

**RAPPORT ALTERNATIF DE L'ANAFE**

-----

**Présenté au Comité contre la torture en vue de l'examen du  
septième rapport périodique de la France**

**25 mars 2016**

## **Abréviations utilisées**

AAH : Administrateur ad hoc  
ADP : Aéroports de Paris  
Anafé : Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers  
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme  
CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile  
CGLPL : Contrôleur général des lieux de privation de liberté  
DAF : Division de l'asile aux frontières (OFPRA)  
DDD : Défenseur des droits  
GASAI : Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration (PAF)  
HCR : Haut- commissariat des Nations Unies pour les réfugiés  
INAD : Non-admis  
JDE : Juge des enfants  
JLD : Juge des libertés et de la détention  
MI : Ministère de l'intérieur  
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration  
OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides  
OQT : Obligation de quitter le territoire  
PAF: Police aux frontières  
TA : Tribunal administratif  
TGI : Tribunal de grande instance  
TI : Transit interrompu  
ZA : Zone d'attente  
ZAPI 3 : Zone d'attente pour personnes en instance (lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy CDG)

### **Associations membres de l'Anafé**

ACAT France / Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France / Avocats pour la défense du droit des étrangers / Comité pour la santé des exilés - COMEDE / Comité Tchétchénie / European legal network on asylum - ELENA / Fédération générale des transports et de l'équipement – CFDT / Fédération des syndicats de travailleurs du rail solidaires, unitaires et démocratiques / Forum réfugiés – Cosi / France terre d'asile / Groupe accueil et solidarité / Groupe d'information et de soutien des immigrés - GISTI / Jesuit Refugee Service – France / La Cimade, service œcuménique d'entraide / Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen / Migrations santé / Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) / Syndicat des avocats de France / Syndicat de la magistrature / Syndicat CFDT des personnels assurant un service Air-France / Syndicat CFDT des personnels assurant un service Aéroports de Paris

## Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Observations générales.....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>I. Les conditions matérielles de la zone d'attente ne garantissent ni la dignité, ni la sécurité des personnes et sont un facteur de risque de violation de la Convention. Elles constituent en elles-mêmes des traitements dégradants, dans certaines situations.....</b>  | <b>7</b>  |
| A. Des conditions de privation de liberté indignes en Province et Outre-mer  |           |
| B. Les aéroports de l'aéroport de Roissy CDG   |           |
| C. Dignité et intimité   |           |
| D. Fouilles  |           |
| E. Accès au téléphone  |           |
| <b>II. Le régime juridique et la pratique administrative à la frontière restent insuffisamment protecteurs de l'individu et propices à la commission d'actes contraires à l'article 1 et des renvois contraires à l'article 3 de la Convention.....</b>  | <b>9</b>  |
| A. Le risque d'arbitraire dans la décision de placement en zone d'attente persiste   |           |
| B. Manque d'information, retards et absences de notifications des droits   |           |
| C. Insuffisance de l'interprétariat  |           |
| D. Le droit à bénéficier d'un « jour franc » avant le réacheminement n'est pas suffisamment effectif   |           |
| E. L'absence de permanence d'avocats gratuite en zone d'attente  |           |
| F. Le contrôle juridictionnel de la privation de liberté n'est pas garanti   |           |
| G. L'absence de recours suspensif et effectif garanti à l'ensemble des personnes maintenues  |           |
| H. Le projet de délocalisation des audiences toujours d'actualité  |           |
| <b>III. Violences en zone d'attente et lors du renvoi. Impunité des allégations de violence (Articles 1, 12 et 13).....</b>  | <b>14</b> |
| A. Nature des actes de violences commis par les agents de la force publique  |           |
| B. Droit de porter plainte et impunité des violences (articles 12 et 13 de la Convention)  |           |
| <b>IV. La procédure d'asile à la frontière ne permet pas de garantir l'effectivité des droits et de la protection contre des renvois dangereux (procédures expéditives, effectivité des droits, interprétariat, assistance juridique, confidentialité de la demande d'asile, examen des requêtes, remise aux autorités locales.....)</b> | <b>17</b> |
| A. L'Anafé constate et déplore la persistance d'entraves à la demande d'asile et à la protection des personnes étrangères contre les renvois dangereux   |           |
| B. Des atteintes systématiques à la confidentialité des demandes d'asile   |           |
| C. L'absence de recours effectif contre les décisions de refus d'admission sur le territoire français au titre de l'asile non remis en cause par la réforme de l'asile   |           |
| D. La réforme législative de l'asile n'a pas apporté d'améliorations à l'effectivité de la protection des demandeurs d'asile à la frontière contre les renvois dangereux   |           |
| <b>V. Les conditions du refoulement en zone d'attente sont génératrices de risques de mauvais traitements pour les étrangers. Certains refoulements ont exposé des victimes au risque de tortures et de mauvais traitements, directement et par ricochet (Art. 3).....</b>   | <b>24</b> |
| A. La pratique des refoulements  |           |
| B. Menaces de refoulement  |           |
| C. Formation des agents de la force publique à la torture, aux mauvais traitements, tant pour les prévenir dans le lieu de privation de liberté que dans le pays d'origine en cas de renvoi  |           |
| <b>VI. Catégories de personnes spécifiquement impactées : mineurs, étrangers en Outre-Mer, personnes malades.....</b>  | <b>27</b> |
| A. Mineurs   |           |
| B. Une confusion des régimes juridiques et des atteintes aux droits en Outre-Mer   |           |
| C. Un accès inégal à la santé  |           |
| <b>Recommandations.....</b>  | <b>31</b> |

## **Observations générales**

**L'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) a été créée en 1989 par plusieurs organisations de défense des droits de l'homme et syndicats de professionnels du transport afin de veiller au respect des droits des étrangers se présentant aux frontières françaises, mettre en lumière les dysfonctionnements des procédures de maintien et de refoulement et œuvrer pour une modification de la législation et des pratiques.**

**Ses actions visent ainsi à agir en faveur des droits des étrangers aux frontières :**

**- en tant que centre-ressources pour un soutien direct et indirect et en tant qu'observatoire** (droit d'accès permanent en zone d'attente de Roissy, observation d'audiences judiciaires et administratives, visites des zones d'attente à Orly et en provinces, missions exploratoires, défense des migrants et demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente, formations et élaboration d'outils à destination des intervenants et professionnels, suivi des personnes refoulées hors des frontières françaises, suivi des personnes placées en garde à vue, contentieux) ;

**- à travers ses activités d'analyse, de communication et sensibilisation et de plaidoyer** (élaboration et diffusion de rapports d'observation, de documents d'analyse et d'information sur les questions liées à l'accès au territoire et au refoulement notamment, travail inter associatif, sensibilisation de l'opinion publique et interventions auprès des autorités compétentes).

