DES PAYS D'ORIGINE SÛRS

Ces malentendus, il semble que tout concoure à les entretenir, en particulier la comparaison des directives européennes et du droit national. C'est la loi du 10 décembre 2003, laquelle a modifié la loi du 25 juillet 1952 sur l'asile, qui a introduit pour la première fois cette notion de pays d'origine sûrs, définis comme ceux qui « veille[nt] au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 741-4 du CESEDA). Ultérieurement, une directive européenne du 1^{er} décembre 2005 « relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans

les États membres» a repris cette notion de pays d'origine sûr, en lui donnant une définition un peu différente dans la forme. Mais alors que, dans le principe, toute directive doit être transposée dans le droit national, celle-ci prévoit expressément (art. 30) que les États membres peuvent maintenir les dispositions législatives qu'ils ont adoptées avant le 1^{er} décembre 2005 en ce qui concerne les pays d'origine sûrs.

Ne s'applique donc pas en France, dans ce domaine, le *régime* de la directive européenne qui conduit à considérer *a priori* la demande d'asile comme infondée lorsque le demandeur est ressortissant d'un pays d'origine sûr (art. 31, point 2). Au contraire, notre législation dispose explicitement que « la prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande » (art. L. 741-4 du CESEDA). Les demandes des ressortissants de ces pays sont donc traitées exactement de la même manière que les autres : convocation systématique à l'OFPRA, audition par les mêmes officiers de protection, dans les mêmes conditions, notamment de durée, d'interprétariat, etc.

59

La seule différence, s'agissant de l'OFPRA, est qu'il doit traiter ces demandes selon la procédure prioritaire, laquelle est mentionnée (art. L. 723-1 du CESEDA), mais non définie par le code. En pratique, c'est donc le *calendrier d'examen* de ces dossiers qui est accéléré, mais, pour le reste, le traitement est strictement le même. L'office prend d'ailleurs beaucoup de décisions de reconnaissance du statut de réfugié à des ressortissants de pays d'origine sûrs, dont la liste actuelle résulte de plusieurs délibérations du conseil d'administration de l'OFPRA, auquel la loi donne compétence dans ce domaine. Compte tenu de la composition de ce conseil, dans lequel les représentants de l'État sont majoritaires, la liste reflète évidemment la volonté de ce dernier. On y trouve aujourd'hui une petite vingtaine de pays : l'Arménie, le Bangladesh, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, le Ghana, l'Inde, la Macédoine (ARYM), le Mali (pour les hommes), Maurice, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Sénégal, la Tanzanie, la Serbie, l'Ukraine.

La totalisation des demandes individuelles compose une demande d'asile globale, adressée à la France, dont on peut étudier le volume, la structure et l'évolution. Il est intéressant à ce sujet de prendre un peu de recul historique.

HISTORIQUE DE L'ASILE : LE TOURNANT DE LA CONVENTION DE GENÈVE

Si la convention de Genève de 1951 lui a donné un socle juridique de portée universelle, l'asile est une réalité très ancienne et profondément inscrite dans notre histoire, bien avant l'adhésion de la France à la convention¹. Pour s'en tenir au xx^e siècle l'histoire des populations accueillies au titre de l'asile est le reflet des fractures et des drames de l'histoire générale. L'entre-deux-guerres de ce point de vue a été d'une actualité très fournie : accueil de Russes fuyant la révolution bolchevique, d'Arméniens de Turquie ayant survécu au génocide de 1915, mais aussi d'Assyro-Chaldéens de Turquie, d'Arméniens du Caucase, de Bulgares, de Turcs et de Grecs jetés sur le chemin de l'exode par le démantèlement de l'Empire ottoman. De la même manière, la montée des fascismes s'est accompagnée de persécutions qui ont poussé hors de leur pays des Italiens, des Allemands, des Tchèques, des Polonais et des Autrichiens. S'y sont ajoutés des Espagnols contraints à l'exil par la défaite des républicains.

Mais après la guerre, l'adhésion immédiate de la France à la convention de Genève et l'adoption quasi concomitante de la loi de 1952 créant l'OFPRA ont créé dans notre pays des conditions complètement nouvelles pour l'accueil des réfugiés. Dans un premier temps, la problématique des déplacements de populations liés à la Seconde Guerre mondiale, qui est directement à l'origine de la convention, reste dominante, et détermine le volume et la composition de la demande d'asile. L'office prend principalement en charge, au titre de la protection, les réfugiés européens, arrivés antérieurement à sa création, et les flux de nouveaux demandeurs restent peu importants.

