

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Direction générale
des étrangers en France

Service de l'asile

Département du droit d'asile
et de la protection

Note d'information du 23 décembre 2014 relative aux demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement. Suites à donner à la décision n° 375430 du Conseil d'État du 30 juillet 2014

NOR : INTV1430936N

Résumé : afin de se conformer aux obligations résultant de la décision n° 375430 du Conseil d'État du 30 juillet 2014 annulant partiellement la note d'information du 5 décembre 2013, les préfets sont invités, lorsqu'une demande d'asile est présentée par un ressortissant étranger postérieurement à son placement en rétention en vue de son éloignement, de réexaminer sa situation afin, d'une part, de déterminer la procédure d'instruction de sa demande d'asile (admission ou non au séjour) et, d'autre part et le cas échéant, de décider de son maintien ou non en rétention.

Pièce jointe : 1 annexe.

*Le ministre de l'intérieur à Monsieur le préfet de police ;
à Mesdames et Messieurs les préfets de département (métropole et outre-mer).*

Par une note d'information *INTV1327386N* du 5 décembre 2013, je vous ai invités à mettre en œuvre un dispositif transitoire de traitement des demandes d'asile présentées par des étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement, dans l'attente de l'intervention d'une loi visant à mettre en conformité les procédures applicables avec les exigences du droit européen. Cette note rappelle le régime en vigueur (art. L. 551-3, R. 553-15 à R. 553-17, R. 723-1 et R. 723-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : un étranger placé en rétention en vue de son éloignement dispose, à compter de la notification de ses droits, d'un délai de cinq jours pour présenter une demande d'asile ; en outre, après information du préfet, par le chef de centre de rétention ou le responsable du local de rétention, de la présentation d'une demande d'asile par un étranger retenu, cette demande est présentée et traitée selon la procédure prioritaire et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) dispose d'un délai de 96 heures pour statuer, la mesure d'éloignement ne pouvant être exécutée avant que l'Office se soit prononcé. Enfin, à titre transitoire, la note prévoyait la faculté pour l'OFPRA de déroger à l'obligation de statuer dans ce délai de 96 heures en signalant au préfet une demande non manifestement infondée nécessitant un examen plus approfondi : dans cette hypothèse, le préfet était invité à mettre fin à la mesure de rétention, l'étranger étant mis en mesure de présenter une demande d'admission provisoire au séjour au titre de l'asile.

Par une décision n° 375430 du 30 juillet 2014, le Conseil d'État a annulé cette note d'information du 5 décembre 2013 en tant qu'elle confie ainsi à l'OFPRA la charge de signaler au préfet des demandes d'asile non manifestement infondées qui nécessiteraient un examen plus approfondi. La Haute Assemblée a, en effet, estimé en substance qu'au regard de la législation actuellement en vigueur (art. L. 741-4 du CESEDA), il n'appartient pas à l'OFPRA « de contribuer à la détermination de la procédure selon laquelle les demandes d'asile doivent être instruites ».

En conséquence, la présente information abroge dans son intégralité la note précitée du 5 décembre 2013 et vous indique la conduite à tenir dans le cas d'une demande d'asile présentée en rétention, dans le respect des obligations énoncées par la décision du Conseil d'État, qui précise la portée de l'annulation prononcée : « celle-ci a nécessairement pour conséquence que les services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur sont tenus, le cas échéant sur instruction de ce dernier, dans l'attente de l'édiction des dispositions législatives et réglementaires nécessaires au plein respect des exigences découlant du droit de l'Union européenne, de procéder au cas par cas à un examen préalable des demandes d'asile présentées par des personnes placées en rétention administrative afin de déterminer la procédure d'instruction qu'elles appellent ainsi que la nécessité du maintien en rétention de ces personnes » (cons. 20).