Aucune association d'assistance juridique n'est présente de façon permanente en zone d'attente.

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile -CESEDA- prévoit en revanche l'habilitation « d'associations humanitaires » en vue d'« accéder à la zone d'attente » (15 actuellement dont l'Anafé et neuf de ses membres). Il est possible pour les (dix) représentants de chaque association habilitée de fournir information et assistance durant leur visite. Mais cette intervention n'est ni systématique, ni régulière.

Pour la zone de Roissy, l'Anafé a obtenu un droit d'accès permanent, sans contrainte horaire, depuis 2004, mais l'association n'y assure pas de permanence juridique quotidienne et ne voit en moyenne qu'une personne sur dix. Son objectif premier est d'assurer la visibilité de ces lieux d'enfermement aux frontières et l'une de ses revendications est l'instauration d'une permanence d'avocats organisée par l'Etat.

Sa connaissance aiguë des conditions d'accès aux territoires français et européen et des lieux d'enfermement aux frontières permet à l'Anafé d'être un référent reconnu pour son expérience et son expertise, ainsi qu'un interlocuteur légitime auprès des pouvoirs publics, mais également des étrangers, de leurs proches et soutiens.

L'Anafé est la seule association en France à disposer d'un double degré d'habilitation pour intervenir en zone d'attente : réseau de visiteurs habilités à intervenir dans toutes les zones d'attente et droit d'accès permanent à celle de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle. L'Anafé organise également depuis 2000 une permanence téléphonique (en moyenne 3 jours par semaine) accessible pour toute personne maintenue en zone d'attente.

L'association a acquis au fil des ans une expertise certaine dans le domaine de l'enfermement des étrangers aux frontières françaises. Tout en restant indépendante et vigilante, l'Anafé maintient un dialogue avec les autorités publiques et confronte régulièrement ses données et ses constatations avec les autres acteurs intervenants dans ces espaces, notamment le ministère de l'intérieur, la police aux frontières (PAF), mais aussi l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), les ordres des avocats, les élus et les organes nationaux et internationaux de protection des droits de l'Homme ou du droit humanitaire.

En réponse à plusieurs recommandations du Comité, la France a fait état d'améliorations ou de garanties des droits des personnes maintenues en zone d'attente, notamment aux paragraphes 57 à 93 de ses réponses. Nombreuses des affirmations de ce rapport doivent être contredites ; soit parce que la règle énoncée est en réalité moins favorable à l'étranger que le gouvernement ne le présente, soit parce que la pratique prive nombreuses garanties légales d'effectivité.

L'Anafé souhaite une nouvelle fois apporter son témoignage sur la situation des personnes privées de leur liberté aux frontières françaises et sur les conséquences, parfois dramatiques, qui peuvent résulter des textes en vigueur et des conditions de leur application.

Le présent rapport alternatif rend compte des conditions matérielles de privation de liberté des personnes étrangères aux frontières françaises, de leur manque d'information, des difficultés d'accès à leurs droits et de situations dramatiques qui se sont produites au cours des quatre dernières années. Sur la durée, l'Anafé a pu appréhender globalement la situation des droits des personnes aux frontières françaises et, dans la mesure du possible, dans certains pays de renvoi. Ce rapport se fonde sur une analyse des textes et des

pratiques basée sur des constatations de terrain, par une approche experte et en profondeur de la situation des personnes maintenues dans les zones d'attente. Les informations recueillies proviennent notamment des permanences tenues physiquement ou téléphoniquement par les bénévoles de l'Anafé, des suivis individuels, ou encore collectées lors des visites de zones d'attente (par l'Anafé ou ses membres). Les informations alternatives de l'Anafé quant aux atteintes de la France à la Convention sont illustrées par des exemples de cas concrets, dont l'Anafé a eu une connaissance directe, et sur lesquels elle est intervenue ou a tenté d'intervenir. Elles proviennent également du travail d'observation régulière des audiences des tribunaux administratifs et des juridictions judiciaires, ainsi que du travail de suivi des refoulés et des missions effectuées dans certains pays, comme au Liban et au Maroc, et très récemment, de la mission exploratoire menée à Mayotte.

Les atteintes aux stipulations de la Convention contre la torture dont l'Anafé informe le Comité dans ce rapport ne sont pas des « incidents » ni des phénomènes isolés. La durée d'observation de l'association et la profondeur de l'analyse qui en découle ont permis de démontrer que ces atteintes aux droits des personnes maintenues sont un problème chronique, structurel.

Parce qu'elles sont un espace tampon, un sas de privation de liberté entre l'extérieur et l'intérieur du territoire national, dans les aéroports, les ports ou d'autres lieux préalablement définis par l'administration, les zones d'attente sont révélatrices de la priorité donnée par les autorités françaises au contrôle des frontières sur le respect des libertés individuelles. Y sont maintenues les personnes étrangères auxquelles l'administration refuse l'accès sur le sol français. Les zones d'attente sont des espaces encore largement marqués par l'opacité des pratiques administratives et policières. Cette invisibilité participe de la gravité des atteintes aux droits. L'Anafé est une des rares associations à disposer d'un droit d'accès permanent à ces zones d'attentes et remplit un double objectif d'assistance juridique aux personnes maintenues dans ces espaces et d'observation du droit et des pratiques.

L'Anafé signale à l'attention du Comité contre la Torture des atteintes aux droits, contraires à la Convention, et qui reflètent deux tendances lourdes en zone d'attente : un droit qui semble au service de l'administration et une administration se situant et agissant trop souvent au-dessus ou à côté des lois.

D'une part, l'Anafé alerte l'attention de votre Comité sur le fait que le droit de la zone d'attente est nettement défavorable aux personnes maintenues, car il a été conçu dans cette finalité même. La loi applicable est mise au service du contrôle des frontières et partant, de l'efficacité de l'enfermement et du renvoi rapide des personnes étrangères par l'administration, mis en œuvre par la police aux frontières. A toutes les étapes de la procédure, les règles qui encadrent le refus d'entrée, le maintien en zone d'attente et l'éloignement sacrifient l'accueil et la protection des personnes à l'efficacité du contrôle migratoire, une préoccupation intrinsèquement politique et non « juridique ».