Puis un changement significatif intervient avec la ratification par la France, en avril 1971, du protocole de 1967, qui détache la convention de ses limites géographiques et circonstanciées – les déplacements de populations en Europe consécutifs à la Seconde Guerre mondiale – et donne un caractère universel à la définition du réfugié. Dès lors *toute personne* craignant avec raison d'être persécutée dans son pays pour l'un des motifs énoncés par la convention peut venir en France, comme dans tout autre pays signataire, solliciter la protection liée au statut de réfugié.

Il en est résulté un double effet sur la composition et sur le volume de la demande d'asile. L'effet de structure apparaît très nettement à la

1. Voir Myriam Djegham et l'OFPRA, *Au cœur de l'OFPRA. Demandeurs d'asile et réfugiés en France*, La Documentation française, 2011.

comparaison, entre 1952 et aujourd'hui, de la répartition par nationalités des personnes ayant obtenu le statut de réfugié et se trouvant donc sous la protection effective de l'OFPRA. En 1952, au moment de la création de l'OFPRA, les personnes protégées étaient presque exclusivement d'origine européenne : Espagnols (116 068 au 31 octobre 1953), Polonais (71 308), Arméniens (37 767), Ukrainiens (19 728), Hongrois (12 014), Roumains (8 029), Yougoslaves (7 525).

Ensuite pendant trente ans, la composition de la population réfugiée a assez peu évolué : les personnes admises à la protection internationale entre 1953 et 1973 étaient, dans leur grande majorité, arrivées en France avant la signature de la convention de Genève, voire avant la Seconde Guerre mondiale.

La répartition par nationalités des personnes placées au 31 décembre 2011 sous la protection de l'office offre un tableau complètement différent : les plus nombreux sont les ressortissants du Sri Lanka (22 719), du Cambodge (12 818), de la République démocratique du Congo (ex-Zaïre, 11 931), de Turquie (10 885), de Russie (10 551), du Vietnam (8 654), du Laos (7 382), d'ex-Yougoslavie (5 606), de Bosnie-Herzégovine (4 108), d'Haïti (3 619). L'Asie est de loin le continent le plus représenté (38 % du total), devant l'Europe et l'Afrique (environ 29 % chacun). Sur la base de la convention telle que développée par le protocole de 1967, les candidats à l'asile en France sont venus *de toutes les parties du monde* et on peut lire, dans une certaine mesure, dans les chiffres la répercussion d'événements survenus bien au-delà des frontières traditionnelles de l'Europe. Ainsi en est-il de ceux du Sud-Est asiatique : à partir de 1975, un grand nombre de ressortissants du Cambodge, du Vietnam et du Laos ont trouvé refuge en France. Il en est de même de l'effondrement de l'URSS et de ses conséquences : conflits de l'espace postsoviétique (Tchéchénie, Caucase du Nord), éclatement de la fédération de Yougoslavie, et déplacement de populations de Bosnie-Herzégovine, de Serbie-Monténégro et du Kosovo.

Mais les chiffres qu'on vient de citer, d'une part, sont la résultante de la longue durée, d'autre part, sont relatifs à la répartition par nationalités des *réfugiés*, c'est-à-dire des demandeurs d'asile ayant fini par obtenir le statut. La composition de la *demande d'asile* à un moment donné peut être sensiblement différente : en effet, compte tenu des variations du taux d'accord du statut selon les nationalités, des flux durables et significatifs de demandeurs peuvent ne produire que peu, ou très peu, de réfugiés.

