

EXTRAIT DU RAPPORT SUR L'EVOLUTION BUGDGTAIRE DES DEMANDES D'ASILE

Les contrôles aux frontières et les zones d'attente

(...)

III.– LES MISSIONS RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Les coûts indiqués ci-après résultent d'estimations établies à partir du coût structurel total incluant le traitement des étrangers en situation irrégulière sur le territoire. Ce coût total est rapporté à la population particulière des demandeurs d'asile. Dans le cadre de la nouvelle présentation de la loi de finances, le ministère de l'Intérieur met en place des indicateurs de suivi qui permettront d'établir le coût des demandes d'asile pour le réseau préfectoral. L'on disposera donc de coûts plus précis à l'avenir.

A.– LES COÛTS INCOMBANT AU MINISTÈRE

1.– Poursuivre la mise en œuvre du règlement Eurodac

Depuis janvier 2003, l'Union européenne dispose d'une base centrale d'empreintes digitales des demandeurs d'asile afin de vérifier qu'aucune demande n'a déjà été déposée ailleurs et de déterminer quel État membre doit examiner le dossier au fond, en vertu des dispositions de la Convention de Schengen et du règlement européen de Dublin II. En 2004, sur 54.000 prises d'empreintes, soit 4.500 par mois, ont été identifiées, en moyenne mensuelle, quelque 400 personnes déjà enregistrées, principalement en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Pologne, en Italie et, pour 8 % des cas, dans d'autres préfectures françaises. Ce système permet donc de connaître la géographie des entrées sur le territoire européen et de savoir avec plus de certitude quels pays connaissent une progression des entrées de demandeurs d'asile sur le territoire européen.

Toutefois, dans notre pays, l'équipement des préfectures et des points de contrôle de la Police aux frontières prend du retard, car seulement 14 bornes d'interrogation du système Eurodac ont été installées en préfecture, pour un coût d'achat moyen de 38.000 euros. L'acquisition de cinq à sept bornes supplémentaires est programmée pour 2005, mais n'a pas encore commencé. Or presque tous les départements devraient être équipés d'une borne d'accès afin d'appliquer le règlement européen.

En particulier, l'aéroport de Roissy n'en dispose pas : il serait souhaitable que la Police aux frontières puisse en bénéficier dans les plus brefs délais, afin d'être plus efficace et de gagner du temps dans les procédures de vérification menées pendant le délai de rétention. En effet, en l'absence de borne, les empreintes sont relevées sur papier, puis les séquences sont numérisées et transmises au Luxembourg via le point de contact national, situé au sein de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur.

Ceci est d'autant plus important que le passage à la seconde phase d'Eurodac impose aux États membres de prendre désormais en compte non seulement les demandeurs d'asile mais aussi les étrangers entrés irrégulièrement et maintenus sur le territoire pour un motif juridique incontestable.

Votre Rapporteur a constaté que les statistiques montrent un meilleur usage du système Eurodac par nos partenaires que par la France : les Pays-Bas ont procédé, en 2004, à la remise de 254 demandeurs d'asile à la France, alors que notre pays n'en a remis que 554, ce qui est comparativement peu considérant le décalage des deux pays en termes de territoire et de flux migratoires. Il est donc souhaitable de poursuivre le plan d'équipement prévu. Il est également très souhaitable que les préfectures fassent pleinement jouer les dispositions du règlement afin de remettre les demandeurs d'asile aux autorités du pays compétent « au fond », même si cela nécessite un échange de procédures assez complexe – qui exige une journée de travail pour un agent. Le coût structurel de cette journée de travail sera en tout état de cause moins élevé que la prise en charge du demandeur pendant toute la durée de la procédure dans notre pays.

2.– Vers une meilleure connaissance des coûts pour chaque étape de la procédure

Tout d'abord, le coût du contrôle aux frontières extérieures est évalué à 123,3 millions d'euros.

La fonction de soutien à la demande d'asile en administration centrale est exercée par dix-huit personnes : son coût est estimé à un peu moins d'1,2 million d'euros.

Il a déjà été indiqué que le traitement dans les préfectures a été évalué à 260 équivalents temps plein, soit un peu plus de 8,5 millions d'euros, et 1,6 million d'euros pour la préfecture de Paris.

Les coûts documentaires n'ont pas été évalués ; ils varient selon les documents et leur degré de sécurisation : 293.000 papiers – autorisations provisoires de séjour et récépissés de demande d'asile, ceux-ci étant renouvelés tous les trois mois – ont été imprimés en 2004.

En 2004, le coût budgétaire de la zone d'attente de Roissy – maintenance, restauration, nettoyage, sécurité extérieure, loyer, autres dépenses, interprétariat, prestations médicales, convention avec la Croix-Rouge et charges de personnel – a atteint 13.094.459 euros. Partant de la constatation selon laquelle un peu plus du quart des personnes placées en zone d'attente sont des demandeurs d'asile à la frontière, la part que représentent ces derniers dans le coût de fonctionnement de la zone d'attente est évalué à un peu plus de 3,7 millions d'euros ⁽¹⁾.

Le coût par journée et par individu, sur la base de 36.852 jours d'hébergement, s'élève à 355 euros, considérant que cette zone d'attente fonctionne avec 97 fonctionnaires de police nationale, également chargés des escortes, sur le millier d'agents affecté au contrôle de la frontière à Roissy.

Le coût de fonctionnement de la zone pourrait diminuer à l'avenir car il est lié à un marché forfaitaire passé avec la société privée GTM. Ce marché a été passé fin 2002 pour un montant de 5,8 millions d'euros qui correspondaient à une occupation très importante de la zone, où étaient alors retenues 500 à 600 personnes pour une capacité de 180 places. Le prochain marché sera inférieur, se basant sur une occupation de la zone d'attente plus conforme à ses capacités.

La subvention versée à la Croix-Rouge pour sa présence en zone d'attente (seize permanents) atteint 1.077.884 euros, imputée sur le budget des affaires étrangères. Il convient de prendre en compte également le versement de 1,5 million d'euros à la CIMADE, association conventionnée, au titre de son action d'assistance auprès des étrangers dans les centres de rétention.

Le coût de fonctionnement des centres de rétention administrative n'est connu qu'en partie.

En 2004, 15.660 étrangers ont été éloignés à partir des centres de rétention administrative (les CRA), mais aucune comptabilisation n'est faite en ce qui concerne le débouté du droit d'asile au sein des étrangers en situation irrégulière car tous font l'objet du même type d'arrêtés, l'interpellation étant faite sur réquisition préfectorale. Un logiciel de suivi de la rétention permettra, fin 2005, d'opérer un suivi analytique. Les cinq centres gérés par la police aux frontières – Coquelles, Lille-Lesquin, Lyon, Hendaye et Sète – totalisent 258 places, soit un peu plus du quart du total en métropole, et représentent un coût de fonctionnement, de personnel et d'escorte de 16.064.140 euros en 2004. Le bilan consolidé prenant en compte les CRA placés sous la responsabilité des autres directions de la police et de la gendarmerie n'est pas connu. Le coût total de l'ensemble des centres pourrait avoisiner les 60 millions d'euros, mais il s'agit d'une estimation très approximative car deux modes de gestion coexistent et peuvent aboutir à des coûts différents d'un centre à l'autre.

Deux structures sont chargées de l'éloignement. Le bureau d'éloignement du ministère de l'intérieur est chargé de choisir les avions, de vérifier la procédure voire d'assister les services extérieurs pour la délivrance des laissez-passer consulaires. L'unité nationale d'escorte et la cellule de coordination opérationnelle sont chargées de la reconduite matérielle des étrangers à la frontière. Ces structures auraient un coût total de 5.731.158 euros par an, l'essentiel étant constitué par des coûts de personnel.

Il convient d'y ajouter les frais de dossiers demandés par les consulats de certains pays pour la délivrance des laissez-passer consulaires, qui s'élèvent à 45 à 60 euros par document. Certains consulats ne délivrent que 10 à 15 % des laissez-passer demandés, taux qui s'améliore progressivement à la suite d'interventions appuyées des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

¹ () Sur les 15.362 personnes placées en rétention à Roissy en 2004, 2.629 se sont déclarées demandeurs d'asile à la police aux frontières.

Les dépenses d'éloignement directes – billetterie, escorte voire location d'aéronefs – ont atteint 34.100.719 euros en 2004.

Le coût d'une reconduite à la frontière s'analyse de la façon suivante : le coût des services, ceux du billet d'avion et de l'escorte s'élèvent à 2.600 euros par personne, auxquels il faut ajouter le coût de l'hébergement en centre de rétention administrative et les frais annexes comme les soins médicaux. Le coût d'interpellation accroît considérablement ce montant, mais il ne peut être établi aujourd'hui faute de calcul en coûts complets.

3.– Mettre fin aux escortes de Roissy à Bobigny

Un aspect du fonctionnement de la zone d'attente pour les passagers en instance (ZAPI) de Roissy appelle un commentaire de votre Rapporteur. Les personnes retenues, demandeurs d'asile ou non, qui contestent le maintien dans la zone d'attente ou la prolongation de la rétention sont déférées au tribunal de grande instance de Bobigny. Cette présentation donne lieu quotidiennement à un transfert des requérants, accompagnés de leur famille éventuellement, et de leurs bagages, jusqu'au tribunal. Ce transfert est effectué dans des autocars loués, avec d'importantes escortes d'agents de la police aux frontières. Pour éviter ces transferts de caractère pénible pour les requérants et coûteux pour l'administration (1,3 million d'euros par an), une salle d'audience parfaitement adaptée a été construite il y a trois ans, jouxtant le bâtiment de la ZAPI. Or cette salle n'a encore jamais été utilisée, ce qui oblige à la poursuite des transferts sous escorte.

Votre Rapporteur considère qu'il y a lieu de tenir les audiences judiciaires dans cette salle d'audience aussitôt les améliorations d'accès pour les magistrats et les avocats effectuées. Il paraît inutile d'attendre la construction d'une deuxième salle d'audience, semble-t-il demandée par les magistrats, car sa nécessité ne pourrait découler que de l'usage.

Cette nouvelle organisation beaucoup plus rationnelle et plus humaine pour les requérants, et qui ne saurait nuire à la sérénité des magistrats ou des avocats, permettra d'affecter les emplois d'agents libérés par la suppression des escortes à des tâches beaucoup plus utiles comme le contrôle à la sortie de l'avion pour les vols sensibles.