1. La nécessité d'un examen au cas par cas de la situation au regard du séjour des étrangers ayant sollicité l'asile en rétention :

Dans sa décision du 30 juillet 2014, le Conseil d'État a jugé que : « la circonstance qu'un étranger présente une demande d'asile postérieurement à son placement en rétention administrative ne saurait, à elle seule et sans une appréciation au cas par cas, permettre de présumer que cette demande n'a été introduite qu'en vue de faire échec à son éloignement » et

« qu'en outre, seule l'intervention préalable d'une décision de refus d'admission au séjour au titre de l'asile, prononcée au terme d'un examen au cas par cas de chaque demande d'asile, est de nature à conduire à la mise en œuvre de la procédure prioritaire » (cons. 6).

Il appartient donc à l'autorité préfectorale, dès la présentation d'une demande d'asile en rétention, de porter une appréciation sur la situation du demandeur et soit de l'admettre au séjour, ce qui a pour effet la fin de la rétention, soit de prendre une décision de refus d'admission au séjour au titre de l'asile sur le fondement de l'article L. 741-4 du CESEDA, ce qui a pour effet la mise en œuvre de la procédure prioritaire.

En conséquence, je vous invite à procéder de la manière suivante :

Le chef du centre de rétention ou, le cas échéant, le responsable du local de rétention doit systématiquement et immédiatement informer le préfet qui a pris la mesure de placement en rétention administrative, de la présentation d'une demande d'asile selon les modalités prévues à l'article R. 553-15 et au deuxième alinéa de l'article R. 723-1 du CESEDA.

Vous procéderez alors, dans les plus brefs délais, à un examen individuel de la situation de l'étranger : vous examinerez si l'intéressé, demandeur d'asile, peut être admis au séjour à ce titre ou relever de l'un des cas prévus aux 2°, 3° et/ou 4° de l'article L. 741-4 du CESEDA, susceptibles de justifier un refus d'admission au séjour et, par suite, la mise en œuvre de la procédure prioritaire pour l'examen de sa demande par l'OFPPRA (provenance d'un pays d'origine sûr, menace grave pour l'ordre public, fraude délibérée, recours abusif aux procédures d'asile ou demande n'étant présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée).

Pour l'appréciation des critères prévus au 4° de l'article L. 741-4 (en particulier, demande dilatoire), vous apprécierez l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment si l'intéressé a été en mesure, préalablement à son placement en rétention, de déposer une demande d'asile.

S'il s'agit d'une première demande d'asile, vous pourrez vous fonder pour porter cette appréciation, entre autres, sur les éléments suivants :

- la date d'entrée en France de l'étranger, la durée et les conditions de son séjour sur le territoire ainsi que l'absence de démarches de l'intéressé en matière d'asile avant toute mesure d'éloignement et de rétention ;
- les démarches éventuelles de l'intéressé en vue de son admission au séjour autre qu'au titre de l'asile (motif médical, vie privée et familiale, régularisation au titre du travail...);
- les déclarations de l'intéressé lors de son audition suite à son interpellation (dans le cadre d'une garde à vue ou d'une retenue pour vérification du droit au séjour) quant à l'absence de menaces graves dans le cas d'un retour dans son pays d'origine ;
- la circonstance que l'étranger a déjà fait l'objet antérieurement d'une ou plusieurs mesures d'éloignement auxquelles il n'a pas déféré ;
- pour les personnes détenues, puis placées en centre de rétention administrative à l'issue de leur élargissement, la circonstance que la personne n'a effectué aucune démarche tendant à solliciter l'asile au cours de sa détention.

Si la demande est une demande de réexamen, vous pourrez vous fonder, entre autres, sur les éléments suivants :

- la circonstance que l'étranger a fait l'objet d'une mesure d'éloignement récente, suite au rejet de sa demande d'asile initiale par l'OFPPRA et, le cas échéant, la Cour nationale du droit d'asile ;
- l'intéressé a déjà présenté une ou plusieurs demandes de réexamen qui ont été rejetées ;
- les déclarations de l'intéressé lors de l'audition menée suite à son interpellation, quant à l'absence de menaces graves en cas de retour dans son pays d'origine ou à l'absence de tout élément nouveau à faire valoir auprès de l'OFPPRA pour solliciter un réexamen.