Ainsi, en 2011, les dix premiers pays d'origine des primo-demandeurs sont-ils, dans l'ordre décroissant, le Bangladesh (3 462), la République démocratique du Congo (2 827), l'Arménie (2 651), le Sri Lanka (2 544),

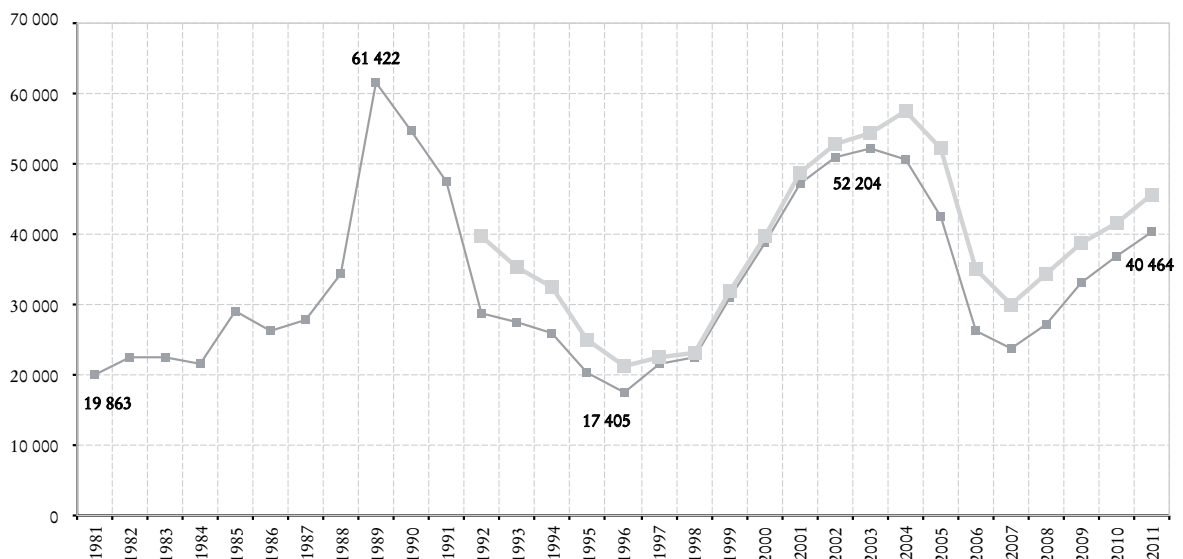
la Russie (2 205), la Chine (1 991), Haïti (1 831), le Kosovo (1 822), la Guinée (1 598), la Turquie (1 488). Si l'on se reportait dix ans en arrière, on trouverait une structure sans doute sensiblement différente.

C'est que l'application de la convention de Genève et du protocole de 1967 a tout à la fois généré une mutation quantitative, et installé dans la durée une situation complexe, dans laquelle les évolutions de la demande sont difficiles à interpréter, et plus encore à anticiper.

LA DEMANDE D'ASILE PRISE
DANS LES FLUX MIGRATOIRES

62 L'effet quantitatif de la ratification en 1971 du protocole de New York a été immédiat. Alors qu'il ne dépassait pas 2 000 jusqu'au début des années 1970, le nombre des demandeurs d'asile a décuplé en l'espace de quatre ans : il est passé de 1 620 en 1973 à 18 478 en 1976. Depuis lors, le nombre de 20 000 représente l'étiage absolument minimal d'une demande d'asile dont l'allure dans la période récente est rien moins que régulière. Qu'on en juge :

Évolution du nombre de demandes de protection internationale en France depuis 1981
(hors mineurs accompagnants)



SOURCE : rapport d'activité de l'OFFRA pour 2011.

Cette courbe est évidemment le document de base de toute étude de l'évolution dans le temps de la demande d'asile. Notons au passage qu'elle soulève une question méthodologique.

En effet, le dernier rapport d'activité de l'OFPRA ne donne pas moins de quatre chiffres pour caractériser la demande d'asile en 2011 : 57 337 pour le décompte le plus global, comprenant à la fois les mineurs accompagnants et les demandes de réexamen ; 40 464 pour les premières demandes (hors réexamens et mineurs accompagnants) ; 45 654 pour la demande dite « globale », qui ajoute au nombre précédent celui des réexamens ; 52 147 pour les comparaisons européennes, ce nombre incluant premières demandes et mineurs accompagnants.

On aura noté que les deux chiffres centraux (40 464 et 45 654) servent à alimenter la série historique reproduite ci-dessus. Mais ce ne sont pas ceux des comparaisons européennes, qui pour l'année 2011 s'appuient plutôt sur le tableau suivant :

Demands de protection internationale en Europe

63

<i>Pays</i>	<i>DA 2011</i>	<i>DA 2010</i>	<i>évolution % 2011/2010</i>
France	52 147	48 074	8,5
Allemagne	45 741	41 332	10,7
Suède	29 648	41 332	- 6,8
Belgique	25 479	19 941	27,8
Royaume-Uni	25 000	22 090	13,2
Suisse	22 551	15 567	44,9
Pays-Bas	14 631	13 333	9,7

Sources : homologues respectifs et IGC.

