



RAPPORT ALTERNATIF DE L'ANAFE (France)

**Présenté au Comité des droits de l'homme en vue de l'examen
périodique universel**

28 Juin 2017

INTRODUCTION

Depuis près de trente ans, l'Anafé¹ (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) agit en faveur des droits des personnes en difficulté aux frontières et en zone d'attente.

Sont maintenues en zone d'attente les personnes auxquelles l'administration refuse l'accès en France et dans l'espace Schengen parce qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrées et/ou sont suspectées d'être un « risque migratoire »². Les zones d'attente sont des espaces marqués par l'opacité des pratiques administratives et policières. Par ailleurs, les règles qui encadrent le refus d'entrée, le maintien en zone d'attente et le renvoi donnent à l'administration une marge de manœuvre importante, sans réel garde-fou.

Dans la continuité des années précédentes, l'année 2016 et ce début 2017 ont vu se multiplier les entraves pour les personnes désirant entrer sur le territoire européen en général et sur le territoire français en particulier : édification de murs, militarisation des frontières, arsenal pour détecter les migrants, mise en place de *hotspots*, refus de délivrer des visas, maintien de la liste des pays soumis à visas de transit aéroportuaire (notamment pour les Syriens), multiplication des fichiers, déploiement d'officiers de liaison, rôle des compagnies de transport en tant qu'agents externalisés et enfin, maintien du rétablissement des contrôles aux frontières internes françaises.

A la frontière, les réformes du droit d'asile (loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015) et du droit des étrangers en France (loi n° 2016-274 du 7 mars 2016) n'ont apporté que des changements mineurs voire cosmétiques ne permettant pas de mettre un terme aux nombreuses violations du droit international et national régulièrement constatées et dénoncées à la frontière par les associations et les instances de protection des droits de l'Homme.

Dans son rapport de juillet 2015, votre Comité recommandait à la France de prendre les mesures nécessaires pour garantir un droit égal au recours suspensif et effectif pour tous migrants et demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente, en permettant notamment un accès à un interprétariat professionnel et à une assistance juridique mais aussi en veillant à un examen individuel de chaque situation. Il recommandait également à la France de revoir le régime dérogatoire de Mayotte, de s'assurer que le contrôle du juge judiciaire puisse intervenir avant toute exécution d'une mesure de refoulement du territoire mais aussi d'interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zones d'attente et de veiller à ce que les mineurs isolés étrangers reçoivent une protection judiciaire et le soutien de l'aide sociale à l'enfance.

La CNCDH (Commission nationale consultative des droits de l'homme) avait déjà exprimé les mêmes recommandations dans son avis du 21 mai 2015 concernant le projet de réforme du droit des étrangers. Elle demandait ainsi à ce que les garanties procédurales pour les personnes placées en zone d'attente soient renforcées via un recours suspensif garanti, une permanence d'avocats en zone d'attente et un passage systématique devant le juge des libertés et de la détention avant l'actuel délai de 4 jours.

¹ www.anafe.org

² L'appréciation du « risque migratoire » est un élément central du contrôle des frontières, et sans être véritablement encadrée, elle conduit à des décisions discriminantes voire arbitraires et à des situations qui confinent parfois à l'absurde.

Elle recommandait également de supprimer les zones d'attente dites « ad hoc » et d'interdire le placement en zone d'attente des mineurs isolés étrangers.

Or, la loi du 7 mars 2016 écarte volontairement ces recommandations, entérinant dans le droit des violations graves des droits de l'Homme et du droit international. La réforme du droit d'asile, quant à elle, a non seulement modifié profondément, voire complexifié, la procédure dérogatoire applicable en zone d'attente, mais n'a pas permis la mise en place d'un droit au recours effectif en pratique.

Dès lors, il n'a toujours pas été mis fin à l'enfermement systématique des mineurs à la frontière - ni à leur renvoi forcé -, il n'existe toujours aucun accès garanti au contrôle juridictionnel et il n'existe pas de permanence d'avocats gratuite mise en place par l'État pour toutes les personnes maintenues dès leur placement.

Chiffres-clés

En octobre 2016, le ministère de l'intérieur recensait 67 zones d'attente.