4.– Faire échec à la destruction frauduleuse des documents de voyage

L'une des majeures difficultés du contrôle aux frontières extérieures, et qui rend particulièrement difficile l'examen de la situation du demandeur d'asile, est la perte ou la destruction volontaire des documents de voyage. Votre Rapporteur considère qu'il convient de mettre à l'étude une disposition législative établissant la reconduite immédiate pour tout étranger fraudeur non muni des documents de voyage nécessaire. Une telle disposition, très dissuasive à l'encontre des faux demandeurs d'asile, est applicable dans d'autres États membres, au Royaume-Uni notamment. Également afin de lutter contre les fraudes, il serait souhaitable d'étudier selon quelles modalités les agents de la police aux frontières pourraient accéder aux logiciels des compagnies aériennes pour obtenir des informations sur le trajet suivi par les demandeurs d'asile.

(...)

IV– POURSUIVRE LA RÉFORME DE L'ASILE : OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

(...)

B.– INTRODUIRE UNE PROCÉDURE RAPIDE POUR LES DEMANDES PRÉSENTÉES À LA FRONTIÈRE

La procédure d'admission sur le territoire au motif de la demande d'asile, malgré la cohérence apparente de la procédure et l'efficacité des efforts déployés par la Police aux frontières pour contenir les tentatives d'entrée irrégulière sur le territoire, conduit pourtant, dans la pratique, à un détournement de procédure et à un « effet de passoire » incontrôlable.

1.- Les contradictions inhérentes à notre procédure

L'asile à la frontière est une procédure autonome par rapport à l'application de la Convention de Genève, qui peut toutefois déboucher sur une admission au titre de l'asile, à charge pour l'intéressé, une fois admis sur le territoire, de présenter une demande formelle devant l'OFPPA.

Les demandeurs d'asile à la frontière se présentent, pour 93 % d'entre eux, à l'aéroport de Roissy, plus grand poste frontière de France, qui a drainé en 2004 51 millions de passagers, dont plus de 80 % à l'international hors Schengen, grâce au système de correspondances (« hub ») d'Air France. D'autres demandes d'asile sont présentées à Orly – 4,5 % de cette catégorie – et dans les ports et aéroports de province – 2,5 % seulement.

Les autorités ont reçu à Roissy 2.513 demandes en 2004, contre 5.633 l'année précédente, ce qui traduit une diminution de 55 % (en 2001, 10.500 demandes y étaient présentées). Parmi ces quelque 2.500 personnes qui ont demandé l'asile à leur entrée sur le territoire national, 1.100 ont émis leur requête spontanément – ou plutôt dès qu'elles ont compris, lors du contrôle initial, que leur irrégularité était découverte – tandis que les autres étaient refoulées au cours de leur passage en zone d'attente. Les demandeurs d'asile ont été accompagnés de 336 mineurs ; par ailleurs 155 mineurs isolés ont été accueillis.

Au cours des dernières années, des mesures ont été adoptées pour les vols en provenance de pays sensibles, en sus des aubettes, à la porte des avions : ce contrôle avancé permet de détecter les passagers qui se sont débarrassés de leurs papiers dans l'avion en espérant ensuite échapper aux autorités dans la zone internationale, avant le contrôle initial, avec ou sans complicité. Ces mesures de contrôle, ainsi que l'instauration du visa de transit aéroportuaire, ont permis la baisse importante du nombre de demandes, soulignée plus haut.

Dans un tel cas, l'étranger est maintenu en zone d'attente pendant que le ministère de l'Intérieur vérifie que « sa demande n'est pas manifestement infondée »⁽²⁾, après avoir reçu l'avis d'un des agents de l'OFPPA présent en permanence sur place. Cet avis est rendu dans 96 % des cas sous quatre jours et dans 90 % sous 48 heures.

Le tableau suivant permet de confronter le nombre des avis favorables à l'admission sur le territoire (3,75 % en 2003 et 14 % en 2004) au taux global de l'admission qui sera accordée au demandeur, pour une raison ou une autre (67,5 %).

DEMANDES D'ASILE À LA FRONTIÈRE

	Nombre de demandes enregistrées	Nombre avis rendu par MAE	Taux global admission (en %)	Avis admission émis par MAE (en %)
1998	2.484	2.272	79,00	51,00
1999	4.818	3.193	85,80	49,90
2000	7.413	5.262	87,40	38,50
2001	10.379	7.018	93,00	38,00
2002	7.754	6.678	71,40	79,70
2003	5.914	5.914	67,5	3,75
Total	38.762	30.337	73,30	18,70

Source : DCPAF

Ce hiatus montre à quel point les efforts de rigueur entrepris par la Police aux frontières dans la lutte contre l'immigration clandestine sont mis à mal par le jeu des procédures que peut invoquer le demandeur pour pénétrer sur le territoire français. Les responsabilités sont multiples, comme le montre le tableau joint en annexe 3 au présent rapport.

L'inquiétude s'accroît si l'on considère que parmi les personnes admises à la frontière au titre de l'asile seules 15 % d'entre elles concrétisent leur démarche en présentant réellement une demande en préfecture.

² () Loi n°92-625 du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et aéroports.

Le nombre des demandes d'asile à la frontière a certes beaucoup diminué. Cependant, il faut envisager l'avenir : le *Hub* de Roissy est destiné à accueillir 80 millions de passagers en 2008. Par ailleurs, les vols « à risque », qui sont aujourd'hui 150 par jour seront plus fréquents ; ainsi par exemple, deux vols quotidiens en provenance de Chine sont prévus à partir de cet été, les personnes en provenance de ce pays constituant aujourd'hui le nombre le plus élevé de non-admission à la frontière.

C'est pourquoi une procédure adaptée aux caractéristiques de cette situation doit être prévue.

2.- L'exemple néerlandais

L'exemple des réformes engagées par nos partenaires européens doit être pris en compte, sans qu'elles constituent nécessairement un exemple. Ainsi, le Royaume-Uni a adopté, pour accélérer le traitement de ces dossiers, une procédure rapide dite *fast track*, qui se déroule dans des centres fermés concédés au secteur privé. Cette procédure est efficace, mais onéreuse.

Votre Rapporteur a étudié le système néerlandais de traitement des demandes d'asile à la frontière, qui apparaît l'un des plus cohérents et efficaces, ayant en outre la caractéristique d'être proche de nos traditions juridiques. Ce système sera ici brièvement expliqué.

Les personnes présentant une demande d'asile à la frontière (« procédure Schengen » selon la terminologie néerlandaise) sont conduites dans le centre d'accueil fermé Schipol (*application center*), situé à une quinzaine de kilomètres de l'aéroport international. Il s'agit, comme votre Rapporteur a pu les constater au cours de sa visite, d'un grand bâtiment très moderne et organisé de façon très pragmatique où le demandeur est admis successivement dans des locaux différents selon le stade de la procédure, afin que le contact avec des demandeurs dans une phase plus avancée soit évité.

Cette procédure d'examen de la demande se déroule en deux phases. La première consiste en un examen du caractère recevable et sérieux de la demande, et est conduite en 48 heures administratives, soit 5 à 6 jours au maximum : 40 % des demandes d'asile à la frontière trouvent un règlement au cours de cette première phase. La deuxième, réservée aux dossiers retenus à l'issue de la première phase, dure généralement deux semaines mais davantage dans certains cas. Le demandeur est alors conduit dans un autre bâtiment, également fermé, mais aux dimensions plus vastes, afin d'y attendre qu'il soit statué sur sa demande.

Les deux phases de l'examen sont conduites par des agents de l'IND, et chaque dossier est examiné par deux personnes en première phase (un agent et un réviseur), comme en deuxième phase, ce qui conduit quatre voire cinq personnes à étudier un cas. Une ONG humanitaire est présente en permanence dans les centres et le conseil juridique est assuré à tous aussitôt après le premier examen et fouille effectué à l'arrivée par la police aux frontières.

Une particularité consiste en la possibilité d'un recours devant l'autorité judiciaire (il s'agit d'un tribunal spécialisé) aux deux stades. On soulignera que le conseil juridique ne pousse pas systématiquement le demandeur à déposer un recours, étant rémunéré à raison de son conseil, et non du dépôt ou non du recours. Le taux de recours est donc bien inférieur à celui connu en France.

À l'issue de la première comme de la seconde phase, l'éloignement du demandeur débouté est facilité par la présence du demandeur dans le centre.

Cette procédure rapide est réservée aux demandes à la frontière. Pour celles présentées dans un bureau des étrangers dans une municipalité néerlandaise – procédures hors Schengen – il existe un deuxième centre où sont invités à se présenter les demandeurs. L'hébergement n'y est pas obligatoire, et par ailleurs, le centre est ouvert et ne fonctionne pas en fin de semaine.

3.- Créer une procédure rapide d'examen au fond de la demande

L'examen au fond de la demande sera effectué alors que le demandeur est retenu dans un centre d'accueil fermé qui peut être le bâtiment existant de la zone de rétention pour les passagers en instance (ZAPI), mais dont les capacités devront être renforcées par la construction ou la mise à disposition d'un autre bâtiment pour y transférer les demandeurs appelés à séjourner plus d'une semaine.

L'examen doit être effectué par des agents de l'OFPPA présents dans les lieux, assistés d'interprètes. Il peut comporter deux phases, l'une au cours de laquelle les dossiers manifestement irrecevables sont rejetés, et l'autre pour

l'examen des dossiers présentant les justifications les plus fondées. Il s'effectuerait en quelques jours nécessaires pour l'examen au fond, et un délai maximum devrait être prévu pour cet examen, qui pourrait correspondre à la période maximale de rétention prévue par l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945. L'examen conclurait au rejet de la demande ou à la délivrance de la qualité de réfugié.

Il convient d'étudier s'il y a lieu d'instaurer un recours à l'encontre de la première décision. Il y devrait alors être statué en quelques jours. Le recours à l'encontre de la décision prise à l'issue de la seconde phase est porté devant la Commission de recours des réfugiés : la décision doit alors intervenir dans un délai de deux semaines au plus.

Un bureau d'accès au droit sera créé à l'intérieur du centre d'accueil ; le demandeur pourra ainsi recourir à l'aide d'un conseiller juridique dès le dépôt de sa demande. Il importe que la vacation attribuée au conseiller juridique soit liée au dossier suivi davantage qu'au dépôt ou non d'un recours par le demandeur d'asile. La présence des associations à caractère humanitaire continue d'être assurée dans les mêmes conditions.

