

RAPPORT DE L' ANAFE

Rapport au Conseil des droits de l'homme dans le cadre de
l'examen périodique universel de la France

Contact :

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers

21 ter, rue Voltaire - 75011 Paris
téléphone / télécopie : 01 43 67 27 52
site internet : www.anafe.org

Janvier 2008

Associations membres de l'Anafé

Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture et des exécutions capitales - ACAT France
Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France - APSR
Amnesty International section française - AISF
Association des juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés
Avocats pour la défense du droit des étrangers - ADDE
Service oecuménique d'entraide - Cimade
Comité médical pour les exilés - Comède
Comité Tchétchénie
European legal network on asylum - ELENA
Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés - FASTI
Fédération générale des transports et de l'équipement CFDT - FGTE CFDT
Fédération des syndicats de travailleurs du rail solidaires, unitaires et démocratiques - SUD RAIL
Forum réfugiés
France terre d'asile - FTDA
Groupe d'accueil et solidarité - GAS
Groupe d'information et de soutien des immigrés - GISTI
Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen - LDH
Migrations santé
Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples - MRAP
Syndicat des avocats de France - SAF
Syndicat de la magistrature
Syndicat CFDT des personnels assurant un service air-France - SPASAF
Syndicat CFDT des personnels assurant un service aéroport de paris - SPASAP

Principales abréviations utilisées

ADP	Aéroports de Paris
Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
DAF	Division asile aux frontières (OFPRA)
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques - Ministère de l'Intérieur
Gasai	Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
INAD	Non admis
JLD	Juges des libertés et de la détention
MIINC	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PAF	Police aux frontières
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Transit interrompu
ZAPI	Zone d'attente pour personnes en instance

La résolution 60/251 de l'assemblée générale des Nations Unies, instituant le Conseil des droits de l'Homme, prévoit que chaque Etat sera soumis à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, de la manière dont chaque État s'acquitte de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme. C'est à l'occasion de l'examen de la France par le Conseil des droits de l'homme en 2008, que l'Anafé a rédigé le présent rapport.

Fort de sa présence quotidienne dans les zones d'attente, l'Anafé souhaite dans ce document attirer l'attention du Conseil sur la situation des étrangers maintenus dans ces zones.

Ce rapport alternatif est le résultat d'un travail d'analyse des textes en vigueur et de l'observation de leur application, illustrée par des cas individuels. Il s'appuie sur les informations que l'Anafé recueille quotidiennement dans son travail d'assistance des étrangers aux frontières françaises, sur l'expérience d'autres organisations partageant les mêmes préoccupations – organisations non gouvernementales de défense des droits de l'Homme, associations à but humanitaire, syndicats, etc. – ainsi que sur les rapports d'autorités administratives indépendantes.

L'Anafé souhaite, grâce à ce rapport, mettre à la disposition du Conseil des droits de l'Homme les informations nécessaires à un examen impartial du respect par la France de ses engagements internationaux en matière de protection des mineurs, des migrants, des réfugiés et plus généralement quant à la protection de la dignité humaine.

I. Des conditions indignes de maintien en zone d'attente

L'Anafé note que lorsque les lieux d'hébergement dit hôteliers, ZAPI 3, sont saturés, les personnes sont maintenues dans les salles de l'aérogare de l'aéroport de Roissy, dans des conditions inhumaines.

Cette situation est loin d'être hypothétique, l'Anafé a constaté la présence en aérogare de 150 personnes fin décembre 2007 et début janvier 2008, pour la plupart tchétchènes. Ces personnes ont été maintenues dans des conditions inhumaines :

Une salle a été réquisitionnée au terminal 2B (salle B33) : des dizaines de personnes (aux alentours de 60 par jours) se trouvaient dans cette salle sans possibilité de se laver, de téléphoner, dormant sur des bancs en métal ou par terre sans couverture pendant de nombreux jours et avec un accès aux soins limité.

D'autres personnes se trouvaient dans les postes de police des différents terminaux de l'aéroport, l'Anafé a pu constater notamment la présence de 15 personnes dont une se déclarant mineur dans une salle sans aération d'environ 7m².

L'isolement était renforcé par la séparation des familles, réparties sur l'ensemble des aérogares, sans qu'aucune information ne soit donnée aux familles ainsi séparées. Ces personnes étaient dans l'impossibilité d'exercer leurs droits. Une telle situation est manifestement contraire à la dignité des personnes. Le 10 janvier 2008, un bâtiment a été réquisitionné (ZAPI 4). Les comptes rendus de visites de l'Anafé sont détaillés en annexes. Ce lieu a été fermé le 20 janvier car de nombreuses personnes ont été renvoyées ou libérées.