Les règles (légalles et réglementaires) de la zone d'attente maintiennent un déséquilibre des forces entre l'individu et les dépositaires de la force publique afin de donner à l'administration la marge de manœuvre la plus ample possible pour empêcher l'accès au territoire français des personnes étrangères qui se présentent aux frontières françaises.

D'autre part, si la loi laisse une place trop mince à la voix du droit et à celle des personnes maintenues, la pratique administrative a pour résultat de les réduire presque totalement au silence. La pratique administrative, en zone d'attente, s'affranchit trop souvent du droit, sans réel garde-fou.

L'année 2015 s'est inscrite dans la tendance déjà constatée entre 2012 et 2014 des violations des droits<sup>1</sup> au profit du gardiennage efficace de la frontière. La volonté politique a une fois encore primé sur le respect des droits fondamentaux, avec pour conséquence principale de mettre en danger les populations qui fuient leur pays. Au paragraphe 53 de ses réponses aux questions du Comité, la France affirme que « *La loi du 29 juillet 2015 a renforcé les garanties procédurales applicables aux personnes demandant l'asile en zone d'attente.* »

Cette affirmation est péremptoire. La nouvelle loi sur l'asile a fait des personnes privées de liberté, notamment en zone d'attente, mais aussi en rétention et en Outre-Mer, y compris les mineurs, les oubliés de la réforme<sup>2</sup>. Les récentes lois sur le droit d'asile et l'immigration, et les projets législatifs votés dans le contexte troublé de l'état d'urgence, ainsi que les accords politiques validés par la France au niveau européen réduisent davantage la sécurité de l'individu face à un usage potentiellement arbitraire de la force publique.

<sup>1</sup> Rapport Anafé, novembre 2015 « Des zones d'atteintes aux droits » : <http://www.anafe.org/spip.php?article317>

<sup>2</sup> Communiqué Anafé, 23 juillet 2014, "Demandeurs d'asile à la frontière : les oubliés de la réforme" : <http://www.anafe.org/spip.php?article288>

### La zone d'attente en quelques chiffres<sup>3</sup>

→ En septembre 2015, le ministère de l'intérieur recensait 67 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant des destinations internationales.

En 2014, 11 824 refus d'entrée et 8 931 placements en zone d'attente en métropole et outre-mer, contre 23 072 refus d'entrée en 2011, 11 947 en 2012 et 12 438 en 2013. Le nombre de placements en zone d'attente était de 8 883 en 2012 et de 9 233 en 2013.

La baisse constante des arrivées s'explique largement par les difficultés à atteindre l'Europe, de plus en plus nombreuses ces dernières années : durcissement des politiques migratoires européennes et françaises et multiplication et développement des entraves au départ (officiers de liaison, fichiers, visas, visas de transit aéroportuaire, compagnies aériennes, etc.).

→ Le nombre de demandes d'asile enregistrées en 2014 est le plus faible de ces dernières années : 10 364 en 2011, 2 430 en 2011, 2 223 en 2012, 1 346 en 2013 et 1 126 en 2014.

Le taux d'admission était de 10,1% en 2011, 13,1% en 2012, 17% en 2013 (214 personnes) et 28,9% en 2014 (316 personnes). En 2014, les demandes étaient réparties sur 14 zones d'attente (81,3% à Roissy, 8,7% à Orly et 10% en province et outre-mer). Il se passait 1,39 jour en moyenne en 2014 entre le dépôt d'une demande et l'avis rendu par l'OFPRA.

→ En 2014, 259 mineurs isolés « avérés » ont été placés en zone d'attente (244 à Roissy), 34 ont été renvoyés, contre 378 en 2013 (350 à Roissy dont 33 refoulés) et 416 en 2012 (dont au moins 40 refoulés depuis les aéroports de Roissy et d'Orly).

→ 3 940 des 7 076 personnes maintenues à Roissy en 2014 ont été présentées devant le juge - cela inclut les personnes présentées à la fois le 4<sup>ème</sup> et le 12<sup>ème</sup> jour ; présentations de 4 471 des 7 201 personnes placées en 2013 et de 4 652 des 6 997 personnes placées en 2012.

→ En 2014, pour l'ensemble des zones d'attente et pour les 11 824 refus d'entrée et 1 126 demandes d'asile déposées :

- 47 recours en annulation contre la décision de refus d'entrée ont été déposés,
- 364 requêtes en référés ont été déposées,
- 376 recours en annulation contre le refus d'admission au titre de l'asile ont été déposés.

→ Le taux de refoulement en 2014 pour l'ensemble des zones d'attente était de 57%.

---

<sup>3</sup> Sources : ministère de l'intérieur et OFPRA.

## **I. Les conditions matérielles de la zone d'attente ne garantissent ni la dignité, ni la sécurité des personnes et sont un facteur de risque de violation de la Convention. Elles constituent en elles-mêmes des traitements dégradants, dans certaines situations.**

### **A. Des conditions de privation de liberté indignes en Province et Outre-mer**

De manière générale, les conditions de maintien, notamment concernant l'hébergement, sont très variables d'une zone d'attente à l'autre. Dans certains cas, les étrangers sont transférés la nuit dans un hôtel situé à proximité de la zone d'attente, tandis que d'autres sont maintenus dans des salles au sein des postes de police et ils ne bénéficient pas toujours de prestations « de type hôtelier ».

L'Anafé a recueilli de nombreuses informations et procédé à des constatations directes qui démontrent les conditions matérielles indignes et insuffisamment protectrices prévalant dans les lieux de maintien des personnes aux frontières.

Elle a notamment fait parvenir un courrier au ministère de l'intérieur sur les graves dysfonctionnements constatés dans les zones de Guadeloupe (conditions de maintien et confusion des régimes juridiques CRA/ZA, accompagnement juridique entravé, statut du port de Pointe-à-Pitre) et de l'aéroport de Marseille (en termes d'équipements, de prestations et de cas individuels), ou plus récemment de l'aéroport de Beauvais (conditions matérielles indignes et insalubres, accès quasi-inexistant aux procédures et aux droits).

Certains des locaux sont dans un état déplorable, insalubre et indigne, notamment en Guadeloupe où la banquette placée dans la salle de maintien de 12m<sup>2</sup> est recouverte de tâches de vomi. Il n'y a pas de table pour le repas des maintenus. La salle est sans fenêtre et l'hygiène est insuffisante. En Martinique, une odeur fortement désagréable se dégage de la salle de maintien qui ne dispose ni d'un système d'aération, ni de fenêtres. C'est pourtant là que les étrangers doivent dormir. Lors d'une visite au Canet à Marseille en 2014, nous avons trouvé des excréments de rats dans certaines salles de bain ainsi que du produit raticide.