En cas de rejet, l'éloignement du demandeur est effectué par la Police aux frontières dans les meilleurs délais.

(...)

PROPOSITIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Procédures d'examen de la demande d'asile

(...)

2) Demandes d'asile présentées à la frontière

Proposition n° 7 :

Instaurer une procédure rapide d'examen au fond des demandes d'asile présentées à la frontière.

Les demandes d'admission sur le territoire au motif de la demande d'asile sont présentées, pour 95 % d'entre elles, à l'aéroport de Roissy ; c'est pourquoi cette procédure ne sera applicable que dans ce lieu. Il sera procédé à l'examen de la demande alors que le demandeur est retenu dans un centre d'accueil fermé qui peut être le bâtiment existant de la zone de rétention pour les passagers en instance (ZAPI), mais dont les capacités devront être renforcées par la construction ou la mise à disposition d'un autre bâtiment pour y transférer les demandeurs appelés à séjourner plus d'une semaine.

L'examen doit être effectué par des agents de l'OFPRA présents dans les lieux, assistés d'interprètes. Il peut comporter deux phases, l'une au cours de laquelle les dossiers manifestement irrecevables sont rejetés, et l'autre pour l'examen des dossiers présentant les justifications les plus fondées. Il s'effectuerait en quelques jours nécessaires pour l'examen au fond, et un délai maximum devrait être prévu pour cet examen, qui pourrait correspondre à la période maximale de rétention prévue par l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945. L'examen conclurait au rejet de la demande ou à la délivrance de la qualité de réfugié.

Il convient d'étudier s'il y a lieu d'instaurer un recours à l'encontre de la première décision. Il y devrait alors être statué en quelques jours. Le recours à l'encontre de la décision prise à l'issue de la seconde phase est porté devant la Commission des recours des réfugiés : la décision doit intervenir dans un délai de deux semaines au plus.

Créer un bureau d'accès au droit à l'intérieur du centre d'accueil ; le demandeur pourra ainsi recourir à l'aide d'un conseiller juridique dès le dépôt de sa demande. Il importe que la vacation attribuée au conseiller juridique soit liée au dossier suivi davantage qu'au dépôt ou non d'un recours par le demandeur d'asile. La présence des associations à caractère humanitaire continue d'être assurée dans les mêmes conditions.

En cas de rejet, l'éloignement du demandeur est effectué par la police aux frontières dans les meilleurs délais.

Recours judiciaire contre une décision de prolongation de la rétention dans la zone de rétention pour les passagers en instance (ZAPI) de Roissy

Proposition n° 8 :

Tenir les audiences judiciaires portant sur les requêtes des personnes retenues à la ZAPI de Roissy dans la salle d'audience aménagée spécialement sur place, aussitôt les améliorations d'accès pour les magistrats et les avocats effectués, et sans attendre la construction d'une deuxième salle d'audience, dont la nécessité ne pourrait découler que de l'usage.

Aide juridictionnelle

Proposition n° 9 :

Préciser par la loi les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle. Les critères d'accès suivants seraient prévus :

– un critère financier ;

– une condition d'accès liée à l'entrée régulière sur le territoire ;

– les demandeurs issus d'un pays figurant sur la liste nationale des pays d'origine sûrs arrêtée le 30 juin 2005 seraient exclus du bénéfice de l'aide.

Toutefois, les deux dernières conditions seraient assorties d'une possibilité d'attribution de l'aide à titre exceptionnel aux personnes dont la situation apparaît particulièrement digne d'intérêt.

Proposition n° 10 : Modifier les règles d'attribution du quantum de l'aide juridictionnelle en réduisant de moitié le nombre d'unités de valeurs attribuées à un recours dans le cadre d'un réexamen, afin de contribuer à rendre les demandes de réexamen dilatoires moins attractives.

(...)

Application du règlement Dublin II

(...)

Proposition n° 19 : Équiper dans les meilleurs délais d'une borne Eurodac la zone d'attente pour les passagers en transit (ZAPI) de Roissy.

Police aux frontières

Proposition n° 20 :

Affecter aux contrôles à la sortie de l'avion les emplois libérés par la suppression des escortes de Roissy au tribunal de grande instance de Bobigny.

Proposition n° 21 :

Formuler des priorités pour la politique d'éloignement parmi lesquelles l'éloignement des personnes déboutées de la demande d'asile.

(...)

Proposition n° 26 :

Renforcer et graduer les sanctions pénales applicables aux passeurs et à tout membre des réseaux d'acheminement des demandeurs d'asile et des étrangers en situation irrégulière, les sanctions prévues par la loi du 26 novembre 2003 n'apparaissant pas assez dissuasives au regard des montants financiers considérables en jeu dans chaque étape de ces trafics humains. En outre, une réflexion sur les mesures d'investigation financières et de sanction à l'encontre des chefs de ces réseaux doit être entreprise.

(...)

annexe 3

MOTIFS D'ADMISSION SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS DES DEMANDEURS D'ASILE À LA FRONTIÈRE

Admissions	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
Au titre de l'asile	1.067	54,1 %	1.379	28,6 %	1.605	23,5 %	1.795	18,41 %	1.184	20,22 %	222	3,75 %
À titre exceptionnel	407	20,6 %	1.250	25,9 %	1.531	22,4 %	2.514	25,78 %	1.599	27,31 %	1.447	24,46 %
Admis TGI	284	14,4 %	1.043	21,7 %	2.901	42,5 %	3.498	35,87 %	1.381	23,59 %	363	6,13 %
Admis TA	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,02 %	9	0,15 %
Admis Cour d'appel	21	1,06 %	77	1,6 %	127	1,9 %	385	3,95 %	513	8,76 %	300	5,07 %
À titre humanitaire	21	1,06 %	58	1,2 %	51	0,7 %	24	0,25 %	20	0,34 %	18	0,19 %
Admis de fait	89	4,52 %	154	3,2 %	337	4,9 %	1.144	11,73 %	658	11,24 %	367	6,20 %
Article 27-2	80	4,06 %	248	5,1 %	275	4 %	392	4,02 %	498	8,51 %	1.267	21,42 %
Total des admis	1.969	-	4.209	-	6.827	-	9.752	-	5.855	-	3.993	-
Total des demandes	2.484	-	4.817	-	7.392	-	10.364	-	7.786	-	5.914	-
Taux d'admission	79,2 %	-	87,4 %	-	92 %	-	94,1 %	-	75,2 %	-	67,5 %	-

(...)

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 6 juillet 2005, la Commission a procédé, sur le rapport de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur de la Mission d'évaluation et de contrôle, à l'examen des conclusions de la MEC sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile (Hébergement, contentieux, contrôle aux frontières).

(...)

La deuxième proposition est la création d'une procédure rapide d'examen au fond des demandes d'asile présentées à la frontière. Il s'agit en fait de demandes d'admission sur le territoire, qui sont présentées, pour 95 % d'entre elles, à l'aéroport de Roissy. Or les statistiques d'admission sur le territoire confrontées à celle du dépôt effectif de la demande d'asile montrent que les failles de notre procédure portent un grand tort aux efforts de rigueur et d'efficacité de la Police aux frontières dans la lutte contre l'immigration clandestine. En effet, alors que les agents de l'OFPRA présents en permanence dans la Zone d'attente des passagers en instance (ZAPI) rendent un avis majoritairement défavorable à l'admission du demandeur sur le territoire (3,75 % d'avis favorable en 2003 et 14 % en 2004), le taux global d'admission s'élève à 67,5 %, les responsabilités de l'admission étant multiples. Or, on constate que par la suite, parmi ces personnes admises à la frontière au titre de l'asile, seules 15 % concrétisent leur démarche en présentant réellement une demande en préfecture. Cette situation insatisfaisante conduit à proposer une procédure rapide d'examen au fond de la demande d'asile alors que le demandeur est retenu dans un centre fermé. Certains pays européens, notamment les Pays-Bas, ont mis en place une telle procédure, qui permet en outre un traitement juridique et humanitaire parfaitement abouti.

Cette proposition est à considérer dans le contexte d'un accroissement du trafic à Roissy, le *Hub* d'Air France étant prévu pour accueillir 80 millions de passagers par an en 2008, avec plusieurs vols provenant de pays demandeurs chaque jour.

(...)

La commission a alors adopté les conclusions de la MEC et autorisé, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport.

(...)

QUELQUES EXTRAITS DES AUDITIONS

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Pages

17 mars 2005 :

- a) 9 heures 30 : – M. Jean GAEREMYNCK, directeur de la Population et des migrations, et Mme Claire DESCREUX, sous-directrice des politiques d’insertion et de lutte contre les exclusions à la direction de l’action sociale, du ministère des solidarités, de la santé et de la famille 83
- b) 11 heures 30 : – M. Pierre HENRY, directeur général de l’Association France Terre d’asile 96

12 mai 2005 :

- a) 9 heures 30 : – M. Jean-Loup KUHN-DELFORGE, directeur de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et M. François BERNARD, Président de la Commission de recours des réfugiés (CRR)..... 101

Jeudi 9 juin 2005 :

- 9 heures 30 : – M. Stéphane FRATACCI, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l’Intérieur, M. Pierre DEBUE, directeur central de la Police aux frontières, M. Jean-Louis FIGUET, chef du bureau logistique, informatique et transmissions de la police aux frontières, Mme Véronique GARNIER, chef du bureau éloignement de la police aux frontières, M. Éric TISON, chef du bureau droit d’asile de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, Mme Dara SIN, adjointe au sous-directeur des affaires financières, M. Olivier ANDRÉ, adjoint au sous-directeur de l’administration territoriale, M. Louis-Michel BONTÉ, secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis et Mme Dominique BACLE, directrice des étrangers à la préfecture de Seine-Saint-Denis..... 115

Jeudi 16 juin 2005 :

- 10 heures 30 : – M. François BARRY MARTIN-DELONGCHAMPS, Directeur des Français de l’étranger et des Étrangers en France et M. Eric LUBIN, délégué dans les fonctions de sous-directeur de l’asile et de l’immigration ; Ministère des Affaires étrangères..... 137

Jeudi 23 juin 2005 :

- a) 10 heures : – M. Hugues de BALATHIER-LANTAGE, Chef de la Mission indemnisation du chômage au ministère de l’Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement..... 151
- b) 10 heures 30 : – Mme Claire DESCREUX, sous-directrice des politiques d’insertion et de lutte contre les exclusions à la direction générale de l’action sociale du ministère de l’Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement..... 155
- c) 11 heures 15 : – M. Maxime TANDONNET, conseiller technique au cabinet du ministre de l’Intérieur et de l’Aménagement du Territoire..... 157
- d) 12 heures : – M. Dominique GIORGI et Mme Anne BURSTIN, inspecteurs de l’IGAS, membres de la mission d’inspection sur les conditions d’accueil des mineurs isolés demandeurs d’asile 161

(...)