Je vous rappelle cependant qu'il ne vous appartient pas de connaître des éléments intrinsèques à la demande d'asile (principe de confidentialité), qui relèvent de l'appréciation de l'OFPPRA. En revanche, il vous appartient de tenir compte de la situation générale prévalant dans le pays de renvoi et vous fonder sur l'ensemble de la situation de l'intéressé, en particulier les circonstances qui l'ont conduit à ne présenter une demande d'asile qu'après son placement en rétention révélant soit une manœuvre dilatoire soit, au contraire, des obstacles l'ayant empêché auparavant d'entreprendre les démarches en matière d'asile.

Si à la suite de cet examen individuel de situation, vous considérez que la demande d'asile ne relève pas de l'un des cas prévus aux 2° à 4° de l'article L. 741-4, vous mettrez fin à la rétention de l'intéressé et vous l'inviterez à se rendre à la préfecture en vue d'y accomplir les formalités qui lui incombent en sa qualité de demandeur d'asile.

Dans le cas contraire, si à la suite de cet examen vous considérez que la demande relève de l'un des cas prévus aux 2° à 4° de l'article L. 741-4 et qu'en particulier elle revêt au cas d'espèce un caractère dilatoire, vous notifierez dans les plus brefs délais à l'intéressé une décision de refus d'admission au séjour au titre de l'asile, qu'il conviendra de motiver en droit (en visant, en particulier, l'article L. 741-4 du CESEDA) et en fait (en mentionnant, notamment, le ou les éléments, qui peuvent être l'un de ceux rappelés ci-dessus, qui ont fondé votre appréciation) et d'assortir de la mention des voies et délais de recours de droit commun. La demande d'asile sera transmise sans délai à l'OFPPRA qui l'examinera dans les conditions prévues aux articles L. 723-1 et R. 723-3 du CESEDA. Il est rappelé que la mesure

d'éloignement ne pourra en tout état de cause être exécutée avant l'intervention de la décision de rejet de l'Office et qu'en aucune manière le consulat du pays d'origine ne peut être sollicité en vue de l'identification et de l'obtention des laissez-passer tant que la demande d'asile est en cours d'examen.

2. L'obligation d'un examen au cas par cas de la nécessité du maintien en rétention de l'étranger ayant présenté une demande d'asile :

Dans sa décision du 30 juillet 2014, le Conseil d'État a également jugé que : *« la circonstance que l'admission au séjour d'un étranger ayant présenté une demande d'asile postérieurement à son placement en rétention soit refusée (...) ne saurait, eu égard au caractère privatif de liberté d'une telle mesure, justifier le maintien du placement en rétention initialement décidé pour d'autres motifs qu'au terme d'un examen du caractère objectivement nécessaire et proportionné d'une telle mesure au regard de l'ensemble des circonstances de l'espèce et notamment du risque que l'intéressé se soustraie définitivement à son retour »* (cons. 7).

Il appartient donc à l'autorité préfectorale, dans le cas d'un refus d'admission provisoire au séjour pris dans les conditions prévues au point 1 de la présente note, de statuer ensuite sur la nécessité de maintenir ou non le placement en rétention initialement décidé en vue de l'éloignement.

En conséquence, je vous invite à procéder de la manière suivante :

Si vous avez décidé de refuser l'admission au séjour de l'étranger ayant présenté une demande d'asile postérieurement à son placement en rétention, en estimant notamment que la demande d'asile a été présentée dans le seul but de retarder ou de compromettre l'exécution de la mesure d'éloignement, il vous appartient d'apprécier de nouveau s'il est objectivement nécessaire et proportionné de maintenir la mesure de rétention. En particulier, vous réexaminerez les motifs qui vous ont conduit à placer l'intéressé en rétention, notamment l'existence d'un risque de fuite de l'intéressé et l'absence de garanties de représentation suffisantes (art. L. 511-1 du CESEDA).