Dans certaines zones d'attente, l'accès aux sanitaires n'est pas libre et il n'est pas possible de séparer les hommes des femmes. La zone d'attente de Pointe-à-Pitre en Guadeloupe, par exemple, comporte une seule salle de maintien de 12m<sup>2</sup>. Dans les zones d'attente de Toulouse et Bordeaux, la PAF loue temporairement une chambre d'hôtel lorsqu'il y a des hommes et des femmes maintenus en même temps. Dans la zone d'attente du Lamentin en Martinique, l'unité familiale n'est pas toujours respectée.

### **B. Les aéroports de l'aéroport de Roissy CDG**

Avant leur transfert au lieu d'hébergement de la zone d'attente, les personnes étrangères sont maintenues pour des durées allant souvent jusqu'à plusieurs heures dans des « salles de maintien » dans les aéroports. L'Anafé a mené une campagne de visites des aéroports de l'aéroport international de Roissy CDG entre août et octobre 2015. Elle s'inquiète des conditions matérielles indignes qui y prévalent<sup>4</sup>.

Les locaux de police dans les aéroports sont mis à disposition de la PAF par la société ADP (Aéroports de Paris). Ce sont généralement de petits espaces, pas toujours bien entretenus, et majoritairement sans fenêtre (puisque à l'intérieur même de l'aéroport et parfois au niveau des sous-sols). La salle de maintien d'un aéroport représente une étape majeure dans la procédure en zone d'attente : à l'intérieur ou à l'extérieur du poste de police, elle est réservée au maintien des étrangers en cours de procédure, à leur arrivée ou en attente d'un refolement, et en attente d'un transfert vers le lieu d'hébergement.

De manière générale, l'Anafé a pu relever que ces locaux de maintien sont sales et ont l'air vétuste. Il n'y a aucune fenêtre, les toilettes sont situées en général à l'extérieur, les personnes n'y ayant pas accès librement (hormis en aéroport 2A). Aucun de ces postes de police ne dispose de locaux permettant la séparation des hommes et des femmes ou encore des majeurs et des mineurs. Les mineurs isolés ou les familles avec enfants maintenus, – sont placés, selon les possibilités – dans le hall d'accueil et non dans la salle sans automaticité ni sécurité.

Dans le Terminal 1 de l'aéroport, par exemple, la salle de maintien ne fait pas plus d'une douzaine de mètres carrés sans fenêtre, ni aucun puits de lumière. Deux bancs y sont disposés. Un bureau se trouve devant la porte reliant deux salles, il est destiné aux fonctionnaires de police. Une autre porte donne sur un tout petit local dans lequel sont entassés des chaises et des bancs cassés, dont la police affirme qu'il sert aux femmes désirant allaiter leur bébé, dans un souci de « dignité » de la personne. Les caractéristiques

<sup>4</sup> Rapport Anafé, mars 2016, "Dans les coulisses de Roissy : l'enfermement des étrangers en aéroport" : <http://www.anafe.org/spip.php?article322>

matérielles des autres salles de maintien sont similairement insuffisantes à garantir la dignité des personnes : absence de lumière du jour, saleté, odeurs nauséabondes, présence permanente de personnel policier, ....

### **C. Dignité et intimité**

Dans la plupart des zones d'attente, les maintenus sont sous surveillance constante, ce qui porte régulièrement atteinte à leur intimité. A Nantes, les policiers ont accès en permanence à la chambre des étrangers par l'intermédiaire d'une chambre voisine et communicante. La porte d'accès au couloir est fermée à clef et les fenêtres sont condamnées. Dans la salle de maintien de l'aéroport de Marseille, les maintenus n'ont pas accès à l'interrupteur de la pièce, qui est contrôlé de l'extérieur par la PAF. Certains visiteurs de l'Anafé ont également noté que le ménage était fait certains jours vers 2h du matin, ce qui pose problème du point de vue de l'intimité des maintenus.

La présence de caméra de surveillance vidéo n'est conçue par la police que comme un outil de surveillance des personnes maintenues et non comme une garantie de traçabilité des actions des agents dépositaires de la force publique. Ainsi, dans ces salles de maintien, la présence physique permanente d'un agent de police (privant les maintenus de toute intimité) est imposée aux personnes privées de liberté dans toutes les salles non munies de caméra de surveillance.

L'accès aux sanitaires n'est pas libre dans toutes les zones d'attente. En Guadeloupe, les maintenus doivent s'adresser au chef de poste afin d'être escorté jusqu'aux toilettes publiques de l'aéroport. De même, hormis au sein de l'aérogare 2A, aucune des salles de maintien de l'aéroport de Roissy CDG ne dispose d'un accès libre aux toilettes. Les étrangers maintenus en aérogare ne peuvent donc s'y rendre que sur demande. L'Anafé est préoccupée par le fait que l'accès aux toilettes soit limité et conditionné au bon vouloir et à la disponibilité des agents de la PAF, en violation de la dignité humaine.

### **D. Fouilles**

**L'Anafé s'inquiète du non respect de la recommandation formulée par le Comité au paragraphe 28 de ses précédentes observations finales. Malgré un cadre légal défini en principe, la pratique policière des fouilles des personnes étrangères non admises sur le territoire français et maintenues par l'administration reste floue, incontrôlée, et dépourvue de garanties suffisantes.**

Après la notification du refus d'entrée et du placement en zone d'attente, les policiers procèdent à une « palpation de sécurité » de l'étranger. Les agents de la force publique en service à l'aéroport de Roissy, interrogés par l'Anafé se sont montrés incapables de définir la différence entre une palpation de sécurité (sur les vêtements) et une fouille (la personne pouvant alors être nue). L'Anafé s'inquiète ainsi notamment d'une absence de formation du personnel policier aux notions de respect de la dignité et de l'intimité. L'Anafé s'inquiète de l'absence de respect absolu et systématique de l'obligation légale de faire pratiquer les fouilles par deux personnes du même sexe que la personne subissant la fouille.

L'Anafé a par exemple constaté lors de la visite du 13 octobre (dans le cadre de sa campagne de visites en aérogares en 2015) qu'une femme était fouillée par deux hommes au terminal 2E.