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Que pensez-vous de la façon dont s'effectue la demande d'asile à l'aéroport de Roissy ? La zone d'attente, dans laquelle j'ai l'intention de me rendre, a-t-elle vraiment été améliorée ?

M. Jean-Loup Kuhn-Delforge : Pour ma part, je m'y suis rendu car, bien qu'elle relève du ministère de l'intérieur, nous y sommes présents en permanence. J'ai trouvé des locaux remarquables, des installations de grande qualité et donc de très bonnes conditions d'accueil.

Si la demande d'asile est exprimée à la descente des avions – 96 % des demandes d'asile aux frontières sont faites à Roissy – la police aux frontières dresse un procès-verbal de la demande, avec recours si nécessaire à un interprète, et la personne est ensuite conduite en Zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI). Les agents de l'Office, présents sur place sept jours sur sept, entendent systématiquement les demandeurs et donnent leur avis au ministère de l'intérieur sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande, afin de permettre à la personne d'entrer sur le territoire national pour y déposer sa demande dans les conditions habituelles. Cet avis est rendu dans 96 % des cas sous quatre jours et dans 90 % sous 48 heures.

La diminution du nombre de demandes a été spectaculaire – moins 55,6 % entre 2001, où nous avons eu 10.500 demandes, et 2004 -, parce que le renforcement des effectifs a rendu la procédure très rapide et donc moins attractive. Par ailleurs, l'introduction du visa de transit aéroportuaire en 2003 a limité l'accès à Paris par avion. Les mesures prises par les pays étrangers dans les aéroports de départ – je pense en particulier à celui de Kinshasa - et la multiplication des contrôles à bord a également joué un rôle important.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Il est intéressant de se pencher sur les exemples des pays étrangers. La réforme intervenue au Royaume-Uni a permis de réduire à six mois le traitement des dossiers, procédure d'appel comprise. Pensez-vous que des mesures de ce type pourraient être transposées en France ?

Pour sa part, l'Allemagne fait obligation aux Länder de créer des centres d'accueil pour les demandeurs. Elle a aussi instauré l'obligation pour ceux qui perçoivent des prestations d'effectuer un travail d'intérêt général. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Loup Kuhn-Delforge : L'exemple britannique est intéressant puisqu'il a permis de réduire de 41 % les demandes d'asile en 2003 et qu'une nouvelle baisse est intervenue en 2004. Il semble toutefois difficile de transposer chez nous les mesures qui ont été prises dans ce pays, car elles ne correspondent ni à nos traditions, ni à notre système juridique, ni à nos habitudes administratives.

Il me semble que l'exemple néerlandais est à la fois plus intéressant en termes de résultat et plus proche de nos propres méthodes. La réforme d'avril 2000 a permis de passer de 44.000 demandes à 9.000 en 2004.

En Grande-Bretagne, l'appel n'est pas suspensif pour les ressortissants des 24 pays considérés comme sûrs. Nous pourrions faire de même quand nous aurons notre propre liste, et c'est d'ailleurs déjà le cas pour les pays relevant de l'article 1 C5 de la convention de Genève.

La restriction de l'accès à l'aide sociale est une vraie question, mais qui ne relève pas de l'Office.

S'agissant de l'obligation de visa de transit aéroportuaire (VTA), nous faisons mieux que nos voisins, puisque nous l'imposons déjà à 28 pays contre 24 pour la Grande-Bretagne.

Pour les contrôles conjoints aux frontières, la Grande-Bretagne dispose d'*Immigration officers* qui vérifient déjà un certain nombre de choses à Colombo ou à Dacca.

Pour accélérer le traitement des dossiers, la Grande-Bretagne dispose de la procédure *fast track*, qui se déroule dans des centres fermés concédés au secteur privé et qui ont connu d'importants problèmes récemment. Cette procédure est lourde et onéreuse. Il ne semble guère conforme à notre tradition juridique de limiter le délai de recours à cinq jours.

Pour toutes ces raisons, le modèle britannique ne paraît pas totalement transposable.

Dans le système néerlandais, la demande d'asile est faite dans un centre fermé. Il en existe un pour les demandeurs venant de pays Schengen et un autre pour les demandeurs extérieurs à l'espace Schengen. Je m'y suis rendu, c'est un grand bâtiment très moderne d'où on ne peut pas sortir avant cinq jours. On y conduit, après 48 heures, une série d'entretiens destinés à « filtrer » les demandes et à éliminer les plus faibles d'entre elles. Les ONG et les avocats y sont présents afin de garantir le respect des droits de l'homme. 40 % des demandes sont ainsi traitées dans les cinq jours. Pour le reste, le délai d'instruction est supérieur à celui de l'OFPRA et le traitement peut aller jusqu'à six mois. Il n'est pas possible, comme en France, de faire la demande dans un département de son choix, différent de celui où on réside.

De même, en Allemagne, l'obligation faite aux Länder de créer des centres d'accueil prive les demandeurs d'asile du choix de leur résidence. Les pouvoirs publics ont dès lors été conduits de constituer un parc immobilier pour ce logement obligatoire. Les choses se passent de la même façon en Belgique. Cela rend sans doute moins intéressant de déposer la demande dans ces pays quand l'asile n'est pas le but recherché, car l'assignation à résidence empêche de s'établir dans le bassin d'emploi de son choix.

Dans sa conférence de presse du 11 mai, le ministre de l'intérieur a annoncé une évolution de notre pratique, affirmant qu'il convenait de « mettre fin à la pratique de certains demandeurs d'asile » qui déposent leur demande dans le département de leur choix, et a proposé de soumettre le bénéfice des prestations sociales à l'acceptation du logement proposé par le préfet. C'est ce qui a été fait en Allemagne et en Belgique où on a lié logement et prestations sociales. En Grande-Bretagne, on contraint le débouté à des travaux d'intérêt général pour rembourser les aides perçues. On est encore assez loin, en France, de telles mesures...

M. Nicolas Perruchot : Les 40 % de personnes dont les dossiers sont rejetés dans les cinq jours sont-ils systématiquement reconduits à la frontière ?

M. Jean-Loup Kuhn-Delforge : Je l'ignore. Mais on peut penser que le fait d'avoir le demandeur « sous la main » de l'administration, dans un centre fermé, facilite la reconduite...

Chez nous, le demandeur se présente parfois à l'OFPRA avec plusieurs années de résidence en France. Il est convoqué, il vient ou ne vient pas. S'il est débouté, il dépose un recours devant la CRR, et vient ou ne vient pas...

(...)

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : La France reste le premier pays d'accueil pour les demandeurs d'asile et il est important que nous comprenions les causes de cette situation et les perspectives d'évolution de notre système.

Par quels moyens de transport et par quelles frontières extérieures ou intérieures les demandeurs d'asile accèdent-ils au territoire français ?

M. Pierre Debue : Les demandeurs d'asile accèdent au territoire français par toutes les frontières extérieures et intérieures à l'espace Schengen, sans exception.

On les remarque surtout à l'aéroport de Roissy, plus grand poste frontière de France, qui, l'année dernière, a drainé 51 millions de passagers, dont plus de 80 % à l'international hors Schengen, grâce au *hub* Air France. Nombre de ces passagers sont en situation irrégulière, soit qu'ils possèdent de faux papiers, soit qu'ils prétendent ne passer à Roissy que pour un transit et tâchent de se perdre dans les méandres de l'aéroport pour entrer irrégulièrement sur notre territoire.

Ainsi, l'année dernière, plus de 2.500 personnes ont demandé l'asile à leur entrée sur le territoire national : 1.100 ont émis leur requête spontanément – ou plutôt dès qu'ils ont compris, lors du contrôle initial, que leur irrégularité était découverte – tandis que les autres présentaient leur demande au cours de leur passage en zone d'attente suivant immédiatement le refus d'admission sur le territoire.

Roissy étant un lieu tentateur, des mesures ont été adoptées pour les vols en provenance de pays sensibles, en sus des aubettes, à la porte des avions : cela permet de détecter les passagers qui se sont débarrassés de leurs papiers dans l'avion en espérant ensuite échapper aux autorités dans la zone internationale, avant le contrôle initial, avec ou sans complicité. Un certain nombre d'entre eux, sur les conseils des officines ou des filières, demande l'asile dès le constat de leur irrégularité par les services de police.

Beaucoup de demandeurs d'asile entrent également sur le territoire national par les frontières intérieures de l'espace Schengen, particulièrement en provenance des Balkans ou de l'Europe de l'Est, les communautés nationales – géorgienne, kosovare ou bosniaque – se regroupant ensuite dans telle ou telle ville en fonction de l'« accueil social », ou des points d'attache qu'ils y retrouvent.

Aux frontières maritimes, nous enregistrons nettement moins de demandes d'asile que l'Italie, l'Espagne ou la Grèce, pays assaillis par l'immigration clandestine transportée par bateaux entiers. En France, les irréguliers maritimes tentent d'entrer généralement comme passagers des ferries ou dissimulés à bord de cargos.

Aucune frontière n'est cependant épargnée par les flux de demandeurs d'asile. Certains immigrés clandestins souhaitent s'installer en France mais d'autres comptent y rebondir vers d'autres pays, en particulier le Royaume-Uni. Une bonne partie des demandeurs d'asile bénéficie de l'aide d'officines ou de réseaux criminels organisés contrôlant toute la filière jusqu'au pays d'arrivée. Ils sont ensuite exploités d'une manière ou d'une autre pour rembourser le tarif plein de leurs pérégrinations. En tout cas, j'y reviens, 90 % des demandes d'asile à la frontière sont enregistrées à Roissy.

M. Stéphane Fratacci : L'asile à la frontière est une procédure autonome par rapport à l'application de la Convention de Genève, qui peut toutefois déboucher sur une admission au titre de l'asile, à charge pour l'intéressé, une fois admis sur le territoire, de présenter une demande formelle devant l'OFPRA, l'Office français de protection des étrangers et apatrides.