En l'absence de changement dans la situation de l'intéressé à cet égard et si vous estimez qu'il est nécessaire de maintenir la mesure de rétention pour éviter que l'intéressé se soustraie définitivement à son retour, vous notifierez à l'intéressé, en même temps que le refus d'admission au séjour, une décision de maintien du placement en rétention, le temps strictement nécessaire à l'instruction de sa demande d'asile par l'OFPRA et à l'intervention de la décision de l'Office, décision qu'il conviendra de motiver en droit (en visant, en particulier, l'article L. 551-3 du CESEDA ; voir les cons. 4 et 5 de la décision du 30 juillet 2014 du Conseil d'État qui a jugé que cet article était la base légale de ce maintien) et en fait (existence d'un risque de soustraction définitive au retour) et d'assortir de la mention des voies et délais de recours de droit commun.

En outre, la décision de maintien sera sans incidence sur les modalités, prévues par la loi, de l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) : le JLD intervient une première fois après l'expiration du délai de cinq jours à compter de la décision initiale de placement en rétention (article L. 552-1 du CESEDA) et, le cas échéant, une seconde fois après l'expiration d'un délai de vingt jours après sa première décision (article L. 552-7 du même code).

Formellement, vous pourrez bien entendu faire figurer vos deux décisions (refus d'admission au séjour et décision de maintien du placement en rétention) dans un seul et même acte. Un modèle d'acte figure en annexe de la présente information, illustrant le cas où l'administration considère la demande d'asile en rétention comme dilatoire (4^e de l'article L. 741-4).

Dans le cas contraire, si vous estimez que d'autres mesures moins contraignantes sont possibles, telle qu'une assignation à résidence le temps strictement nécessaire à l'instruction de la demande d'asile par l'OFPRA et à l'intervention de la décision de l'Office, vous notifierez à l'intéressé, en même temps que le refus d'admission au séjour, cette décision.

3. Sur le délai de cinq jours imparti aux étrangers placés en rétention administrative en vue de leur éloignement pour présenter une demande d'asile :

Enfin, dans sa décision du 30 juillet 2014, le Conseil d'État a validé au regard des exigences européennes le délai de 5 jours prévu à l'article L. 551-3 du CESEDA, aux termes duquel : *« À son arrivée au centre de rétention, l'étranger reçoit notification des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile. Il lui est notamment indiqué que sa demande d'asile ne sera plus recevable pendant la période de rétention si elle est formulée plus de cinq jours après cette notification »*. Toutefois, cette validation a été effectuée moyennant une réserve d'interprétation (cons. 12 à 16), le Conseil d'État estimant que ce délai de 5 jours *« doit être regardé comme n'étant pas prescrit à peine d'irrecevabilité dans certains cas particuliers, notamment lorsqu'une personne placée en rétention invoque, au soutien de sa demande, des faits survenus postérieurement à l'expiration de ce délai, ou dans l'hypothèse où un étranger retenu ne peut être regardé comme ayant pu utilement présenter une demande d'asile faute d'avoir bénéficié d'une assistance juridique et linguistique effective »*.

En conséquence, je vous invite à procéder de la manière suivante :

Il conviendra d'abord de veiller à ce que l'étranger, à son arrivée au centre de rétention et en application de l'article L. 551-3 du CESEDA, soit pleinement informé du délai de 5 jours durant lequel une demande d'asile peut être formulée: en effet, ce délai ne saurait courir en l'absence d'une telle information, qui doit être mentionnée dans le procès-verbal de la procédure de notification des droits prévu à l'article R. 551-4 du CESEDA.

Pour les demandes d'asile qui seraient présentées après l'expiration de ce délai de 5 jours, les articles R. 553-15 à R. 553-17, R. 723-1 et R. 723-3 du CESEDA demeurent applicables: en particulier, en application de l'article R. 553-16, l'autorité dépositaire de la demande (notamment, le chef du centre) transmet par tout moyen à l'OFPRA le dossier, même déposé tardivement, d'une demande d'asile présentée par une personne retenue.