### **E. Accès au téléphone**

Dans la plupart des zones d'attente, les maintenus ne peuvent communiquer librement et de manière confidentielle avec l'extérieur, car ils sont de facto privés d'accès à un téléphone (interdictions de détenir un téléphone portable muni d'une caméra, inaccessibilité au répertoire téléphonique et inaccessibilité matérielle ou financière des cabines téléphoniques). Dans diverses situations, si l'étranger n'a pas de téléphone portable, ou si celui-ci a été confisqué par la PAF, il ne peut donc pas contacter son consulat, un conseil ou ses proches, alors que chaque minute compte en zone d'attente.

Dans certaines zones de province, certains étrangers sont dépourvus de carte téléphonique pendant plusieurs jours alors que les règles d'accès au téléphone sont variables. Ainsi, à l'aéroport Marseille-Provence, aucune carte téléphonique n'est fournie gratuitement ; à l'aéroport de Nice, les maintenus sont obligés de se rapprocher de la PAF pour appeler des numéros non francophones.

Les maintenus dépendent donc concrètement de la volonté des dépositaires de la force publique pour correspondre avec l'extérieur et exercer leurs droits.

## **II. Le régime juridique et la pratique administrative à la frontière restent insuffisamment protecteurs de l'individu et propices à la commission d'actes contraires à l'article 1 et des renvois contraires à l'article 3 de la Convention.**

Dans ses recommandations finales émises à l'issue du précédent examen de la France, le CAT, au paragraphe 22, bien que s'agissant de la mesure de garde à vue, a justement rappelé que « c'est pendant les premières heures de l'arrestation et, en particulier, pendant la période de détention *incomunicado*, que le risque de torture est le plus grand. ». Au paragraphe 25 de ses recommandations, la Comité se montrait en outre vivement préoccupé par le manque d'effectivité des droits des personnes privées de liberté en zone d'attente, notamment en ce qui concerne « le droit de voir un médecin, de communiquer avec un conseil, et d'être assisté d'un interprète. (art. 11 et 16) ».

**Le sort des personnes privées de liberté et par essence vulnérables aux mains des dépositaires de la force publique est l'essence même du mandat de votre Comité. Or, la zone d'attente crée un déséquilibre des forces disproportionné et trop peu contrôlé entre des individus - d'autant plus faibles qu'ils sont étrangers et le plus souvent ne parlent pas la langue, et sont dépourvus de tout contact ou appui en France - et les agents de la force publique. Cette disproportion est instaurée par les textes. La France le reconnaît implicitement au paragraphe 59 de ses réponses aux questions de votre Comité.**

**L'Anafé s'inquiète de nombreuses règles légales qui défavorisent concrètement la personne étrangère privée de liberté à la frontière face à la force publique :**

- les conditions de notification posées par la loi sont défavorables aux personnes maintenues, et ne permettent pas la compréhension de la procédure, et ni la possibilité de se défendre utilement.
- les délais initiaux de privation de liberté laissent une marge d'action disproportionnée aux agents de la force publique avant tout contrôle du juge. Les personnes maintenues ne disposent pas, en contrepartie, de recours suspensifs et effectifs contre les décisions de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente. En matière d'asile, si le recours est suspensif, il n'en est pas effectif pour autant, car il est complexe, à déposer en français et suffisamment motivé devant une juridiction peu généreuse, et le délai est extrêmement bref pour le demandeur.
- les conditions imposées par la loi aux jeunes étrangers qui se disent mineurs leurs sont très défavorables. Ces mineurs sont appréhendés légalement sous l'angle de la prévention de la fraude bien plus qu'au regard des nécessités de la protection urgente de l'enfance.
- le droit ne prévoit pas la présence d'avocats gratuits pour l'assistance des personnes privées de liberté dans la zone d'attente ; il ne la prévoit en effet qu'à leur arrivée au tribunal - pour ceux qui y parviennent - quand les conséquences de l'ineffectivité des droits et le risque de renvoi sont quasiment inévitables.

**Les pratiques administratives abusives sont aussi facteur de risque d'usage arbitraire de la force publique sur les personnes privées de liberté en zone d'attente et d'ineffectivité de leurs droits.**

**L'Anafé s'inquiète de la primauté systémique de la pratique administrative sur la règle - déjà insuffisamment protectrice - et de la récurrence des abus, manquements, et violations des droits par l'administration en charge de la privation de liberté et de l'éloignement des personnes en zone d'attente :**

- la couverture juridique des obligations de notification des droits prévues par la loi est souvent rendue inefficace par des notifications tardives, voire absentes, ou dans des langues que les personnes détenues ne comprennent pas suffisamment pour saisir les tenants et aboutissants de la procédure complexe en zone d'attente.
- l'administration fait obstruction à l'exercice des droits des personnes par des manques chroniques de diligence dans le respect des droits et des comportements dilatoires.
- ces gestes de la pratique quotidienne de la PAF ont des conséquences dramatiques, comme lorsque l'accès au médecin ou aux soins d'un malade est retardé sans raison, ou si une escorte transmet à des policiers du pays de renvoi des documents relatifs à une demande d'asile -des documents incriminants et très compromettants pour l'étranger-.
- l'Anafé s'inquiète du degré de rigueur variable (et arbitraire) avec lequel l'administration et les agents de la force publique appliquent les règles en zone d'attente, à leur convenance et au service quasi-exclusif d'une tâche unique : renvoyer efficacement les personnes vers leur pays de provenance ou d'origine.
- l'Anafé est en outre vivement préoccupée par la récurrence de renvois de personnes ayant fait état de craintes de persécutions ou de torture et ayant exprimé leur souhait de demander l'asile.

## **A. Le risque d'arbitraire dans la décision de placement en zone d'attente persiste**

La France affirme au paragraphe 56 de ses réponses aux questions du Comité qu'une décision de refus d'entrée au titre de l'asile ne peut intervenir que dans des cas strictement limités, notamment lorsque la demande est « manifestement infondée », à savoir, « *manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves.* » et cite les dispositions de l'article L213-8-1 du CESEDA.

Mais les motifs de refus d'entrée sur le territoire français allégués par la police sont extrêmement variés, et la marge laissée par la loi et la pratique à l'appréciation discrétionnaire de l'administration est trop large ; elle crée un risque d'usage arbitraire de la contrainte par la police et de discrimination à l'égard des personnes pour qui la police estime qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée dans l'espace Schengen. La police aux frontières invoque des raisons très variées : la suspicion d'utilisation de faux documents à l'absence des pièces exigibles, ou l'inscription au fichier informatique du Système d'Information Schengen<sup>5</sup>, l'insuffisante justification par l'étranger de son hébergement ou de ses ressources en France.

