



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION,
DE L'IDENTITE NATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE

LE MINISTRE

Paris, le 16 septembre 2010

Monsieur le Commissaire,

J'ai bien reçu votre courrier en date du 3 août 2010 et je vous en remercie.

En préalable, je tiens également à vous assurer de ma volonté de poursuivre notre dialogue constructif, initié à Paris en mai dernier, sur les questions relatives aux politiques d'asile et d'immigration.

Après examen attentif de votre courrier précité, je tiens à vous apporter les éléments de réponse suivants.

Sur la question du Règlement Dublin II : ce Règlement, qui établit des critères de responsabilité pour l'examen d'une demande d'asile présentée auprès de l'un des Etats membres de l'Union européenne et qui prévoit la reprise en charge du demandeur d'asile par l'Etat désigné comme responsable, est la contrepartie de la liberté de circulation entre les Etats membres. La France ne saurait envisager une suspension générale des transferts vers tel ou tel Etat membre, pratique qui entamerait la crédibilité du Règlement Dublin et ne serait conforme ni au principe de confiance mutuelle, ni au principe de responsabilité de chaque Etat membre, y compris dans le contrôle de ses frontières extérieures, qui tous deux sous-tendent l'application de ce Règlement.

Monsieur Thomas HAMMARBERG
Commissaire aux Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
67 075 - STRASBOURG Cedex

Des considérations d'ordre général ne sont pas suffisantes pour justifier une non application du Règlement Dublin, dès lors que le demandeur d'asile n'établit pas avoir personnellement subi de mauvais traitements dans l'Etat membre concerné, ni que les autorités dudit Etat ont pris à son égard des dispositions méconnaissant les garanties fondamentales du droit d'asile. Pour autant, nous n'ignorons pas que certains Etats membres peuvent être soumis à des pressions particulières et disproportionnées sur leur système d'asile et qu'il est donc nécessaire de faire preuve de solidarité, celle-ci pouvant en particulier reposer sur des dispositions de solidarité financière, sur un traitement plus global de la situation migratoire (notamment en Méditerranée), et aussi sur la mise en œuvre de programmes de relocalisation intra-communautaire. A cet égard la France a montré l'exemple en 2009 et 2010 par l'accueil sur son territoire de personnes placées sous la protection internationale de Malte.

En matière d'accueil des demandeurs d'asile, je me félicite de la reconnaissance que vous portez à la tradition française d'accueil des personnes persécutées. La France est devenue en 2009 le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe et le deuxième au monde après les Etats-Unis, devant le Canada. Naturellement cette situation implique la mobilisation de moyens conséquents. L'asile représente plus de la moitié des crédits de mon ministère. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile comprend 271 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), deux centres de transit pour des personnes en attente d'orientation, et un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile. Nous poursuivons le renforcement de ce dispositif, puisque 1000 nouvelles places de CADA ont été créées au 1^{er} juillet 2010, portant leur nombre total à près de 21 500. Un dispositif d'hébergement d'urgence est également destiné à accueillir à titre transitoire des demandeurs d'asile préalablement à leur admission en CADA, ou ne pouvant bénéficier ni d'un hébergement en CADA ni de l'allocation temporaire d'attente, notamment ceux qui sont placés en procédure dite « prioritaire » ou en « procédure Dublin ».

Concernant le recours à la procédure d'asile dite « prioritaire », vous évoquez une disposition du projet de loi que je présente actuellement au Parlement. Cette disposition vise à expliciter davantage les cas dans lesquels une demande d'asile peut être considérée comme reposant sur une fraude délibérée. Pourront être placées en procédure prioritaire d'examen des demandes d'asile les personnes qui fournissent de fausses indications, ou dissimulent des informations concernant leur identité, leur