Parallèlement, le chef du centre de rétention ou, le cas échéant, le responsable du local de rétention (art. R. 553-15 du CESEDA) doit systématiquement et immédiatement informer le préfet qui a pris la mesure de placement en rétention administrative, de la présentation d'une telle demande d'asile. Informé de cette demande, vous apprécierez la situation de l'intéressé conformément aux points 1 et 2 de la présente information. Vous pourrez tenir compte, en particulier, du caractère *a priori* tardif de la demande d'asile.

Enfin, il appartient au directeur général de l'OFPRA de se prononcer sur la recevabilité de la demande ainsi présentée hors délai et d'apprécier les cas particuliers (notamment cas de la personne retenue qui invoque, au soutien de sa demande, des faits intervenus postérieurement à l'expiration du délai de 5 jours ou hypothèse où l'étranger retenu n'aurait pas bénéficié d'une assistance juridique et linguistique effective) qui justifieraient que ne soit pas opposée une tardiveté.

Afin d'éclairer l'OFPRA sur l'appréciation à porter sur la recevabilité de la demande, vous veillerez à ce que les chefs de centre informent l'Office, lors du signalement du dépôt d'une demande d'asile hors délai, de l'assistance juridique et linguistique qui était à la disposition du demandeur d'asile au centre de rétention, notamment lors des cinq premiers jours à compter de la notification de ses droits.

Hormis ces cas particuliers, dans l'hypothèse où l'étranger présente ou complète sa demande d'asile auprès de l'OFPRA après l'expiration du délai de 5 jours qui lui est imparti, le directeur général de l'OFPRA peut refuser d'enregistrer cette demande et la rejeter comme irrecevable. Après la notification à l'intéressé de cette décision de l'Office, la mesure d'éloignement pourra être mise à exécution.

Je vous invite à appliquer ces dispositions et vous demande de me faire connaître les difficultés d'application susceptibles de se poser.

Fait le 23 décembre 2014.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général des étrangers en France,
L. DEREPA

ANNEXE

MODÈLE D'ARRÊTÉ PRÉFECTORAL PORTANT REFUS D'ADMISSION AU SÉJOUR
AU TITRE DE L'ASILE ET DÉCISION DE MAINTIEN EN RÉTENTION ADMINISTRATIVE

LE PRÉFET DE ***

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment ses articles L. 511-1, L. 551-1, L. 551-3, L. 723-1 et L. 741-4,

Vu la demande d'asile [demande de réexamen de sa demande d'asile] présentée par M. *** postérieurement à son placement en rétention administrative en vue de son éloignement;

[Vu la décision de rejet en date du *** du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, confirmée par la décision en date du *** de la Cour nationale du droit d'asile;]

Sur l'admission au séjour au titre de l'asile:

[cas d'une première demande d'asile; exemples de motivation]

Considérant que M. ***, entré en France le *** et y séjournant de façon irrégulière depuis lors, n'a entrepris aucune démarche en vue de formuler une demande d'asile et n'a présenté une telle demande qu'après son placement en rétention administrative en vue de son éloignement;

Considérant que M. ***, entré en France le *** et y a séjourné sous couvert de [titre de séjour, autorisation provisoire de séjour, récépissé], n'a entrepris aucune démarche en vue de formuler une demande d'asile et n'a présenté une telle demande qu'après son placement en rétention administrative en vue de son éloignement;

Considérant que, lors de son audition dans le cadre de la retenue pour vérification du droit au séjour/de la garde à vue suite à son interpellation, M. *** n'a fait état d'aucun risque ou menace grave dans le cas d'un retour dans son pays d'origine/a déclaré n'encourir aucun risque ou menace grave dans le cas d'un retour dans son pays d'origine et n'a présenté une demande d'asile qu'après son placement en rétention administrative en vue de son éloignement;