Si une personne étrangère remplit les conditions de l'entrée légale en France ou dans l'espace Schengen mais ne justifie pas de tous les documents - ou même si elle les justifie - , il revient à la PAF d'apprécier discrétionnairement si la personne ne présente pas de « risque migratoire ». L'appréciation des documents par la PAF est discrétionnaire et diffère énormément d'une personne à l'autre<sup>6</sup>, aboutissant à des décisions confinant parfois à l'absurde, et constituant en tout état de cause des conditions *supra legem*, qui aboutissent à des privations de liberté abusives.

## **B. Manque d'information, retards et absences de notifications des droits**

**L'Anafé constate de nombreux et récurrents manquements des services de police dans leur devoir d'information et de diligence dans le respect des droits des personnes étrangères à la frontière, qui font obstacle à un exercice effectif et immédiat de ces droits.**

En réponse aux questions du Comité, la France affirme au paragraphe 54 de ses réponses que « *Tout étranger placé en zone d'attente est désormais informé, dans les meilleurs délais, dans une langue qu'il comprend, de son droit à demander l'asile ainsi que ses autres droits (accès à un conseil, à un médecin, à une personne de son choix)* » et cite les dispositions de l'article L221-4 du CESEDA. Cet article prévoit que le maintenu doit être informé de ses droits « *dans les meilleurs délais* ».

Contrairement aux affirmations de la France, la notion de « meilleurs délais » n'est ni suffisamment définie, ni sanctionnée par la loi, et en pratique n'est pas respectée.

Lorsqu'une personne est interpellée à la frontière, la PAF devrait lui notifier deux décisions distinctes : un refus d'admission sur le territoire, puis une notification de maintien en zone d'attente. Si elle demande son admission au titre de l'asile, elle se voit seulement notifier la décision de maintien en zone d'attente et un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile.

Les entretiens réalisés par l'Anafé révèlent, dans de trop nombreux cas, que les personnes placées en zone d'attente ignorent tout de la procédure qui leur est appliquée et/ou n'ont pas reçu une information adéquate. En réalité, d'après les témoignages recueillis par l'Anafé, l'information sur le contenu des droits et leur exercice effectif diffère d'une personne à l'autre.

Dans le cadre de ses permanences, l'Anafé constate que les personnes maintenues en zone d'attente n'étaient pas égales devant l'exercice de leurs droits. Ces disparités s'observent d'une zone à une autre mais également au sein d'une même zone. Ces atteintes à un exercice effectif et égal des droits concernent avant tout les informations données sur leurs situations, la procédure et leurs droits et l'incapacité dans laquelle sont mis les maintenus à comprendre la procédure et les droits afférents à la zone d'attente.

L'Anafé est préoccupée par le manque d'informations constant des personnes étrangères privées de liberté à la frontière, tant sur leurs droits que sur la procédure applicable. Nous sommes témoins d'une grande insécurité juridique: incompréhension quant aux motifs du placement en zone d'attente, méconnaissance des procédures administratives ou judiciaires, isolement dans un lieu d'enfermement, risques de

<sup>5</sup> Le fichier SIS est un [système de traitement automatisé de données](#) utilisé par certains États membres de l'[Union européenne](#) dans le cadre de la [Convention de Schengen](#) et de la [coopération policière européenne](#). L'inscription au fichier SIS signifie en pratique une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen.

<sup>6</sup> 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.

refoulement dans un pays où les personnes maintenues peuvent craindre pour leur sécurité... Malgré l'obligation de transférer sans délai un étranger en zone d'attente en lui notifiant un refus d'entrée sur le territoire (qui déclenche la possibilité théorique d'exercer ses droits) la police prive de liberté des personnes étrangères dans les aéroports de l'aéroport de Roissy pendant des durées excessives, pouvant atteindre plusieurs heures, voire une journée. Ces moments de privation de liberté ne sont soumis à aucun contrôle et ne sont partant entourés d'aucune garantie.

### **C. Insuffisance de l'interprétariat**

La loi française est insuffisamment protectrice. Elle prévoit seulement que la personne maintenue puisse être assistée d'un interprète dans une langue « dont il est raisonnable de penser que la personne la comprend ». Cette notion est laissée à la subjectivité de l'administration. Nombre d'étrangers ne se voient pas notifier leurs droits dans leur langue natale, ni même parfois dans une langue qu'ils comprennent suffisamment pour saisir les tenants et aboutissants de la procédure, technique et complexe par essence.

La police fait souvent appel à des interprètes non habilités, en méconnaissance des principes de neutralité et d'objectivité de l'interprète. Les interprètes non habilités sont parfois des employés de l'aéroport, de sociétés privées travaillant sur le site des aéroports, des policiers eux-mêmes. Ce manquement nous apparaît d'autant plus préoccupant lorsqu'il n'est pas justifié par l'impossibilité d'avoir recours à un interprète habilité physiquement présent ou par téléphone, ni des diligences effectuées à cette fin par la PAF.

En dehors des notifications imposées par la loi, il n'existe pas d'assistance linguistique professionnelle et gratuite pour les maintenus pour le reste de leur communication avec l'extérieur, notamment avec un éventuel avocat ou avec l'Anafé, en vue de la préparation de leur défense.

### **D. Le droit à bénéficier d'un « jour franc » avant le réacheminement n'est pas suffisamment effectif**

Le droit au « jour franc » permet de ne pas être réacheminé pendant un délai de 24 heures et constitue une garantie essentielle. Depuis la loi de 2003, l'étranger ne bénéficie plus automatiquement du « jour franc » mais il doit en faire la demande explicite, (« l'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour-franc » (CESEDA, art. L.213-2).

Le bénéfice du « jour franc » est l'une des garanties essentielles de l'exercice effectif des droits, car il permet par exemple une prise de contact avec le consulat, un avocat ou la famille.

L'Anafé est préoccupée par l'application inégale et imparfaite de ces dispositions, qui sont un recul des droits, par la PAF. L'Anafé a recueilli un nombre important de déclarations de personnes maintenues ou refoulées qui affirment ne pas avoir été informées de ce droit. Les intervenants de l'Anafé constatent que la plupart de ceux qui renoncent au bénéfice du « jour franc » le font à leur insu ou faute d'en avoir compris le sens et les enjeux. Les réacheminements « immédiats » en sont donc facilités, sans examen par l'administration des conséquences du réacheminement sur la situation personnelle de l'étranger.