En 2015, selon ce ministère, 11 666 personnes se sont vues refuser l'entrée sur le territoire (16 162 en comptant les refus depuis une frontière interne terrestre) et 8 862 ont été placées en zone d'attente (tous motifs de placement confondus, métropole et outre-mer). Pour les huit premiers mois de 2016³, 5 298 personnes ont été placées en zone d'attente.

Alors que le maintien en zone d'attente peut durer 20 jours maximum (sauf exception), la durée moyenne de maintien était en 2015 de 4 jours à Roissy et de 39 heures à Orly.

Le taux de refoulement en 2014 pour l'ensemble des zones d'attente était de 51% : 40% à Roissy, 79% à Orly. Pour le 1^e semestre 2015, le taux était de 57% (49% à Roissy et 72% à Orly).

3 940 des 7 076 personnes maintenues à Roissy en 2014 ont été présentées devant le juge des libertés du TGI de Bobigny - cela inclut les personnes présentées à la fois le 4^e et le 12^e jour.

Le nombre de demandes d'asile enregistrées en 2015 est le plus faible de ces dernières années : 10 364 en 2001, 2 430 en 2011, 927 en 2015.

En 2014, 259 mineurs isolés « avérés » ont été placés en zone d'attente (244 à Roissy), 34 ont été renvoyés. Au 1^e semestre 2015, 11 des 101 mineurs placés en zone d'attente ont été réacheminés. En 2015, au total, 211 mineurs isolés ont été placés en zone d'attente. Pour les huit premiers mois de 2016, 67 mineurs isolés ont été placés en zone d'attente.

En 2015, 7 300 personnes ont donc été réacheminées immédiatement, sans placement en zone d'attente (parmi lesquelles des potentiels demandeurs d'asile).

Discrimination

Les motifs de refus d'entrée sur le territoire français sont extrêmement variés. Cependant, un grand nombre sont motivés par un problème de justification d'hébergement ou par l'insuffisance des ressources. L'appréciation des documents par la PAF (police aux frontières) est discrétionnaire et diffère énormément d'une personne à l'autre⁴, aboutissant à des décisions confinant parfois à l'absurde.

Une disparité des pratiques et des conditions de maintien parfois attentatoires à la dignité

D'une zone d'attente à une autre, les pratiques sont très disparates. S'il existe un règlement intérieur commun à toutes les zones d'attente depuis 2016, d'une part cela est insuffisant pour gommer les disparités entre les différents lieux où les personnes sont maintenues, et d'autre part, il n'est toujours pas mis en œuvre dans l'ensemble des zones.

³ Les données statistiques pour l'ensemble de l'année 2016 n'ont pas encore été fournies par l'administration.

⁴ Par exemple, une somme d'argent peut être jugée insuffisante par la PAF pour une personne alors que cette même somme sera jugée suffisante pour une autre.

Les conditions de maintien, notamment concernant l'hébergement, sont très variables. Dans certains cas, les étrangers sont transférés la nuit dans un hôtel situé à proximité de la zone d'attente, ou sont maintenus dans des salles au sein des postes de police et ils ne bénéficient donc pas de prestations « *de type hôtelier* » à proprement parlé.

La multiplication des difficultés pour les étrangers maintenus aux frontières

Les étrangers se voient opposer de nombreuses barrières durant de leur maintien, telles que :

- Une accélération des procédures préjudiciable aux étrangers et à leurs défenseurs,
- Un manque d'information sur la procédure de maintien et de refoulement ainsi que sur les droits des étrangers (et notamment le droit au jour franc),
- Des retards injustifiés dans la notification et la prise d'effet des droits des étrangers,
- L'absence récurrente d'interprètes pour certains étrangers non francophones,
- L'absence de confidentialité des entretiens des étrangers avec leurs proches ou leurs conseils (physiquement ou par téléphone),
- Des difficultés d'accès aux soins médicaux, absence de suivi psychologique et d'infrastructures adaptées aux personnes handicapées, et plus généralement l'absence d'un droit à la santé en zone d'attente
- Des difficultés à faire enregistrer une demande d'asile à la frontière,
- Des situations de ping-pong (renvois répétés d'une frontière à l'autre du fait de la non admission sur le territoire des 2 pays),
- Des mineurs isolés non séparés des adultes,
- Des séparations de familles,
- Des intimidations et allégations de brutalités policières.