II Les mineurs en zone d'attente : des droits constamment bafoués

En 2006, 515 mineurs isolés ont été placés en zone d'attente à l'aéroport de Roissy¹. 327 d'entre eux ont fait l'objet d'un refoulement.

A. Violation de la Convention des droits de l'enfant

La Convention internationale des droits de l'enfant dispose que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

Pour l'Anafé, le placement en zone d'attente d'un mineur isolé est incompatible avec cette disposition et une telle décision ne prend à l'évidence pas en considération l'intérêt supérieur de l'enfant. L'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant prévoit également que : « L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit [...] n'être qu'une mesure de dernier ressort et être

¹ Ce chiffre ne comprend pas les mineurs « majorisés », au nombre de 89 en 2006 pour Roissy.

d'une durée aussi brève que possible ». Il précise en outre que tout enfant privé de liberté doit être séparé des adultes et rester en contact avec sa famille.

Le placement des mineurs isolés est d'ailleurs réprouvé de manière absolue par le HCR². De même, M. Alvaro Gill-Robles³, dans son rapport 2006 sur le respect effectif des droits de l'Homme en France, a considéré que le fait que la législation française ne distingue pas les mineurs et les majeurs et que l'admission des mineurs ne soit pas automatique constituent un « vide juridique, contraire à plusieurs dispositions de la convention des droits de l'enfant ».

Actuellement, les enfants de plus de 13 ans, en violation de la Convention, sont maintenus en zone d'attente sans être séparés des adultes et sans que rien ne soit prévu pour tenir compte des besoins de leur âge. Les moins de 13 ans sont séparés des adultes mais dans des conditions qui restent encore opaques (lieu inconnu, inaccessible aux membres de la famille, à l'administrateur ad hoc, à l'Anafé, sous la responsabilité de personnes dont les garanties ne sont pas justifiées), de telle sorte que personne ne peut vérifier que les droits attachés au maintien en zone d'attente sont respectés et peuvent être matériellement exercés par les intéressés dans des conditions satisfaisantes. Leur droit de contester la légalité de la mesure de privation de liberté n'est pas effectif. En effet, d'une part, certains mineurs sont renvoyés avant même d'avoir rencontré un administrateur ad hoc et d'autre part les administrateurs nommés se refusent la plupart du temps, dans les faits, à contester cette décision.

B. Des administrateurs ad hoc absents

Le CPT, dans son rapport de visite en France a constaté, lors de la consultation de la main courante à la ZAPI N° 3, de très nombreuses références à l'absence de l'administrateur ad hoc pendant l'audition d'un mineur par la PAF. Le CPT émet de sérieux doutes quant à la possibilité pour les mineurs de faire valoir leurs droits, et notamment le droit d'asile.

L'Anafé a depuis longtemps émis de vives critiques quant à l'intervention tardive des administrateurs ad hoc⁴, absents lors de l'arrivée du mineur sur le territoire, lorsque lui sont notifiés non pas seulement les décisions de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente mais surtout les droits qui sont attachés à ce maintien.

II. La demande d'asile à la frontière

A. L'absence de recours effectif contre les refus d'entrée sur le territoire

Le 26 avril 2007, la Cour européenne des droits de l'Homme constatait que la procédure relative à la non admission des étrangers sur le territoire français était contraire aux articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁵. La loi du 20 novembre 2007 a introduit de ce fait dans la législation française un recours suspensif contre les refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile. Le recours prévu par l'article L. 213-9 du CESEDA ne répond pas aux préoccupations exprimées par l'Anafé depuis des années, pour plusieurs raisons:

1) Ce recours ne concerne que les seuls demandeurs d'asile

Le projet limite le droit à un recours suspensif aux seuls demandeurs d'asile et ne prévoit rien pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente, qu'ils soient mineurs, malades ou victimes de violences. Il aurait été opportun d'en faire un recours suspensif pour l'ensemble de ces personnes.

En outre selon l'Anafé, l'obligation d'un recours effectif c'est-à-dire nécessairement suspensif, concerne tous les étrangers dont le refoulement risque de constituer une atteinte :

- à la prohibition des traitements inhumains et dégradants (pour les étrangers dont l'état de santé nécessite des soins dont le défaut aurait des conséquences d'une exceptionnelle gravité) ;
- au droit au respect de la vie privée et familiale⁶.