nationalité ou les modalités de leur entrée en France, ceci dans le but d'induire en erreur les autorités. Cette disposition est parfaitement conforme à la directive "procédure" du 1^{er} décembre 2005 ainsi qu'au Règlement Dublin et n'est pas contraire à la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951. La France considère que les Etats doivent disposer des instruments nécessaires pour éviter le détournement des procédures d'asile à des fins d'immigration clandestine. Traiter de manière indifférenciée les demandes abusives ou frauduleuses et les demandes présentées par des personnes ayant un réel besoin de protection irait à l'encontre des intérêts légitimes de ces derniers, compte tenu de la surcharge qui pèserait alors sur les systèmes d'asile (notamment par le rallongement des délais d'examen des demandes). Je souligne que, quelque soit la procédure d'asile, de droit commun ou prioritaire, la demande est examinée individuellement par l'office français de protection des réfugiés (OFPRA) et est entourée des mêmes garanties. Par ailleurs, les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire, et dont la demande a fait l'objet d'un rejet par l'OFPRA, bénéficient d'un recours en annulation, pleinement suspensif, devant le juge administratif, lequel doit examiner la conformité de la décision d'éloignement à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment à son article 3.

Concernant la liste nationale des pays considérés comme sûrs, vous mentionnez la décision du 23 juillet 2010 par laquelle le Conseil d'Etat a annulé l'inscription sur cette liste de l'Arménie, de la Turquie, de Madagascar ainsi que, pour les femmes uniquement, du Mali. Cette décision de la juridiction administrative suprême française témoigne des garanties dont est entouré l'établissement de la liste des pays d'origine sûrs, soumis au contrôle juridictionnel. Je tiens à souligner que le Conseil d'Etat n'a remis en cause ni le principe de la fixation d'une liste de pays d'origine sûrs, au demeurant autorisée par le droit européen, ni les modalités d'établissement de cette liste.

En ce qui concerne les décisions, prises à la frontière, de refus d'admission au séjour, je tiens à préciser que ces décisions sont susceptibles d'un recours en annulation devant le tribunal administratif, recours qui est pleinement suspensif depuis que la France s'est mise en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (affaire *Gebremedhin c/France*). Le délai pour exercer ce recours est de 48 heures à compter de la notification du refus d'admission au séjour. Ce délai est raisonnable, et compatible avec la durée du maintien des personnes concernées en zone d'attente.

Vous évoquez également la procédure de regroupement familial des réfugiés. Je vous remercie de souligner que j'ai engagé une réforme d'ensemble de la

procédure dite de « familles rejoignantes » des réfugiés, dans un triple objectif : réduire les délais d'instruction des dossiers, améliorer l'information des réfugiés et de leur famille, et assurer une meilleure prise en compte des difficultés auxquelles se trouvent confrontées les familles, dans le pays d'origine, pour la production d'actes d'état civil et de documents officiels. Les délais de délivrance des visas dépendent essentiellement, comme vous le savez, de la diligence des demandeurs à fournir les justificatifs de leur lien familial avec le réfugié présent en France, et de la fiabilité de l'état civil du pays d'origine.

Concernant la détermination quantitative du nombre d'étrangers devant être reconduits au cours d'une année, je tiens à rappeler plusieurs éléments. Les étrangers se trouvant en situation irrégulière en France ont vocation à être reconduits à la frontière. Au premier semestre 2010, 14 670 personnes ont ainsi été éloignées du territoire français. Pour l'année 2010, un objectif de 28 000 reconduites à la frontière a été fixé. La fixation d'un objectif chiffré de reconduites à la frontière ne signifie en rien que les interpellations des personnes concernées doivent s'effectuer hors des conditions légales prévues par le code de procédure pénale. Je rappelle en particulier que les contrôles d'identité fondés sur les caractéristiques physiques sont illégaux. En outre, je tiens à vous préciser que s'il existe un objectif chiffré pour les reconduites à la frontière, il n'existe pas d'objectif chiffré en matière d'interpellations. Quant aux procédures d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière, elles s'effectuent dans le respect de la loi et de la déontologie. Si ces interpellations ne sont pas proscrites au sein des préfectures, elles ne peuvent être provoquées de façon déloyale, par exemple suite à une convocation pour examen du dossier. Elles sont par ailleurs étroitement contrôlées par le juge judiciaire, garant de la liberté individuelle.