Un contrôle juridictionnel volontairement écarté

Le contrôle du JLD (juge des libertés et de la détention) intervient tardivement en zone d'attente : au terme du quatrième jour de maintien à compter de la décision initiale de placement et une seconde fois au 12^e jour. Cela signifie que, durant les premières 96 heures, les étrangers sont privés de liberté sans qu'aucune autorité extérieure à l'administration n'examine leur situation. Ce délai est disproportionné, notamment au vu de la durée moyenne de maintien. Le passage devant le JLD n'est ainsi pas garanti.

Suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2007⁵, un recours suspensif de plein droit a été instauré pour les seuls demandeurs d'asile à la frontière. Cependant, rien n'est prévu pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente, qu'ils soient non admis, en transit interrompu, mineurs isolés, etc.

Les recours de droit commun ne sont pas suspensifs de la mesure de renvoi, et sont donc dépourvus d'effet utile en zone d'attente. La procédure d'urgence en référé n'est pas non plus satisfaisante puisque le dépôt d'une requête n'a pas d'effet suspensif, si bien que le requérant peut être réacheminé avant l'audience.

L'asile à la frontière

En zone d'attente, la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile est une procédure spécifique et autonome. Cette procédure en zone d'attente se distingue radicalement, par sa nature même et par sa finalité, de la procédure de reconnaissance d'un besoin de protection, conduite par l'OFPRA et la CNDA, à l'égard d'un étranger qui se trouverait sur le territoire français (articles L.711-1 et suivants du CESEDA).

Ce filtre pratiqué à la frontière chaque année, hors de tout contrôle efficace des juges administratifs, revient à privilégier le contrôle des flux migratoires au détriment de l'accueil des étrangers et de la protection individuelle.

Depuis la réforme du droit d'asile en 2015, le dédale de l'asile à la frontière reste globalement inchangé :

- Une définition du caractère « manifestement infondé » d'une demande qui risque de permettre au ministère de l'intérieur de continuer à se prononcer sur le fond de la demande d'asile.

⁵ Cour EDH, 26 avril 2007, Gebremedhin contre France, req n° 25389/05.

- Les conditions d'audition par l'OFPPA restent inégales selon les zones d'attente et ne garantissent pas toujours la confidentialité des échanges.
- Aucune modification des modalités de recours contre les refus d'entrée au titre de l'asile (délais quasiment intenable, conditions matérielles précaires) n'a été mise en place ; le droit au recours certes suspensif reste donc inefficace en pratique.
- Les conditions de filtrage des recours, défavorables aux demandeurs, et de jugement au tribunal administratif restent identiques.
- Des mineurs isolés demandeurs d'asile sont toujours maintenus en zone d'attente alors qu'ils n'entrent pas dans les cas d'exception fixés par la loi.
- Des nouvelles possibilités de placement en zone d'attente de demandeurs d'asile ont été rendues possibles tandis que les modalités d'application en pratique restent floues (demandes « irrecevables », application du règlement « Dublin »).
- L'OFPPA peut considérer que la vulnérabilité d'un demandeur d'asile à la frontière nécessite des garanties procédurales particulières incompatibles avec la zone d'attente. En pratique, cette disposition reste floue et pose plusieurs questions quant aux critères utilisés et à leur appréciation en pratique.

La pratique du refoulement

L'Anafé s'interroge aussi sur les conditions de renvoi des personnes maintenues en zone d'attente. Chaque fois qu'une personne est refoulée, la police remet au commandant de bord un pli avec les documents de police du maintenu et ses papiers d'identité s'ils ne sont pas considérés comme frauduleux. Les autorités des pays de destination sont en principe systématiquement alertées de la présence d'une personne refoulée à bord d'un avion puisque les documents leurs seront remis par le commandant de bord, même pour les demandeurs d'asile. Pour ces derniers, la question se pose de savoir si, les documents relatifs à leur demande de protection sont ou non présents dans l'enveloppe remise au commandant de bord, puis aux autorités du pays de renvoi (bien que depuis 2016, le règlement intérieur commun précise l'impossibilité de remettre ces documents). Les propos des policiers récoltés lors de nos visites de zones d'attente, diffèrent sur ce point.

Enfin, la PAF n'a alors aucun contrôle sur ce qu'il peut advenir de la personne à son arrivée et sur la remise effective de ses documents.