² Déclaration de bonne pratique, programme en faveur des enfants séparés en Europe, 3^{ème} édition, 2004 : les enfants séparés en quête de protection ne devraient jamais être refoulés à la frontière, « ni être détenus pour cause d'immigration »

³ Commissaire aux droits de l'homme du conseil de l'Europe

⁴ Note Anafé 4 octobre 2006 « Mineurs isolés en zone d'attente, les droits des enfants constamment bafoués »

⁵ CEDH « Gebremedhin contre France » 26 avril 2007

⁶ Par exemple à un étranger en situation irrégulière vivant habituellement en France avec sa famille et bloqué à la suite d'un voyage en dehors du territoire ou à un mineur isolé, comme cela a déjà été vivement critiqué il y a quelques mois par la CEDH (CEDH 12 octobre 2006, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*,.).

2) Ce recours peut être rejeté « au tri »

L'article L. 213-9 prévoit que le recours contre le refus d'admission au titre de l'asile doit être déposé dans un délai de 48 heures. Ce recours doit être suffisamment étayé pour ne pas être rejeté par ordonnance comme étant « mal fondé ». Rares sont les demandeurs d'asile placés en zone d'attente qui maîtrisent le français, et sans assistance juridique, ils ne sont pas en mesure de déposer un recours argumenté en droit. Si une association comme l'Anafé peut assister un demandeur, la rédaction nécessitera un long travail préalable comprenant notamment un entretien avec l'intéressé, parfois dans une langue rare. De plus, la requête doit comporter des arguments juridiques pointus, faute de quoi elle pourra être déclarée « manifestement mal fondée » et rejetée par ordonnance. L'effectivité du recours est ainsi compromise tant qu'il n'existera pas de garantie d'une audience au cours de laquelle les moyens pourront être développés oralement.

3) Ce recours est exclusif de tout autre

La loi du 20 novembre 2007 prévoit notamment qu'« aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile ».

Cela prive de fait les intéressés de la possibilité d'exercer un autre recours, tel qu'un référé-liberté fondé sur une autre liberté fondamentale (droit de vivre en famille, droit à la santé ...).

B. Un examen des demandes d'asile au delà du « manifestement infondé »

L'article R 213-2 du CESEDA prévoit que le ministère de l'Immigration, après avis de l'OFPRA, doit déterminer si une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile est « manifestement infondée » ou non. Cet examen ne devrait consister qu'à vérifier de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent à un besoin de protection et non en un examen au fond de la demande visant à écarter les personnes qui souhaiteraient venir en France pour un autre motif.

La réalité est toute autre selon les informations recueillies par l'Anafé auprès des personnes maintenues. Au cours de son entretien avec le demandeur d'asile, l'agent de l'OFPRA exige trop souvent un récit extrêmement précis et détaillé voire la présentation de preuves matérielles. Cela est contestable dans le cadre du « manifestement infondé » qui devrait rester un examen superficiel. D'autres agents de l'OFPRA ne posent au contraire aucune question et laissent le demandeur s'expliquer seul, attendant de lui des déclarations structurées et spontanées. D'autres encore mettent systématiquement en doute les récits des demandeurs d'asile.

L'examen du caractère manifestement infondé de la demande d'asile d'un mineur isolé est de plus contraire aux recommandations du HCR adoptées dans le cadre du programme en faveur des enfants séparés en Europe (PESE)⁷.

III. Violences policières

Lors des tentatives de refoulements, certaines personnes ont pu déclarer avoir subi des violences policières. Il est alors important pour entamer une procédure que ces personnes puissent faire établir un certificat médical.

Il est possible de saisir le procureur de la République en lui adressant un témoignage précis. Dans la plupart des cas, celui-ci ne répond pas à la requête mais il se peut qu'il ouvre une enquête.

Il est également possible de saisir la Commission nationale de déontologie de la sécurité⁸, mais seul un parlementaire peut saisir cette institution.