Je vais citer deux séries de chiffres concernant les demandes d'asile par nationalité, pour 2004 et pour le début de 2005. En 2004, selon le rapport de l'Office, 4.409 demandeurs se déclaraient Turcs, 4.188 Chinois, 3.702 Algériens, 3.553 ressortissants de la République démocratique du Congo, 3.067 Haïtiens, après quoi venaient les ressortissants de Serbie-Monténégro, les Russes, les Sri-Lankais, les Moldaves et les Bosniaques, pour un total de 50.547 premières demandes – non compris les réexamens et les situations particulières. Les chiffres provisoires de 2005 sont les suivants : un peu plus de 1.300 Haïtiens ou prétendus tels, surtout comptabilisés aux Antilles, un peu moins de 1.300 Turcs, un millier de Moldaves – peut-être en réalité des Roumains – et un millier de Chinois.

Quand les intéressés se sont revendiqués d'une nationalité qui ne s'avère pas la leur, une fois déboutés, cela complique l'obtention du laissez-passer consulaire lorsqu'il est nécessaire à leur éloignement.

Les comparaisons du système EURODAC offrent aussi des informations intéressantes. L'Union européenne, depuis janvier 2003, dispose d'une base centrale d'empreintes digitales des demandeurs d'asile afin de vérifier qu'aucune requête n'a déjà été déposée ailleurs et de déterminer quel État membre doit traiter le dossier, en vertu de la Convention de Schengen et du règlement européen de Dublin : l'an dernier, sur 54.000 prises d'empreintes, soit 4.500 par mois, nous avons identifié, en moyenne mensuelle, quelque 400 personnes déjà enregistrées, principalement en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Pologne, en Italie et, pour 8 % des cas, dans d'autres préfectures françaises. Ce système permet donc de connaître la géographie des entrées sur le territoire européen et de savoir avec plus de certitude quels pays connaissent une progression sensible des entrées de demandeurs d'asile sur le territoire européen.

M. Jean-Pierre Brard : On dit que l'Allemagne et la Belgique sont très permissifs et laissent entrer les immigrés clandestins, considérant qu'ils ne sont qu'en transit sur leur territoire.

Par ailleurs, comment se fait-il que les ressortissants africains, hormis les ex-Zaïrois, soient si peu nombreux dans vos statistiques alors que j'en rencontre tant dans ma ville ? De nombreux Maliens, par exemple, demandent l'asile politique alors que leur pays ne connaît pas actuellement de problème politique particulier.

M. Stéphane Fratacci : Le volume de demandes maliennes tend à se réduire – en 2004, nous en avons enregistré 836 – et le taux de reconnaissance par l'Office est relativement faible. Je précise toutefois que la doctrine de ce dernier, confortée par une jurisprudence de la commission de recours des réfugiés, prend en compte les menaces d'excision, pratique coutumière au Mali. Les demandes africaines, au total, sont nombreuses mais éclatées entre nationalités, la plus concernée numériquement étant celle de la République démocratique du Congo.

M. Pierre Debue : L'Allemagne et la Belgique connaissent surtout des problèmes dus à la pénétration de migrants d'Europe de l'Est. Nous n'avons pas grand-chose à redire sur les efforts de l'Allemagne, un gros travail ayant été réalisé à la frontière avec la Pologne, qui n'appartient pas encore à l'espace Schengen. Quant à la Belgique, hormis sa façade maritime, très peu concernée, elle ne possède que des frontières intérieures à l'espace européen et il est impossible de lui demander un aménagement des règles de Schengen.

Quant aux frontières extérieures, elles ne peuvent être totalement étanches. Nous avons affaire, en effet, à des filières extrêmement bien organisées, d'autant que ces activités criminelles sont rentables et peu risquées, la répression dans les pays sources étant très modérée : au Moyen-Orient, par exemple, ce trafic humain est considéré comme de la simple contrebande. Dès lors, les systèmes les plus sophistiqués n'empêcheront pas les filières de parvenir à faire passer des candidats à l'émigration, par voie terrestre, maritime ou aérienne.

L'Allemagne ou l'Autriche, pour leur part, ont un problème avec des pays comme la Bulgarie ou la Roumanie, dont les ressortissants ne sont plus assujettis aux visas et, sous certaines conditions administratives, peuvent passer normalement à travers les frontières de Schengen. Il convient alors de vérifier, à la frontière, que les voyageurs remplissent les conditions requises, concernant leurs ressources financières, la détention d'un billet de retour ou la capacité à l'acquiescer, ainsi que les possibilités d'hébergement. C'est sur ces bases qu'est considérée l'entrée d'un Roumain, d'un Bulgare voire d'un Bolivien. À titre d'exemple, lorsque l'Espagne a entamé son opération de régularisation massive, en un peu plus d'un mois, avant que la filière soit neutralisée, 1.200 Boliviens ont tenté de passer par Roissy pour rejoindre l'Espagne, sans succès – la somme exigée par les autorités leur était prêtée par les passeurs puis reprise une fois passé le contrôle à l'aéroport – ni point de chute dans ce pays.

En revanche, quand un visa est nécessaire, pénétrer dans l'espace Schengen est plus compliqué et l'on ne peut y parvenir que de façon frauduleuse.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Pouvez-vous nous fournir une appréciation du coût – en personnel, en impression de documents, pour la mise en œuvre du système EURODAC et l'exécution des mesures d'éloignement – incombant au ministère de l'intérieur ?

M. Stéphane Fratacci : Je précise au préalable que le ministère de l'intérieur, dans la perspective du changement de présentation de la loi de finances, travaille à la mise en place d'indicateurs de suivi permettant d'établir plus précisément le coût des demandes d'asile pour l'ensemble du réseau préfectoral. Les chiffres que je vais vous livrer, fruit d'approximations basées sur des indicateurs d'activité et des extrapolations, ne sont donc que des estimations.

En préfecture, aucun agent n'est affecté exclusivement aux tâches afférentes au droit d'asile, hormis dans les départements les plus concernés, qui se sont dotés de bureaux spécialisés.

Nous ne sommes pas encore en situation d'apprécier de manière analytique la part de demandeurs d'asile déboutés mais il est prévu de mettre à la disposition de l'ensemble des centres de rétention, fin 2005, un logiciel destiné à faire remonter et à suivre au quotidien des informations concernant des indicateurs de gestion comme le nombre de places disponibles ou les caractéristiques objectives des situations des étrangers en rétention.

M. Yves Deniaud, Président : Je suppose que le coût de l'éloignement est identique, que l'individu soit demandeur d'asile ou non.

M. Stéphane Fratacci : Évidemment.

M. Yves Deniaud, Président : Mais quel est le coût d'un éloignement ?

M. Stéphane Fratacci : M. Debue vous répondra.

Pour évaluer le coût global des demandes d'asile, nous nous sommes livrés à un premier exercice par cercles concentriques : les demandes à la frontière de Roissy ; le traitement par l'administration centrale ; le traitement dans les préfectures. Pour ce dernier cercle, le nombre d'équivalents temps plein – accueil, entretien et prise d'empreintes représentant environ six à huit heures de travail par dossier – a été évalué à 260, soit un peu plus de 8,5 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 1,6 million d'euros pour la préfecture de Paris. Mais j'insiste sur l'imprécision des données qui nous conduisent à ce résultat.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Et comment les préfectures sont-elles équipées pour appliquer EURODAC ?

M. Stéphane Fratacci : Quatorze bornes EURODAC sont installées en préfecture, pour un coût d'achat moyen de 38.000 euros. L'acquisition de cinq à sept bornes supplémentaires est programmée pour 2005, au profit de Roissy et de nouvelles préfectures.

M. Yves Deniaud, Président : Il n'y a pas encore de borne à Roissy ?

M. Stéphane Fratacci : Formellement, EURODAC prévoit que les empreintes des demandeurs d'asile soient relevées lorsque ceux-ci expriment leur demande devant l'autorité nationale chargée de la reconnaissance de leur droit. En l'absence de borne, les empreintes sont relevées sur papier, après quoi les séquences sont numérisées et transmises au Luxembourg *via* le point de contact national, situé au sein de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Les délais sont alors un peu plus longs mais la France fait partie des pays les plus performants dans la rapidité de ses communications à destination de la base EURODAC.

M. Yves Deniaud, Président : Il me paraît tout de même curieux que l'aéroport de Roissy ne soit pas doté car il est souhaitable d'agir en amont.

M. Stéphane Fratacci : Tout à fait. D'autant que nous sommes entrés dans une seconde phase d'EURODAC : les États membres doivent désormais prendre en compte non seulement les demandeurs d'asile mais aussi les étrangers entrés irrégulièrement mais maintenus sur le territoire pour un motif juridique incontestable.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Et quel est le coût de délivrance des titres ?

M. Stéphane Fratacci : Le coût matière variant énormément selon les documents et leur degré de sécurisation, le calcul doit être pondéré en fonction de la nature des commandes préfectorales ; je vous communiquerai ce montant par écrit, une fois que nous aurons procédé à son appréciation. Quoi qu'il en soit, 293.000 papiers – autorisations provisoires de séjour et récépissés de demande d'asile, ceux-ci étant renouvelés tous les trois mois – ont été imprimés l'an dernier.

Nous estimons en première approximation à un peu moins d'1,2 million d'euros le coût des dix-huit personnes affectées en administration centrale à la fonction de soutien à la demande d'asile.

Enfin, partant de la constatation selon laquelle un peu plus du quart des personnes placées en zone d'attente sont des demandeurs d'asile à la frontière, nous évaluons à un peu plus de 3,7 millions d'euros la part que représentent ces derniers.

M. Pierre Debue : Le placement en zone d'attente de Roissy ou en centre d'éloignement ainsi que l'éloignement au sens strict reviennent au même prix pour les demandeurs d'asile et les personnes en situation irrégulière, le traitement de ces deux catégories étant indifférencié. En 2004, le coût budgétaire de la zone d'attente de Roissy – maintenance, restauration, nettoyage, sécurité extérieure, loyer, autres dépenses, interprétariat, prestations médicales, convention avec la Croix-Rouge et charges de personnel – a atteint 13.094.459 euros.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Et le coût par personne ?

M. Pierre Debue : Le coût par journée et par individu, sur la base de 36.852 jours d'hébergement, s'élève à 355 euros, sachant que cette zone d'attente tourne avec 97 fonctionnaires de police nationale, également chargés des escortes, sur le millier d'agents affecté au contrôle de la frontière *stricto sensu* à Roissy.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Mais quel est le coût de l'hébergement des demandeurs d'asile ?