### **E. L'absence de permanence d'avocats gratuite en zone d'attente**

**Contrairement aux affirmations de la France dans son septième rapport, il n'existe aucune assistance juridique gratuite et systématique en zone d'attente. Cette absence entraîne de graves entraves aux droits de la défense et au droit à un recours effectif.**

Aucune association d'assistance juridique n'est présente de façon permanente en zone d'attente. Le CESEDA prévoit en revanche l'habilitation « d'associations humanitaires » en vue d'« accéder à la zone d'attente ». Il est possible pour les (dix) représentants des associations habilitées – ou « visiteurs » – de fournir une assistance durant leur visite. Mais cette intervention n'est ni systématique, ni permanente, ni régulière.

Pour la zone de Roissy, seule l'Anafé a obtenu un droit d'accès permanent, sans contrainte horaire, depuis 2004, mais l'association n'y assure pas de permanence juridique quotidienne et ne voit en moyenne qu'une personne sur dix. Elle n'est pour autant pas présente de manière permanente, et n'a nullement vocation à pallier l'absence d'avocat gratuit en zone d'attente. Cette association est physiquement absente de toutes les autres zones d'attente de France. Son objectif premier est d'assurer la visibilité de ces lieux d'enfermement aux frontières et l'une de ses revendications est l'instauration d'une permanence d'avocats organisée par l'Etat. Pour l'ensemble des zones d'attente, l'Anafé assure également depuis 2000 une permanence téléphonique en moyenne 3 fois par semaine.

Le système en place aux frontières ne permet pas aux étrangers maintenus de faire pleinement respecter

leurs droits. Cette exigence démocratique nécessite qu'ils aient avant tout la possibilité de rencontrer et de se faire assister gratuitement par un avocat. En effet, les intervenants d'associations comme l'Anafé n'ont pas les moyens matériels de répondre à toutes les demandes de conseil juridique et d'assistance. Il n'est pas rare d'entendre que les droits des étrangers seraient garantis en zone d'attente par l'existence d'une assistance juridique organisée par l'Anafé. Or, cette assistance ne peut en aucune manière garantir le respect des droits de l'ensemble des personnes maintenues. L'existence d'une présence associative ne peut suffire pour affirmer que les droits sont respectés et que chacun peut les exercer.

La seule possibilité pour une personne d'être assistée par un avocat dans le cadre de la zone d'attente est d'obtenir les coordonnées d'un avocat, et de le faire venir à ses frais personnels. L'assistance juridique de l'avocat, par le biais d'un avocat de permanence présent au tribunal administratif (sous réserve que l'étranger ait pu saisir la juridiction) ou au tribunal judiciaire (sous réserve que l'étranger soit toujours en zone d'attente lorsque l'administration saisit le juge d'une demande de prolongation du maintien), qui ne pourra prendre connaissance des dossiers et rencontrer les personnes maintenues que quelques instants avant l'audience.

Cette assistance est donc limitée et insuffisante en termes de protection juridique. D'une part, en amont, il est particulièrement difficile, voire impossible, de former seul des requêtes motivées en droit et en fait. D'autre part, il est impossible de préparer correctement cette audience sans avoir reçu les conseils d'un spécialiste de ce type de contentieux. L'accès au juge se trouve d'autant plus mis en cause que le contexte est celui de l'urgence avec des procédures expéditives et complexes. L'exercice de droits fondamentaux est compromis par ce mécanisme, notamment le droit d'aller et venir, le droit d'asile, ou encore le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où l'on risque de subir des actes de torture ou des traitements inhumains et dégradants.

**Une permanence gratuite d'avocats doit être instaurée sans délai en zone d'attente afin de garantir aux personnes maintenues une assistance juridique effective à tout moment de la procédure.**

## **F. Le contrôle juridictionnel de la privation de liberté n'est pas garanti**

Un étranger qui se présente à une frontière peut être maintenu dans une zone d'attente pendant une durée maximale de vingt jours (sauf exception). Pendant cette période, la PAF peut tenter à tout moment de refouler l'étranger non-admis privant certains d'une présentation au juge des libertés et de la détention. A titre d'exemple, seules 3 940 des 7 076 personnes maintenues à Roissy en 2014 ont été présentées devant le juge - cela inclut les personnes présentées à la fois le 4ème et le 12ème jour - ; présentations de 4 471 des 7 201 personnes placées en 2013 et de 4 652 des 6 997 personnes placées en 2012.

En effet, le contrôle du JLD 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 12e jour de la privation de liberté. 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, très variable selon les zones d'attente (en 2014 : 4 jours à Roissy, 28 heures à Orly et moins de 24 heures dans les autres zones d'attente).

Le passage devant le JLD n'est ainsi pas garanti. Faute d'être saisi, il est possible qu'aucun juge ne contrôle le respect des libertés individuelles des étrangers et la régularité de la procédure.

La réforme du droit des étrangers du 7 mars 2016 (loi n° 2016-274 relative au droit des étrangers en France) n'est pas revenue sur les atteintes graves aux pouvoirs du juge judiciaire qu'avait introduit la loi de 2011 (loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration). Ainsi, en cas de violation des formes légales prescrites à peine de nullité ou des formalités substantielles, le juge ne peut en principe prononcer la libération de l'étranger que si la violation de la loi a « eu pour effet de porter atteinte aux droits de l'étranger » (L222-8 du CESEDA). L'activation dans le cadre de ce contentieux de la maxime « pas de nullité sans grief » est particulièrement choquante. Elle fait peser sur l'étranger la charge de la preuve que l'irrégularité invoquée lui a causé du tort dans l'exercice de ses droits. En outre, elle laisse au juge saisi une marge d'appréciation trop grande pour apprécier l'existence de ce préjudice, marge d'appréciation source d'inégalité et d'insécurité pour les étrangers. En réalité, s'agissant d'une mesure privative de liberté comme le placement en zone d'attente, il faut revenir au principe selon lequel toute irrégularité préjudiciale par essence aux droits de la personne enfermée.

Les mêmes critiques seront adressées à la disposition toujours issues de la loi de 2011 qui consacre un principe de « purge des nullités ». Les éventuelles violations de la loi intervenues avant la première saisine du JLD relative à la prolongation du maintien devront être soulevées lors de cette audience, sous peine

d'être ensuite déclarées irrecevables...Le JLD doit cessé d'être perçu comme un grain de sable dans la machine à enfermer et à expulser, il doit être restitué dans son rôle de gardien des libertés individuelles.