Dans son rapport de visite, le CPT recommande aux autorités françaises de « clairement rappeler au personnel de surveillance affecté [...] aux zones d'attente, ainsi qu'au personnel chargé des escortes, que tout usage de la force, quelles que soient les circonstances, doit répondre aux critères de légitimité et de proportionnalité prévus par la loi, que tout abus en la matière ne sera pas toléré, fera

⁷ La Déclaration de bonne pratique du PESE précise que les enfants séparés en quête de protection ne doivent jamais se voir refuser l'entrée sur le territoire ni être refoulés à la frontière ni être détenus pour cause d'immigration; ils ne doivent pas non plus être soumis à des entretiens poussés par les services d'immigration au point d'entrée sur le territoire (art. 1). En revanche, ils doivent « passer par les procédures normales et se voir épargner les procédures alternatives comme celles relatives au "pays tiers sûr" (admissibilité), au "manifestement infondé" (accélérée)... » (art. 12.a)

⁸ Chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République

l'objet d'une enquête et sera sévèrement sanctionné ». En outre, il recommande que « toute plainte relative à des mauvais traitements, soit effectivement actée par les fonctionnaires compétents ». Pour l'année 2006, l'Anafé a recueilli 30 témoignages de violences policières. Pour 8 cas, la permanence juridique de l'Anafé a procédé à un signalement au procureur de la République. Nous ne pouvons pas donner de chiffre sur l'ouverture d'enquête car nous ne sommes pas tenu au courant des suites. Deux référés ont été tentés sans succès.

IV. Délocalisation des audiences

L'article L 213-9 du CESEDA prévoit la faculté de tenir les audiences dans la salle d'audience de la zone d'attente et le magistrat resté au tribunal serait relié par un moyen de communication audiovisuelle.

L'Anafé a déjà fait connaître son opposition à la délocalisation des audiences en raison des risques de dérives aux principes fondamentaux régissant les audiences. L'éloignement et les difficultés d'accès des salles d'audience de Roissy constituent une réelle atteinte au droit à une défense concrète et effective : contraintes de déplacement pour le défenseur ou les proches jusqu'à Roissy, difficultés de transmission des pièces nécessaires à la défense, mauvaises conditions d'entretien avec l'avocat ou les membres de l'entourage susceptibles d'aider l'étranger à la préparation de sa défense, problèmes d'accès de l'étranger au dossier s'il souhaite assurer seul sa défense...

La loi prévoit certes la possibilité d'une assistance gratuite d'un interprète. Cette exigence est cependant loin d'être effective devant les juridictions françaises. Les nouvelles salles d'audience délocalisées aggraveront à l'évidence les difficultés d'accès à ce droit.

La loi prévoit également que l'étranger pourra s'opposer à cette audience délocalisée. La question est de savoir s'il sera correctement informé par le greffe du tribunal des véritables enjeux et des garanties qui devront être spécialement aménagées.

Sur le terrain et dans le cadre de sa mission d'assistance juridique, l'Anafé constate ainsi fréquemment que les étrangers maintenus en zone d'attente n'ont pas été véritablement mis en mesure de comprendre la portée de leurs droits notifiés au moment de leur placement en zone d'attente. On peut craindre qu'il en soit de même à propos de l'audience qui serait fixée par le greffe du tribunal administratif.

V. La France inaccessible

A. Le contrôle des flux migratoires au détriment de la protection et de l'accueil des étrangers

L'Anafé s'inquiète de la volonté du gouvernement de favoriser le contrôle des flux migratoires au détriment de la protection et de l'accueil des étrangers, en particulier des demandeurs d'asile. Cette tendance est illustrée par plusieurs pratiques et mesures récentes :

a) La mise en place des officiers de liaison

La France dispose d'officiers de liaison « immigration » dans 17 ambassades hors Union européenne. Leur rôle va de la formation à la détection de faux documents, à la « coopération avec les autorités locales dans tous les domaines relatifs à la gestion des flux » et aux « les moyens d'aider les autorités du pays hôte à éviter que les flux d'immigration illégale ne se forment sur leur territoire ou n'y transitent »⁹. Ils peuvent aussi effectuer le contrôle de documents des passagers, conjointement avec le personnel du pays concerné, en aval de celui mis en place par les autorités du pays d'origine.

L'Anafé s'inquiète de ce dispositif de contrôle migratoire en amont qui vise à exporter dans les pays d'origine le contrôle aux frontières extérieures de l'Union et à prévenir les départs du pays d'origine. Il apparaît susceptible d'empêcher la formulation d'une demande d'asile. Il est en effet très peu probable qu'un étranger ayant des craintes de persécution et cherchant à fuir son pays au moyen de faux documents détectés au départ de son pays d'origine, soit autorisé à embarquer, même s'il exprime son souhait de solliciter l'asile à son arrivée en France.