J'en viens maintenant au sujet de la rétention administrative. Je souhaite au préalable rappeler que la place respective de la rétention et des mesures alternatives à celle-ci est définie par la directive européenne « Retour » du 16 décembre 2008. Elle prévoit que les Etats membres doivent recourir à des mesures alternatives chaque fois que cela est possible, mais n'en fait pas une obligation. Concernant le futur centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot, il sera divisé en deux établissements, chaque établissement ayant une capacité d'accueil de 120 places. Il ne s'agira donc pas d'un centre de 240 places comme vous le mentionnez. En ce qui concerne le placement en rétention administrative de familles comprenant des mineurs, je voudrais vous signaler que, sur les 28 000 éloignements auxquels la France a procédé en 2009, seules 150 familles ont été concernées. Il est vrai que, lorsqu'une famille doit être éloignée, elle peut être placée en rétention administrative. Dans cette situation, les enfants n'ont pas vocation à être séparés de leurs parents.

L'accueil des familles avec enfants se fait dans des centres adaptés. Naturellement, le choix alternatif de l'assignation à résidence (au domicile ou dans une résidence hôtelière) peut être effectué par le préfet. L'assignation à résidence ne saurait cependant constituer une règle, car il faut tenir compte des risques d'échec des procédures d'éloignement. En ce qui concerne les demandeurs d'asile placés en rétention administrative, s'ils ont déposé leur demande avant l'expiration d'un délai de cinq jours, l'exécution de la mesure d'éloignement est suspendue jusqu'à la décision de l'OFPRA, qui dispose de 96 heures pour statuer sur la demande. Le délai de cinq jours est raisonnable, dans la mesure où le demandeur dispose de l'assistance juridique d'une association spécialement habilitée à cet effet qui peut l'aider dans la formulation de sa demande et dans la mesure où un entretien avec un officier de protection de l'OFPRA a lieu de manière systématique, en présence d'un interprète si nécessaire. L'exercice du droit d'asile en rétention est donc parfaitement garanti, même si la procédure est strictement encadrée, notamment par le délai de cinq jours pour effectuer la demande d'asile. Il s'agit d'éviter les demandes dilatoires visant uniquement à faire obstacle à la mesure d'éloignement. Si l'OFPRA a rejeté la demande d'asile, la procédure d'éloignement peut être mise en œuvre sans que le recours éventuellement formé devant la Cour nationale du droit d'asile ait un caractère suspensif. Mais le recours formé contre la décision d'éloignement aura par contre, dans les conditions du droit commun, un caractère pleinement suspensif.

Vous évoquez à nouveau le projet de loi en cours d'examen par le Parlement, à propos de l'intervention des juges administratifs et judiciaires au regard du placement d'un étranger en rétention administrative. Je peux vous assurer que notre objectif est que les missions respectives des deux juges soient assurées dans une cohérence renforcée. En effet, en décalant de 48 heures à cinq jours l'intervention du juge des libertés et de la détention, le juge administratif interviendra systématiquement avant le juge judiciaire. Il pourra être saisi dans les 48 premières heures et disposera de 72 heures pour statuer sur la légalité du placement en rétention administrative, mais aussi sur la légalité de toutes les autres décisions administratives : en particulier le refus de séjour, l'éloignement ou encore la détermination du pays de renvoi. Nous entendons ainsi rétablir l'ordre logique d'intervention des deux juges : avant de statuer sur la prolongation de la rétention administrative, qui dépendra toujours du juge des libertés et de la détention, il convient d'être fixé sur la légalité des mesures qui en sont le fondement, notamment la décision administrative initiale de placement en rétention et, le cas échéant, la décision d'éloignement. On comprend que si la décision administrative de placement en rétention est entachée d'illégalité, l'intéressé doit être immédiatement libéré. A l'inverse, si la décision administrative de placement en rétention est jugée légale par le juge administratif, le juge des libertés et de la détention aura toute latitude pour

apprécier le bien-fondé de la prolongation de la rétention administrative. Dans la situation actuelle, il arrive que les juges des libertés et de la détention considèrent fondée la prolongation de la rétention administrative, alors que le juge administratif conclut par la suite à l'illégalité du placement en rétention, voire à l'illégalité du refus de séjour et de la décision d'éloignement, décisions qui constituent le support de l'ensemble de la procédure. Dans de telles circonstances, les juges des libertés et de la détention peuvent être donc amenés aujourd'hui à confirmer des actes administratifs illégaux. Le projet de loi entend mettre fin à de telles situations en apportant une plus grande cohérence juridique.