M. Pierre Debue : Sur les 15 362 personnes placées en rétention à Roissy, 2 629 s'étaient déclarées demandeurs d'asile à la police aux frontières – mais certaines d'entre elles, prenant conscience que leur requête était infondée, y renoncent devant l'OFPPA. Je précise qu'un demandeur d'asile reste habituellement un peu plus longtemps en rétention qu'un étranger sans titre.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Des subventions sont également versées à toutes les associations intervenant dans les centres de rétention.

M. Pierre Debue : La subvention versée à la Croix-Rouge pour sa présence en zone d'attente atteint 1.077.884 euros.

M. Stéphane Fratacci : Mais cette somme est imputée sur le budget des affaires sociales.

M. Yves Deniaud, Président : Cela nous intéresse tout autant.

M. Stéphane Fratacci : La CIMADE, association conventionnée, reçoit quant à elle un peu plus d'1,5 million d'euros au titre de son action d'assistance auprès des étrangers dans les centres de rétention.

À Roissy, deux associations sont présentes en permanence : la Croix-Rouge, qui met à disposition seize permanents, et l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, qui fonctionne essentiellement grâce à des bénévoles – sa convention, en cours de renouvellement, n'est donc pas assortie de clause budgétaire mais prévoit seulement la mise à disposition d'un local et de matériel.

Je précise que, pour l'émission de titres, notre estimation prend en compte non seulement le coût en personnel mais aussi en structure. Pour l'administration centrale, elle est centrée sur le coût en personnel, les charges de structures étant sans doute sous-estimées.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Je vous demande de nous faire passer une note sur ce sujet.

M. Stéphane Fratacci : D'accord, avec les réserves méthodologiques que je vous ai indiquées ; nous serons plus précis l'an prochain.

(...)

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Le nombre de demandes d'asile à la frontière a beaucoup diminué en 2004 : seules 2.500 demandes d'asile ont été enregistrées, soit pratiquement une baisse de moitié. Comment s'explique ce phénomène ?

M. Stéphane Fratacci : La demande exprimée à l'aubette n'est pas forcément maintenue, ce qui explique quelques dizaines d'unités d'écart.

La distinction entre les personnes éloignées qui demandent l'asile à la frontière et celles qui s'en abstiennent, ainsi que l'évolution du poids respectif de ces deux catégories, constituent par ailleurs des éléments d'information intéressants. À Roissy, en 2001, sur 21.490 personnes non admises à la frontière, 10.176 ont demandé l'asile, soit près de la moitié, et quelque 7.500 d'entre elles ont finalement été admises au titre de l'asile. En 2003, nous avons dénombré 15.200 personnes non admises et 5.783 demandes d'asile à la frontière, puis, en 2004, 15.200 personnes non admises et 2.390 demandes d'asile. Roissy représentant 95 % des demandes d'asile – le reste se répartissant entre les aéroports d'Orly, de Lyon-Saint-Exupéry, de Marseille-Marignane et les ports maritimes –, cela signifie que le taux de demandeurs d'asile parmi les personnes non admises à la frontière accuse un recul. Par ailleurs, le taux de reconduites effectives pour l'ensemble des non admis est passé de 48 % à 86 % entre 2001 et 2004. Il faut dire qu'une chaîne de mesures a été mise en œuvre.

Premièrement, nous avons instauré des contrôles à la porte des avions ou à leur proximité pour les dessertes dites sensibles, afin de pouvoir mieux imputer aux compagnies aériennes les arrivées irrégulières, la Convention de Chicago faisant obligation au transporteur de reprendre à bord quiconque est entré irrégulièrement.

Deuxièmement, pour éviter que les ressortissants de certains États entrent irrégulièrement sur notre territoire en profitant d'une escale, nous avons instauré des visas de transit aéroportuaires, reposant sur des arrêtés conjoints du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'intérieur, et nous avons porté le nombre de pays concernés – principalement africains, antillais et moyen-orientaux – à vingt-huit.

Troisièmement, nous avons accru les moyens du ministère des affaires étrangères, de l'OFPRA et du ministère de l'intérieur dédiés au traitement des demandes d'asile : six agents étant désormais affectés à cette fonction à temps plein pour la DLPAJ, 90 % des demandes sont instruites en moins de quatre jours, entretien compris, et presque tous demandeurs d'asile passent par un entretien, ce qui peut dissuader certaines personnes de déposer une demande, considérant que leur dossier n'est pas suffisamment étayé.

M. Jean-Pierre Brard : C'est du langage Quai d'Orsay !

M. Stéphane Fratacci : De fait, la fréquence des demandes d'asile en guise de prétexte pour entrer sur le territoire semble avoir très fortement diminué.

Quatrièmement, l'actualité internationale, notamment en Afrique ou aux Antilles, joue sous quarante-huit heures sur les arrivées dans les aéroports français.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : La compétence directe de l'OFPRA vous paraît-elle une bonne chose ?

M. Stéphane Fratacci : Oui. D'une part, la présence de l'OFPRA assure une meilleure continuité par rapport à sa doctrine et à la jurisprudence de la CRR : les officiers de protection les connaissent et peuvent donc mieux déterminer la probabilité d'admission d'une demande. D'autre part, cette présence est un gage de transparence : il est bon que l'Office, en tant qu'autorité indépendante, propose un avis au ministère de l'intérieur. Cela étant, cette disposition n'a pas entraîné de réelle modification par rapport à la période où le ministère de l'intérieur était en charge de proposer des avis.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Cela devrait aussi permettre de disposer d'une comptabilité plus détaillée. Le chiffre qui a été donné, de 2.629 sur 15.000, est un indicateur intéressant.

M. Stéphane Fratacci : Nous aurons effectivement ainsi des chiffres plus précis sur les avis rendus. Mais si vous voulez connaître, s'agissant de l'asile à la frontière, la répartition selon les nationalités et les avis rendus, nous sommes tout à fait à même de produire les informations. Un bilan est fait, chaque année, de l'asile à la frontière et de l'activité des zones d'attente.

S'agissant de ces dernières, notre vision est exhaustive et nos chiffres sont très proches de la réalité. Les écarts évoqués tout à l'heure, qui ne portent que sur 150 à 200 personnes, tiennent simplement au fait que le décompte n'est pas effectué au même moment : nous avons pris en compte les demandes d'asile effectivement maintenues et traitées.

M. Jean-Pierre Brard : Pouvez-vous nous dire un mot des Roms, dont j'ai l'impression qu'ils bénéficient d'une mansuétude particulière ?

Par ailleurs, pour fréquenter assez souvent l'aéroport de Roissy, j'ai le sentiment que les fonctionnaires de la PAF ont progressé dans le registre de la courtoisie. Avez-vous pris des dispositions pour cela ?

M. Stéphane Fratacci : Je ne dispose pas d'éléments de réponse spécifiques du point de vue de l'asile car les nationalités déclarées par les Roms varient : Moldaves, Roumains, Hongrois, Tchèques ou Slovaques. Il est donc bien difficile de savoir si la qualification de Rom permet ou non d'obtenir l'asile.

S'agissant de la Moldavie, le taux global de réponse positive – OFPRA et CRR – est très faible : 3,6 % en 2004. Pour la Roumanie, les 702 demandes traitées par l'Office ont abouti à 702 rejets...

M. Pierre Debue : Les Roumains sont la deuxième nationalité en nombre de personnes reconduites : 2.487, dont une grande partie sont des Roms. Environ 900 ont été réadmis immédiatement chez nos voisins allemands ou italiens alors que nous les avons interpellés dans la bande frontalière des 20 km. Il s'agit d'une population très mobile car les Roms savent que, quand ils s'installent trop longtemps à un endroit, qu'ils commencent à commettre des infractions et à poser des problèmes à la population, ils sont contrôlés très fréquemment et conduits presque automatiquement, s'ils sont en situation irrégulière, en centre de rétention et renvoyés. C'est pour cela que, lorsque se crée un camp, deux mois plus tard, ce ne sont plus les mêmes qui y résident. Et on assiste aussi à un phénomène très important de rotation entre la France, l'Italie et l'Espagne. C'est cette dernière qui attire aujourd'hui le plus les Roms, non seulement parce que le travail saisonnier y est abondant – du moins pour ceux qui veulent travailler... –, mais aussi parce que la législation française est devenue plus ferme en matière de mendicité et de prostitution. Il suffirait donc que l'Espagne corrige également sa politique pour que ce phénomène s'arrête. Mais il est certain qu'il s'agit de populations qui poseront, à terme, des problèmes à l'ensemble de l'Europe.

Je vous remercie, Monsieur Brard, d'avoir noté qu'il y a un peu plus de courtoisie à Roissy. Cela relève de notre politique générale en matière d'accueil, aussi bien dans les commissariats que dans les aéroports. Je suis d'autant plus sensible à votre appréciation que les choses ne sont pas toujours simples dans les aéroports, où les fonctionnaires sont soumis à de fortes amplitudes de fréquentation : il n'est pas toujours facile de rester calme et courtois quand on se trouve face à une masse de passagers qui arrivent en même temps. Les fonctionnaires ont d'autant plus de mérite que l'arrivée d'avions en provenance de pays sensible oblige à doubler les contrôles. Cela coûte cher, mais c'est le prix à payer pour lutter contre l'immigration clandestine et contre les filières.

M. Yves Deniaud, Président : Quel est le régime indemnitaire des fonctionnaires ? Perçoivent-ils une prime au mérite ?

M. Pierre Debue : Ceux qui travaillent en zone d'attente comme ceux qui assurent les contrôles et les autres charges de sûreté aéroportuaire et de sécurité générale dans les aéroports bénéficient du régime indemnitaire classique en région parisienne.

Un certain nombre d'unités et de fonctionnaires travaillant à Roissy ont été proposés l'année dernière pour la prime au mérite. Plusieurs de ceux qui travaillent en zone d'attente l'ont touchée. Ils ont un travail qui demande beaucoup d'attention et qui est difficile, si ce n'est physiquement, du moins humainement : alors qu'un policier urbain n'a guère

d'état d'âme quand il est face à des gens qui ont commis des délits, ici c'est d'étrangers qui tentent d'entrer sur le territoire qu'il s'agit, et c'est à toute la misère du monde qu'on est confronté...