⁹ Voir le Règlement relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « immigration », adopté par l'Union Européenne le 19 février 2004

b) La multiplication des fichiers informatisés

La multiplication de mesures prises, au cours des dernières années, afin de limiter les arrivées aux frontières aggrave cette tendance. Ainsi, l'Anafé note la multiplication de fichiers informatisés :

- le décret du 19 décembre 2006 prévoit que les données à caractère personnel¹⁰ sont transmises par les transporteurs aériens dès la clôture du vol par envoi électronique sécurisé au ministère de l'intérieur ;
- le décret du 11 octobre 2006 précise que « *la finalité de ce dispositif est d'améliorer la vérification de l'authenticité des documents de voyage et des visas ainsi que de l'identité des étrangers lors des contrôles aux frontières et de permettre, le cas échéant, l'identification des étrangers qui, ayant présenté leurs documents de voyage et leurs visas à l'embarquement, sont dépourvus de ces documents à leur arrivée en France* ». Ces images seront scannées sur un CD-rom confié au commandant de bord de l'aéronef, chargé de le remettre à l'arrivée à l'aéroport de Roissy, aux fonctionnaires de police individuellement habilités par le chef du service de la PAF de l'aéroport.
- de plus, le service de coopération technique internationale de police (SCTIP), présent dans certains pays de départ, peut également transmettre une « *fiche alerte/risque d'immigration irrégulière* », avant l'arrivée d'un vol, concernant certains passagers afin d'attirer l'attention des policiers présents à l'aéroport de transit ou d'arrivée.

Là encore, ces mesures ne visent qu'à renforcer le contrôle des « flux migratoires », sans considération pour les personnes en quête de protection.

B. La demande d'admission inaccessible

L'Anafé a constaté plusieurs types de situations dans lesquelles les étrangers peuvent se trouver en difficulté dans un terminal aéroportuaire.

- Lors de leur arrivée à Roissy, certains étrangers ne parviennent pas à franchir le premier contrôle de la PAF qui refuse d'entendre leur demande d'admission sur le territoire. Tant qu'ils ne parviennent pas à se faire enregistrer par la police, ils n'existent pas pour l'administration et ne peuvent pas bénéficier des droits attachés au maintien en zone d'attente. Ils attendent, parfois plusieurs jours, leur enregistrement, sans nourriture ni possibilité de recevoir des soins. La PAF refuse parfois d'enregistrer des personnes qui se sont pourtant présentées spontanément et les laissent errer dans les terminaux de l'aéroport. Il s'agit le plus souvent de demandeurs d'asile dont la police refuse d'enregistrer la demande ou de personnes, dont la provenance est ignorée et qui de ce fait ne pourront pas être refoulées.

- La pratique des « *contrôles passerelle* » (directement à la sortie de l'avion), permet à la police de connaître le lieu de provenance du passager et qui peut ainsi le renvoyer plus facilement le cas échéant. Depuis quelques temps, pour les vols considérés par la PAF comme « *à haut risque migratoire* », les « *contrôles passerelle* » réalisés par les agents de la Brigade Mobile d'Intervention (BMI) ont été nettement accrus.

Le passager peut également être conduit d'office vers son vol de continuation, il se trouve en situation de transit « *assisté* », n'est pas transféré en ZAPI 3, reste dans le terminal et n'a pas accès aux prestations hôtelières¹¹.

- Il arrive parfois que la PAF place une personne dans un local de police et procède à son renvoi dans la même journée sans respecter le droit au jour franc – c'est-à-dire le droit de ne pas être renvoyé pendant les premières 24 h suivant son arrivée.

C'est ainsi que certains étrangers n'apparaissent jamais dans les statistiques de la PAF car ils sont renvoyés immédiatement sans avoir reçu notification de la décision de maintien en zone d'attente ni des droits qui y sont attachés, tels que celui de communiquer avec toute personne de son choix.

¹⁰ Numéro et type du document de voyage utilisé, la nationalité, nom complet, la date de naissance, point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire des États membres, code de transport, heures de départ et d'arrivée du transport, nombre total des personnes transportées et point d'embarquement initial)

¹¹ Cette pratique non réglementée concerne les personnes qui sont en règle et qui transitent par la France pour se rendre vers une autre destination. La PAF peut estimer qu'il existe un « *risque migratoire* » et ainsi s'assurer que la personne ne tentera pas de mettre à profit son transit pour rester en France. Cette personne est maintenue dans les locaux de la police situés dans les aérogares pendant toute la durée du transit et la PAF l'accompagne au vol de continuation. La PAF affirme que le parquet est tenu informé de cette pratique bien qu'aucune formalité administrative ne soit expressément accomplie.