Considérant que M. *** a déjà fait l'objet antérieurement d'une ou plusieurs mesures d'éloignement auxquelles il n'a pas déféré/il s'est soustrait;

Considérant que M. ***, détenu, puis placé en centre de rétention administrative à l'issue de son élargissement, n'a effectué au cours de sa détention aucune démarche tendant à solliciter l'asile et n'a présenté une demande d'asile qu'après son placement en rétention administrative en vue de son éloignement;

[cas d'une demande de réexamen de la demande d'asile; exemples de motivation]

Considérant que M. *** n'a présenté une demande de réexamen de sa demande d'asile qu'après son placement en rétention administrative alors qu'il a fait l'objet d'une mesure d'éloignement récente, suite au rejet de sa demande d'asile initiale par une décision en date du *** du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et par une décision en date du *** de la Cour nationale du droit d'asile;

Considérant que M. *** a déjà présenté une demande de réexamen de sa demande d'asile qui a été rejetée par une décision en date du *** du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et par une décision en date du *** de la Cour nationale du droit d'asile, et n'a présenté une nouvelle demande de réexamen qu'après son placement en rétention administrative;

Considérant que, lors de son audition dans le cadre de la retenue pour vérification du droit au séjour/ de la garde à vue suite à son interpellation, M. *** n'a fait état d'aucun risque ou menace grave dans le cas d'un retour dans son pays d'origine ou d'aucun élément nouveau à faire valoir auprès de l'OFPRA pour solliciter un réexamen de sa demande d'asile/a déclaré n'encourir aucun risque ou menace grave dans le cas d'un retour dans son pays d'origine et n'a présenté une demande d'asile qu'après le prononcé à son encontre d'une mesure d'éloignement et son placement en rétention administrative;

Considérant que, par suite, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la demande d'asile [la demande de réexamen de sa demande d'asile] présentée par M. *** postérieurement à son placement en rétention administrative, doit être regardée comme n'ayant été introduite qu'en vue de faire échec à son éloignement; que, dès lors, il y a lieu de lui refuser son admission au séjour au titre de l'asile, sa demande d'asile [sa demande de réexamen de sa demande d'asile] faisant l'objet d'un examen par priorité par l'OFPRA en application de l'article L. 723-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,

Sur le maintien en rétention administrative de l'intéressé:

[exemples de motivation]

Considérant que M. ***, dont la demande d'asile [la demande de réexamen de sa demande d'asile] n'a été présentée que dans le seul but de retarder ou de compromettre l'exécution de la mesure d'éloignement dont il fait l'objet et qui ne peut justifier de la possession de documents d'identité et/ou de voyage en cours de validité/qui a dissimulé des

éléments de son identité/ne peut justifier d'un lieu de résidence stable/qui s'est précédemment soustrait aux obligations de l'assignation à résidence dont il a fait l'objet, *etc.*, risque de se soustraire définitivement à son retour; que, dès lors, il y a lieu de maintenir le placement en rétention dont il fait l'objet durant l'examen de cette demande;

Arrête:

Article 1^{er}: L'admission au séjour de M. *** au titre de l'asile est refusée.

Article 2: Le placement en rétention administrative de M. *** est maintenu.

Voies et délais de recours

Si vous estimez devoir contester les présentes décisions (refus d'admission au séjour au titre de l'asile et/ou décision de maintien du placement en rétention administrative), vous avez la possibilité de former un recours administratif:

- soit un recours gracieux auprès du préfet de ***;
- soit un recours hiérarchique auprès du ministre de l'intérieur, direction générale des étrangers en France, place Beauvau, 75800 PARIS CEDEX 08.

Si vous entendez contester la légalité de ces décisions, vous avez la possibilité, dans un délai de deux mois, de former un recours devant la juridiction administrative par un écrit contenant l'exposé des faits et arguments juridiques précis. Une copie de la décision contestée devra être jointe à ce recours qui doit être enregistré au greffe du Tribunal administratif de ***.