La privation de liberté des mineurs isolés ou en famille

Le maintien de mineurs isolés en zone d'attente continue d'être pratiqué en contradiction avec les principes de droit international, de la jurisprudence européenne, du droit interne et des recommandations des instances de protection des droits de l'Homme⁶. L'« *intérêt supérieur de l'enfant* », garanti par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, n'est aucunement pris en compte dans un lieu d'enfermement où le mineur isolé peut être réacheminé à tout moment (sauf pour les demandeurs d'asile).

Les quelques garanties accordées (administrateur ad hoc, bénéfice du jour-franc) sont largement insuffisantes. Il n'existe aucune voie de recours permettant de suspendre le renvoi afin de permettre un examen sérieux de la situation du mineur par les services sociaux.

Enfin, si l'administration assure vérifier les « garanties de prise en charge » à l'arrivée du mineur isolé avant de procéder à son refoulement, les modalités de cette vérification et l'étendue de ces garanties ne sont pas définies légalement, ni soumises au contrôle juridictionnel.

Les mineurs en famille sont soumis à la même procédure que les majeurs qui les accompagnent.

La délocalisation des audiences

L'ouverture de l'annexe du Tribunal de grande instance de Bobigny aménagée dans la zone aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle a été annoncée pour septembre prochain⁷. Ce projet

⁶ Notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies, le Conseil de l'Europe. Au niveau national, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme et le Défenseur des Droits.

⁷ Récemment :

avait déjà suscité une très vive opposition en 2013⁸, non seulement parmi les organisations de défense des droits des étrangers mais de la part, également, de nombreux parlementaires, de personnalités et d'institutions nationales et internationales. Ce projet porte atteinte à plusieurs des principes du procès équitable et revient à mettre en place une « justice d'exception » pour les étrangers.

Conséquences du rétablissement des frontières internes

Depuis la mise en œuvre de la procédure de l'état d'urgence, les contrôles aux frontières internes ont été rétablis. Depuis fin 2015, les conséquences se font sentir en zone d'attente puisque l'état d'urgence est utilisé pour justifier certaines prolongations de maintien et de nouveaux profils de personnes sont privés de liberté aux frontières (notamment en provenance d'autres Etats de l'espace Schengen).

La frontière franco-italienne a régulièrement été fermée depuis 2011. Et depuis près de deux ans, la situation à cette frontière caractérisée par la violation quotidienne du droit national et international est devenue catastrophique : contrôles discriminatoires opérés au faciès, blocages, refoulements systématiques, refoulement de mineurs vers l'Italie en dehors de toute procédure, etc. Depuis le 13 novembre 2015, les contrôles sont systématiques aux sept points de passage autorisés localisés sur les routes et dans trois gares. Les locaux de la PAF des Alpes-Maritimes, situés à Menton pont Saint-Louis, sont utilisés par le préfet du département pour enfermer illégalement les personnes migrantes avant de les refouler en Italie⁹.

Le régime dérogatoire en outre-mer

Sous couvert d'un « afflux massif » d'étrangers et d'une « pression migratoire importante », le droit applicable aux étrangers en outre-mer et particulièrement à Mayotte fait l'objet de dérogations au droit commun sans équivalent dans les autres départements : enfermement et renvoi des mineurs isolés étrangers, absence de recours suspensif contre les décisions d'éloignement, refus d'enregistrement de demandes d'asile, traitement accéléré des procédures...

→ **Pour aller plus loin : Rapport Anafé, « Voyage au centre des zones d'attente », novembre 2016 : <http://www.anafe.org/spip.php?article363>**

- Observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE) dont est membre l'Anafé - Délocalisation d'une salle d'audience à Roissy (Lettre ouverte au ministre de la justice), 25 novembre 2016, <http://www.anafe.org/spip.php?article362>

- OEE - Lettre ouverte à l'attention de Matthias Fekl concernant la délocalisation d'une salle d'audience à Roissy, 20 avril 2017, <http://www.anafe.org/spip.php?article411>

⁸ Voir dossier en ligne sur notre site « Délocalisation des audiences » <http://www.anafe.org/spip.php?mot27>

⁹ Voir communiqué Anafé-La Cimade-ADDE-Gisti ; « Menton : des personnes exilées détenues en toute illégalité à la frontière », 7 juin 2017. <http://www.anafe.org/spip.php?article414>