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteure : Quels commentaires appellent de votre part la mise en œuvre de la loi du 26 novembre 2003 et les premiers résultats de la réforme de l'asile du 10 décembre de la même année ? Pouvez-vous également nous dire où en est la transposition des directives européennes et si nous sommes désormais en conformité ?

(...)

M. Stéphane Fratacci : L'Office et la Commission des recours vous le confirmeront, mais il peut en effet y avoir, dans un premier temps, une incidence sur le nombre de demandes d'aide juridictionnelle à traiter et sur le bureau de l'aide auprès de la CRR, du moins jusqu'à ce que sa jurisprudence fasse apparaître que ses critères de sélection relèvent toujours du même esprit.

J'en viens à la question sur l'application des lois récentes. Celle du 26 novembre 2003 comportait 95 articles, dont 31 faisaient état de la nécessité de dispositions réglementaires, les autres étant donc d'application immédiate. L'ordonnance sur l'outre-mer ainsi que celle qui codifie l'ordonnance de 1945 et la loi de juillet 1952 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ont été publiées. Douze décrets l'ont également été, dont ceux relatifs à l'attestation d'accueil, au regroupement familial, à l'origine de l'éloignement et de la rétention, de même que douze arrêtés. Quatre décrets sont encore au Conseil d'État, dont celui relatif aux fichiers que les maires peuvent tenir pour suivre les attestations d'accueil qu'ils établissent, qui a également été préalablement soumis à la CNIL, celui qui tire les conséquences de la suppression de l'obligation de titre de séjour pour les ressortissants de l'Union européenne, et celui relatif à la commission régionale des étrangers malades.

En termes de résultats, l'entrée en vigueur du dispositif de l'attestation d'accueil a un impact direct sur le nombre des attestations et sur les conditions dans lesquelles elles sont appréciées. Nous appliquons également, de façon expérimentale dans huit consulats, le visa biométrique. Cette expérimentation a commencé depuis deux mois et demi à Bamako, à Minsk et à Colombo ; elle vient de débiter à Washington et à San Francisco. L'objectif est, à partir de tous les continents et de toutes les situations consulaires, que le système européen définitif soit plus performant. Grâce aux prises d'empreintes, il permettra à la police aux frontières d'effectuer un meilleur contrôle frontalier. Il rendra également possible de retrouver au moins le consulat où a été délivré le visa d'une personne qui déclarera ultérieurement, au moment d'un contrôle, ne pas avoir d'identité. La délivrance des laissez-passer consulaires pourra s'en trouver facilitée. J'ajoute que le système de visa européen VIS permettra en 2006-2007 à l'ensemble des États de l'Union de partager ce type d'informations.

M. Stéphane Fratacci : Je reviens sur la question relative aux associations. En matière d'asile, les préfets ont la capacité d'agréer des associations, avec des cahiers des charges, notamment sur les questions de domiciliation postale et d'hébergement. Par ailleurs, dans le cadre du traitement de l'ensemble de la problématique des étrangers, en particulier des demandes de régularisation, les préfets ont reçu à plusieurs reprises l'indication d'entretenir des contacts, au niveau local, avec des associations qui peuvent les aider à apprécier les dossiers, notamment d'un point de vue humain. Les préfets et les secrétaires généraux peuvent donc être amenés à recevoir régulièrement des représentants des associations pour examiner avec eux la situation des étrangers dans leur département.

S'agissant des externalisations, la loi du 26 novembre 2003 a créé un cadre qui permet de passer avec des prestataires privés des marchés globaux pour la gestion, l'hôtellerie et le transport liés à la rétention et aux zones d'attente. Cette méthode se développe pour la zone d'attente de Roissy et le centre de rétention de Coquelles. Le ministère de l'intérieur s'efforce, à partir de ces expériences, de mesurer les avantages et les inconvénients d'une gestion des prestations matérielles par des professionnels. Bien évidemment, la procédure, la garde et tout ce qui touche à la privation de liberté reste de la compétence exclusive des services de l'État.

M. Pierre Debue : On s'achemine en effet vers une externalisation de l'hôtellerie qui permette de faire évoluer plus facilement les prestations et de répondre au souhait de l'administration pénitentiaire de ne pas rester engagée dans les centres de rétention. Je vous invite à venir voir comment les choses se passent dans la ZAPI de Roissy. Là comme à Coquelles, la qualité des prestations est exemplaire.

M. Jean-Louis Figuet : La procédure est bien engagée puisque, dès les 16 et 17 juin prochains, avec la direction de l'administration de la police nationale et le bureau des marchés publics, nous préparerons les cahiers des charges qui permettront de lancer des appels d'offres en vue des marchés d'externalisation, tant pour les zones d'attente pour les centres de rétention administrative. Les exemples de la ZAPI de Roissy et du CRA de Coquelles serviront certainement de base à cette réflexion.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Je souhaitais m'assurer que notre demande d'être destinataires des rapports d'inspections qui pourraient nous être utiles a bien été entendue.

M. Stéphane Fratacci : Je m'en ferai le relais, mais la décision appartient aux ministres concernés.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : J'aimerais également que vous vous adressiez une note sur des exemples étrangers dont nous pourrions nous inspirer pour gagner en efficacité. Pouvez-vous nous dire un mot des éloignements groupés ?

M. Pierre Debue : Il a eu trois vols groupés européens en 2002, cinq en 2003 comme en 2004, deux en 2005. C'est grâce à l'échange d'informations entre les pays concernés, par l'intermédiaire des attachés de sécurité intérieure et des officiers de liaison des ambassades, que nous apprenons qu'un autre pays de l'Union organise un vol vers tel ou tel pays. Si nous avons un certain nombre de personnes de la nationalité concernée qui sont prêtes à partir, nous acceptons le principe de participer à ces vols plutôt que de les mettre dans des vols commerciaux. L'avantage est moins financier que psychologique car on montre ainsi qu'il y a une véritable politique commune en ce qui concerne la tolérance vis-à-vis des étrangers en situation irrégulière.

Pour ce qui nous concerne, la plupart de ces vols sont à destination de la Roumanie et la Bulgarie ainsi que du Nigeria. En 2005 un vol a été affrété par le Royaume-Uni à destination de la Roumanie et un autre par les Pays-Bas à destination du Cameroun via le Nigeria, grâce auquel nous avons pu faire partir quatre ressortissants camerounais.

On a surtout eu recours aux vols groupés lorsque s'exerçait une pression très forte sur Roissy, avec parfois plus de 500 personnes dans une zone d'attente de 270 places. Il y avait eu alors ce que la presse avait appelé des « charters » vers la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Mali. L'adoption des visas de transit aéroportuaire a ralenti cette pression migratoire. En effet une des principales techniques pour entrer sur le territoire était le faux transit : alors qu'il y a plusieurs liaisons hebdomadaires entre Dakar et Tunis, de nombreux Sénégalais prétendaient passer par Paris... Aujourd'hui, les spécialistes de cette combine sont les Chinois qui, prétendument à destination de Caracas, Mexico, La Havane ou même de Conakry et Lomé, arrivent à Roissy et essaient de se faufiler dans la zone internationale, puis à l'intérieur du territoire. Évidemment, nous leur apportons toute l'assistance nécessaire pour qu'ils trouvent le chemin de leur avion... Cela ne les empêche pas de réessayer sur le chemin du retour vers Shanghai, Canton ou Pékin. Certains s'arrangent pour qu'il y ait un laps de temps important entre leurs deux avions, mais ils se voient refuser le visa d'escale et passent donc quelques heures en zone d'attente.

Les choses étant globalement rentrées dans l'ordre, nous n'avons plus besoin de recourir aux vols groupés et nous utilisons essentiellement des vols commerciaux.

Si les vols groupés européens à destination de l'Afrique sont rares, c'est aussi en raison de leurs effets diplomatiques : l'arrivée d'un charter à Bamako a des retentissements très importants dans le pays. C'est pourquoi d'autres modes d'acheminement sont préférés.

(...)

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Sur la proposition britannique de centres de transit et de traitement pour les demandeurs d'asile dans les pays tiers situés sur les routes de flux des demandeurs, quelle est la position de votre gouvernement ?

M. François Barry Martin-Delongchamps : La France est fermement opposée à l'idée d'établir de tels centres de transit en vue d'opérer un premier chiffrage des candidats à l'immigration. Cette position a été affirmée en juin 2003 par le Président de la République à Thessalonique. Elle a été confirmée à Rome en octobre 2004 par le ministre des affaires étrangères lors d'un déjeuner de travail auquel participaient ses homologues italien, espagnol, portugais. Elle a été exprimée par le ministre de l'intérieur à Florence, lors d'une réunion du G5.

J'ajouterai, à titre personnel, que cette proposition, indépendamment des questions éthiques qu'elle soulève - parce qu'elle est contraire à nos traditions, aurait aussi pour inconvénient de concentrer vers ces centres tous les flux d'immigration illégale et d'y favoriser l'action de mafias, de filières criminelles, qui tireraient profit de cette activité.

(...)

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : S'agissant des visas, vous avez dit que 85 % des demandeurs d'asile sont entrés irrégulièrement sur le territoire. Avez-vous des précisions à nous apporter à ce sujet ?

M. François Barry Martin-Delongchamps : Tout d'abord, j'insiste sur un point fondamental : il n'y a pas de lien entre visa et immigration clandestine. Le nombre des bénéficiaires de visas restés illégalement sur le territoire est estimé à quelques milliers par an, sans doute entre 4.000 et 8.000. Nous n'avons pas de moyens nous permettant d'avoir un chiffre précis, si ce n'est ce que nous faisons nous-mêmes dans les consulats, à main nue, à savoir les clauses de rendez-vous. Nous demandons aux gens de revenir nous voir pour nous assurer qu'ils sont bien revenus. Mais c'est une approche empirique, qui ne repose sur aucun texte. Si les personnes étaient contrôlées à la frontière à l'aller et au retour, ce serait plus simple. Ce n'est pas encore le cas.

Ce chiffre de quelques milliers est à comparer aux 2 millions de visas délivrés chaque année par nos consulats, et aux 80 millions d'étrangers qui visitent chaque année notre pays sans être soumis à l'obligation de visa. N'oublions pas qu'il n'y a qu'un faible contrôle aux frontières terrestres et maritimes, seules les frontières aériennes étant relativement bien contrôlées.

Cela étant, un certain nombre de mesures, européennes et nationales, vont dans le sens d'un durcissement des procédures.