1^{es} DA + mineurs accompagnants, sauf Belgique :
mineurs accompagnants exclus

SOURCE : rapport d'activité de l'OFPRA pour 2011.

Il reste que la courbe « française » est, comme on l'a dit, essentielle pour suivre l'évolution du phénomène dans le temps. Mais son allure inspire la plus grande perplexité. Comment expliquer les pics de 1988, où la demande est montée brusquement à plus de 60 000, et celui de 2004, en réalité bien supérieur au premier puisqu'à l'époque il existait une demande subsidiaire d'« asile territorial » non prise en compte dans la courbe ? Et comment expliquer que cette demande soit redescendue si brusquement ? Le second phénomène est sans doute plus facile à expliquer que le premier. Il est probablement à mettre en relation avec un changement des règles. En 1989, a été supprimé le droit au travail des demandeurs d'asile. En 2003, la législation de l'asile a été modifiée,

notamment en ce qui concerne les conditions de présentation de la demande à l'OFPRA. On ne peut s'empêcher de penser que ces changements ont eu un impact sur les flux.

Dans l'analyse de la demande, il faut évidemment faire intervenir la structure des nationalités. Elle continue, dans une certaine mesure, d'être tributaire des événements internationaux. Ainsi au tournant des années 2000, les événements en cours dans l'ex-Yougoslavie ont certainement alimenté la dynamique de la hausse de la demande. Pour autant, cette hausse ne s'est pas limitée aux ressortissants de cette partie du monde.

64 Il faut donc nécessairement faire la place, dans l'analyse globale, à une diversité de facteurs combinés dans lesquels entreront, outre les soubresauts de l'histoire immédiate, les liens historiques hérités de la colonisation, les conditions juridiques et matérielles faites aux demandeurs dans les pays d'accueil, l'évolution relative de ces conditions dans les pays d'une même région (par exemple l'Europe), l'existence dans ces pays de communautés structurées, ou encore l'existence de filières d'immigration efficaces.

Comment expliquer autrement que par la colonisation le fait que la demande africaine en France soit celle de ressortissants de pays francophones ? Mais cette explication ne vaut pas pour la demande sri-lankaise, qui a toujours été élevée ces trente dernières années : comment ne pas y voir l'action d'une communauté tamoule bien implantée et bien organisée ? Comment expliquer autrement que par un « effet de filière » l'existence d'une demande chinoise qui ne conduit généralement pas à la reconnaissance du statut, mais qui est toujours régulière, contrôlée et issue de la même région ? Comment expliquer autrement que par ces filières l'explosion en France, ces dernières années, d'une demande en provenance du Bangladesh ?

Tout se passe comme si l'attractivité naturelle de l'Europe, espace de prospérité, et celle de la France en Europe se combinaient avec les facteurs cités ci-dessus pour créer une situation durable dans laquelle la demande d'asile s'insère dans des flux migratoires variables en importance et dans leur composition, mais toujours significatifs. Le traitement de la demande d'asile comporte dès lors en arrière-plan les préoccupations de maîtrise des flux migratoires.

Tout l'enjeu des administrations responsables, et tout l'honneur de ceux qui les font vivre, à l'OFPRA et ailleurs, est de chercher à concilier ces exigences dans l'absolue fidélité à la convention de Genève.

RÉSUMÉ

Le droit de l'asile et le droit des étrangers en général procèdent en principe de deux logiques différentes: celle de la protection pour le premier, celle du contrôle pour le second. Pourtant, ni en fait ni en droit cette distinction n'est aussi tranchée, si l'on se réfère à la situation de la demande et des demandeurs d'asile. Qu'il s'agisse de l'entrée en France, de l'asile à la frontière, de la détermination de l'État responsable, de la présentation de la demande d'asile ou encore des pays d'origine sûrs, les règles en vigueur composent un paysage particulièrement complexe. Il reste que, sur la base de la convention de Genève, la demande d'asile a connu un essor spectaculaire qui la place objectivement dans le courant des flux migratoires.