Vous mentionnez également la disposition du projet de loi qui propose la création de nouvelles zones d'attente temporaires. Cette disposition vise à répondre à des situations par nature exceptionnelles, et à faire bénéficier les migrants des droits et des garanties qui s'attachent à la situation de droit commun des zones d'attente, telle celle de l'aéroport Charles de Gaulle par exemple. Le nouveau dispositif ne sera pas possible à n'importe quel moment et en n'importe quel point du territoire : il sera nécessaire d'établir qu'un groupe d'étrangers vient de franchir la frontière en-dehors d'un point de contrôle et ceci avec un certain degré d'évidence. En tout état de cause, l'acte administratif créant une zone d'attente temporaire sera susceptible d'un recours juridictionnel devant le juge administratif.

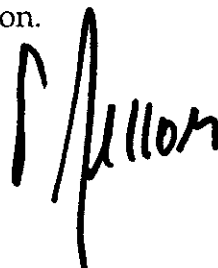
Quant à la disposition du projet de loi qui prévoit la création d'une interdiction de retour du territoire, je me permets de vous signaler qu'il s'agit d'une obligation au regard du droit européen, prévue par la directive « Retour » du 16 décembre 2008. Il s'agit, selon les propres termes employés par la commission européenne, de rechercher « une européanisation des conséquences des mesures nationales » dans un but préventif et de renforcement de la crédibilité d'une politique de retour véritablement européenne. Cette mesure existe d'ores et déjà dans de nombreux pays européens, notamment en Allemagne où la durée est déterminée au cas par cas. Contrairement à ce que vous alléguiez, l'interdiction de retour ne fera jamais obstacle à l'examen d'une demande d'asile, notamment à la frontière. Le paragraphe 5 de l'article 11 de la directive « Retour » précitée le rappelle d'ailleurs explicitement.

S'agissant enfin de la situation à Calais, je tiens à vous préciser que la loi française s'applique de la même façon sur l'ensemble du territoire national. Il n'y a donc pas d'instructions particulières concernant les interpellations des migrants en situation irrégulière dans le Nord-Pas-de-Calais. Toutes les opérations de police doivent être effectuées dans le respect des droits des personnes et tout manquement est sévèrement sanctionné. En ce qui concerne les biens personnels des migrants,

lorsque des campements sont détruits, ces biens sont enlevés par les propriétaires des terrains occupés par les migrants et non par les forces de l'ordre. Les pratiques religieuses des migrants sont respectées : lors du démantèlement du lieu dénommé la « jungle », se trouvait sur le site un baraquement faisant office de mosquée, il a été démonté avec beaucoup de précaution et de respect (les livres de prières ont par exemple été remis à une mosquée des environs). Pour ce qui est de la prise en charge des mineurs isolés en situation irrégulière à la frontière, ce sujet a fait l'objet d'un groupe de travail créé à l'initiative du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire en 2009. Un certain nombre de mesures d'amélioration ont été retenues et ont été mises en œuvre ou sont en cours d'application. Les mineurs étrangers isolés se trouvant sur le territoire français bénéficient de la même prise en charge que les mineurs français, sans tenir compte de la régularité de leur situation, puisque le droit français de l'entrée et du séjour des étrangers ne fait pas obligation aux mineurs de détenir un titre de séjour. A ce titre, ils ne peuvent faire l'objet de mesures d'éloignement du territoire.

Votre dernière interrogation concerne l'immunité pénale des personnes apportant une aide humanitaire aux étrangers en situation irrégulière. La disposition y afférant contenue dans le projet de loi actuellement en discussion clarifie la rédaction du 3° de l'article L.622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France pour viser les actes qui, face à un danger actuel ou imminent, sont nécessaires non plus strictement à la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique de l'étranger mais plus généralement à la « sauvegarde de la personne de l'étranger », ce qui procure donc une immunité renforcée.

Voici les éléments de réponse que je souhaitais vous apporter. Dans l'attente de futurs échanges avec vous, je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire, en l'expression de ma respectueuse considération.



Éric BESSON