L'essentiel des mesures sont européennes. Il s'agit en effet d'une politique totalement communautarisée, puisque même le pouvoir d'initiative relève exclusivement de la Commission. La France ne peut plus décider elle-même, unilatéralement, que les ressortissants de tel ou tel pays seront soumis à une obligation de visa.

La réglementation s'est durcie à l'égard de l'Équateur. La France a souhaité étendre cette mesure à l'égard de la Bolivie, mais cette demande a été rejetée par la Commission européenne. Nous ne sommes plus souverains, sur ce terrain-là.

La réglementation a été renforcée en matière de garanties, avec l'instauration de l'obligation de justifier d'assurances au voyage - une garantie de 30.000 euros. Dans le but d'éviter des demandes multiples ou fantaisistes, les frais de dossier sont désormais payables au moment de la demande. C'est une mesure que nous avons nous-mêmes initiée, qui a été appliquée dès le 1^{er} janvier 2003. Une nouvelle vignette, dont la sécurité a été renforcée, est utilisée depuis le 1^{er} juin 2004. La France a également contribué au développement de la coopération consulaire locale, en participant à deux

missions du groupe d'experts Visas de l'Union européenne, en Inde et en Égypte. C'est la France qui affiche le taux de refus le plus élevé, 18 %.

Sur le plan national, nous ne mésestimons pas la nécessité, non d'une politique, mais d'une philosophie du comportement que nous attendons de nos consulats. L'aménagement du réseau, dont six postes ont été fermés, a permis de professionnaliser les fonctions de visa. La diffusion du nouveau logiciel consulaire RMV 2 s'est achevée à la fin de 2004. L'instauration du visa de transit aéroportuaire a été très importante. Elle a permis de dissuader la pression exercée sur la zone d'attente de Roissy en 2004. La loi du 26 novembre 2003 a durci les conditions d'entrée - attestation d'accueil, assurance. Les empreintes digitales peuvent être relevées et numérisées. Nous avons commencé cette expérience dans cinq postes consulaires : Bamako, Colombo, Minsk, San Francisco et Annaba. Nous envisageons d'étendre cette expérience pour préparer la France à mettre en œuvre le système d'information Visas de l'Union européenne. Nous veillons, en collaboration avec la CNIL, à ce que toutes les conditions de protection des données soient remplies.

Toutes ces mesures ont été mises en œuvre à budget et effectifs constants, alors qu'elles induisent une surcharge de travail significative. Quelques minutes par avion et par visa, cela fait beaucoup d'heures et d'emplois à temps plein en fin d'année. Nous avons calculé que 78 ETP supplémentaires auraient été nécessaires pour faire face à toutes ces mesures. Cela a été fait en comptant sur la bonne volonté des agents et l'accroissement de leur productivité.

(...)

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Concernant la demande d'asile à la frontière, quelle est la compétence de l'OFPPRA ?

M. François Barry Martin-Delongchamps : Même si les mots, ainsi que le bon sens, ont tendance à faire penser le contraire, l'asile à la frontière ne relève pas du droit d'asile. Il relève du droit de l'admission au séjour, en application de l'ordonnance de 1945. Le délai de 21 jours concerne le droit d'asile au sens de la loi d'août 1952, modifiée par la loi du 10 décembre 2003 et du décret d'application.

À partir du moment où un étranger qui s'est présenté à une préfecture s'est fait remettre un formulaire de demande d'asile, son autorisation provisoire de séjour est valable un mois. Pendant cette période, il faut qu'il ait fait enregistrer sa demande d'asile par l'OFPPRA, faute de quoi son autorisation provisoire de séjour pourrait ne pas être renouvelée si elle n'a pas d'autre fondement. Il a donc paru convenable de prévoir que sitôt qu'il a reçu son formulaire de demande d'asile, il a 21 jours pour le remplir et le déposer à l'OFPPRA.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Je croyais que l'OFPPRA intervenait à Roissy.

M. François Barry Martin-Delongchamps : L'asile à la frontière, c'est autre chose. Un étranger se présente à l'aéroport et demande l'admission sur le territoire. Cette demande n'est pas examinée au fond sous l'angle de l'asile. Elle est examinée au titre de l'ordonnance de 1945, sur le caractère manifestement infondé ou non de sa demande. Celle-ci fait l'objet d'une décision du ministre de l'intérieur, sous le contrôle du juge administratif. Cette décision est précédée - et tient compte - d'un avis formulé, jusqu'à l'année dernière, par le ministre des affaires étrangères - la direction des Français à l'étranger avait une équipe présente à Roissy vingt-quatre heures sur vingt-quatre pour pouvoir auditionner les demandeurs et donner un avis sur le caractère manifestement infondé ou pas de la demande d'admission sur le territoire - et, depuis l'année dernière, par l'OFPPRA. Ce n'est pas la loi de 2003 qui le prévoit, mais il nous est apparu raisonnable qu'un établissement public spécialisé dans cette matière donne cet avis au ministère de l'intérieur.

Pour répondre tout à fait à votre question, il était effectivement curieux que les indications recueillies à l'occasion de cette procédure ne puissent pas servir, le moment venu, lorsque l'intéressé, une fois admis sur le territoire, déposait une demande d'asile en bonne et due forme à l'OFPPRA. La procédure repartait depuis le début. Cela est apparu comme un gaspillage d'énergie. Le fait que l'OFPPRA donne cet avis au ministère de l'intérieur sur la demande d'admission favorise donc l'examen, le moment venu, de la demande d'asile, pour autant que l'intéressé ne disparaisse pas dans la nature. Car s'il est admis au séjour, nous ne sommes pas en mesure de nous assurer qu'il va demander l'asile. Il peut fort bien, et cela arrive malheureusement trop souvent, être pris en charge par des filières et rejoindre les très nombreux clandestins présents sur le territoire.

M. Augustin Bonrepaux, Président : L'examen immédiat de la demande au fond ne pourrait-il pas être envisagé ?

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Le taux d'admission est extrêmement faible.

M. François Barry Martin-Delongchamps : Le taux d'avis favorables est très faible, le taux d'admission final est très élevé. Il y a un énorme écart entre le taux d'avis positifs d'admission qui étaient donnés par le ministère des affaires étrangères à l'époque où on lui demandait son avis - de l'ordre de 3 % - et le taux d'admissions au séjour, de l'ordre de 65 %.

M. Philippe Bossière : Juridiquement, le demandeur d'asile à la frontière n'est pas encore sur le territoire.

Pour répondre à la question de M. le Président, on pourrait imaginer, dans l'avenir, une réforme consistant à instaurer une espèce de plateforme, à Roissy, où serait traitée, d'abord, la demande d'admission au séjour, et où l'intéressé pourrait, dans la foulée, déposer formellement sa demande d'asile qui serait examinée au fond par les officiers de l'OFPRA. Pour l'instant, cela ne s'est pas fait, pour différentes raisons, mais dans l'avenir, c'est une réforme à laquelle on peut penser.

(...)

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Je vous demanderai de bien vouloir nous communiquer la liste de ces pays. Aux Pays-Bas, les demandeurs d'asile sont retenus pendant cinq jours dans des centres d'accueil tandis que l'on procède à un premier examen du caractère fondé de la demande ; un système semblable ne pourrait-il être institué en France, au moins pour les demandeurs d'asile à la frontière ?

M. Maxime Tandonnet : Pour ces derniers, la zone d'attente de Roissy est un système équivalent, qui ne concerne cependant qu'un nombre très limité de demandeurs d'asile, la majeure partie présentant les demandes en préfecture. Répartir les demandeurs d'asile dans les CADA, où le nombre de places d'accueil serait très renforcé, correspondrait à ce qui se fait ailleurs en Europe. C'est l'un des modèles dont le ministère de l'intérieur souhaite s'inspirer car, actuellement, on ne suit pas les demandeurs d'asile.

(...)

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Les incriminations qui pèsent sur les filières sont-elles assez dissuasives ?

M. Dominique Giorgi : La mission d'inspection a préconisé une lutte résolue contre les filières.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Je me suis rendue moi-même dans la zone d'attente de Roissy et j'ai relevé que la mission d'inspection juge l'organisation de cette zone et des centres de rétention inadéquate pour les mineurs. Quelles sont ses propositions ?

M. Dominique Giorgi : La mission ne s'est pas rendue dans la zone d'attente de Roissy car elle n'avait pas mandat pour le faire. Mais des discussions avec plusieurs interlocuteurs en Seine-Saint-Denis lui ont permis d'envisager les choses sous l'angle juridique et l'ont amenée à formuler des recommandations. Sur le plan pratique, comme le demande la défenseure des enfants, le souci de protection de l'enfance doit conduire à ce que tous les mineurs soient accueillis dans un lieu spécifique et non, seulement, les mineurs de moins de treize ans. Sur le plan juridique, la mission suggère que la Cour de cassation soit saisie pour trancher sur la possibilité de saisine du juge des enfants par un mineur retenu en zone d'attente ou par son administrateur *ad hoc*.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse : Quel coût l'accueil des mineurs étrangers isolés représente-t-il pour l'État ?

M. Dominique Giorgi : Il y a trois sources de coûts : l'accueil de 33 mineurs étrangers isolés au CAOMIDA, financé par le ministère des affaires sociales ; le LAO de la Croix-Rouge à Taverny, qui accueille une trentaine de mineurs étrangers isolés sortis de la zone d'attente de Roissy ; moins facilement repérables, les contributions qui découlent de l'activité normale des services, ceux de l'éducation nationale et des services de santé par exemple.

Mme Anne Burstin : Par convention entre l'ASE et la PJJ, celle-ci participe, à Paris notamment, à la prise en charge d'une minorité de mineurs étrangers isolés en mettant certaines structures à leur disposition. Dans certains départements, l'accueil d'urgence est organisé conjointement par l'ASE et par la PJJ.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Quelles règles imposent aux départements, sur lesquels on se défait de plus en plus, de prendre en charge les mineurs étrangers isolés ?

M. Dominique Giorgi : Le code de l'action sociale et des familles qui régit la protection de l'enfance ne fait pas de distinction entre mineurs français et mineurs étrangers. Il s'agit donc une compétence de droit commun des départements. Toutefois, l'État a accepté de participer à l'accueil des mineurs étrangers isolés demandeurs d'asile hébergés au CAOMIDA de Boissy-Saint-Léger et à l'accueil de ceux qui sortent de la zone d'attente de Roissy au LAO de Taverny.