**Pour garantir le respect des libertés individuelles des étrangers, le contrôle du juge judiciaire doit intervenir au plus tôt et avant toute exécution de la mesure de refoulement. Toute constatation d'une violation de la loi doit pouvoir être invoquée à n'importe quel stade de la procédure devant le JLD et doit systématiquement conduire à la libération de l'étranger. Puisque le placement en zone d'attente est une mesure privative de liberté, l'Anafé demande l'application du principe selon lequel toute irrégularité préjudicie par essence aux droits de la personne enfermée.**

### **G. L'absence de recours suspensif et effectif garanti à l'ensemble des personnes maintenues**

Suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2007<sup>7</sup>, un recours suspensif de plein droit a été instauré pour les seuls demandeurs d'asile à la frontière mais qui ne permet pas à lui seul de garantir le respect de leurs droits en raison notamment des difficultés liées aux conditions à remplir pour le saisir.

Cependant, aucun recours suspensif n'a été instauré pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente, qu'ils soient non admis, en transit interrompu, mineurs isolés, etc. La privation de liberté en zone d'attente ne peut être contestée juridiquement par l'étranger par le biais d'une saisine suspensive du juge du tribunal administratif.

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 suffisante puisque le dépôt d'une requête n'a pas d'effet suspensif, si bien que le requérant peut être réacheminé avant l'audience. Ainsi, un grand nombre de personnes sont renvoyées avant d'avoir pu faire valoir leurs droits devant le juge administratif. En 2014, pour l'ensemble des zones d'attente, pour 11 824 refus d'entrée :

- 47 recours en annulation contre la décision de refus d'entrée ont été déposés,
- 364 requêtes en référés ont été déposées.

**L'Anafé recommande que toutes les décisions de refus d'entrée sur le territoire et de placement en zone d'attente soient assorties d'un recours suspensif garantissant le contrôle systématique du juge administratif.**

### **H. Le projet de délocalisation des audiences toujours d'actualité**

Le projet de « délocalisation » des audiences n'est pas nouveau puisque la loi du 26 novembre 2003 permet la délocalisation des audiences pour les personnes étrangères enfermées dans les centres de rétention administrative (CRA) ou les zones d'attente (ZA)<sup>8</sup>. Malgré la mobilisation des organisations de défense des droits de l'Homme, de syndicats et d'élus, plusieurs annexes ont déjà ouvert à proximité de plusieurs centres de rétention. Le projet se concrétise pour la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3). Ces audiences délocalisées constituent pourtant un risque de dérives généralisées aux principes fondamentaux, tels que les principes d'équité, de publicité des débats, d'indépendance, d'impartialité et des droits de la défense et participent à l'isolement de l'étranger.

Pour garantir le droit à un procès équitable, toutes les audiences doivent être tenues publiquement, au sein d'un tribunal et dans une salle facilement accessible. Il doit donc être mis fin à l'implantation dans les lieux d'enfermement de salles d'audience « délocalisées » destinées aux seuls étrangers<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Cour EDH, 26 avril 2007, Gebremedhin contre France, req n° 25389/05.

<sup>8</sup> Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité – Actuel article L. 222-4 du CESEDA

<sup>9</sup> Voir la rubrique « Délocalisation des audiences » sur le site web de l'Anafé : <http://www.anafe.org/spip.php?mot27>

### **III. Violences en zone d'attente et lors du renvoi. Impunité des allégations de violence (Articles 1, 12 et 13).**

**L'Anafé déplore que les recommandations du Comité émises aux paragraphes 21, 31, 33, et 34 de ses observations finales en 2010 soient restées lettres mortes et reste vivement préoccupée par la persistance de la commission d'actes de violences en zone d'attente et de leur impunité. L'Anafé continue de constater des violences verbales ou physiques en zone d'attente, commises par les agents de la force publique, et causant des souffrances physiques ou psychiques d'autant plus aiguës aux personnes privées de liberté qu'elles sont étrangères, sans soutien aucun, et souvent non francophones. Ces actes de violence interviennent à différents stades du maintien de l'étranger, généralement en aéroport, soit au moment de leur arrivée, soit d'une tentative de renvoi ou au moment de leur refoulement, mais également pendant leur maintien. Ils sont un phénomène chronique, déjà dénoncé par l'Anafé en 2003 dans un rapport spécifique, et depuis à l'occasion de chaque rapport annuel<sup>10</sup>.**

Ces agissements - graves par nature - le sont d'autant plus qu'ils ont été commis par des agents dépositaires de l'autorité publique et qu'en aucun cas ces agissements ne pourraient être justifiés par la nécessité d'exécuter une mesure de refoulement<sup>11</sup>.

Le caractère spontané des allégations recueillies par l'Anafé, leur récurrence et la diversité des plaignants en confirment la crédibilité, tout comme la similitude des pratiques rapportées par des personnes qui, ne se connaissent pas et ne restent que pour des périodes relativement courtes dans la zone d'attente. L'absence d'assistance juridique professionnelle et gratuite et la difficulté d'accès aux soins ou à des observateurs indépendants, ainsi que la brièveté des délais en zone d'attente font obstacle à la dénonciation de ces pratiques. L'urgence caractérisant la procédure en zone d'attente, et l'imminence de l'éloignement, de même que la prédominance de la police aux frontières ne permettent pas de garantir la protection de l'étranger victime ni l'ouverture d'une enquête.

L'Anafé a recueilli 50 témoignages d'allégations de violences policières en zone d'attente en 2012 (26 à Roissy, 24 à Orly et en province), 14 en 2013 (9 à Roissy, 1 à Orly et 4 en province - Bordeaux, Marseille, Nice et Lyon) et 27 en 2014 (21 à Roissy, 4 à Orly et 2 en province - Marseille et Nantes). Le recueil de manière systématique de témoignages complets et précis est rendu difficile par l'urgence qui prévaut en ces lieux, par les conditions difficiles dans lesquelles se déroulent les permanences et les visites et par les difficultés de communication avec les étrangers maintenus. Ces données ne sont pas représentatives de l'ampleur de ces violences car l'Anafé ne voit qu'environ 10% des étrangers maintenus et il est difficile de savoir dans quelle mesure les personnes victimes contactent l'Anafé. Par ailleurs, les intervenants se confrontent à des obstacles pour recueillir de tels témoignages : temps et conditions matérielles (entretiens téléphoniques pour Orly et la province pas toujours confidentiels) qui ne permettent pas toujours d'instaurer le lien de confiance nécessaire. Ainsi, la diminution ou l'augmentation des témoignages n'est pas synonyme d'une diminution ou d'une hausse des violences.

#### **A. Nature des actes de violences commis par les agents de la force publique**

Les témoignages démontrent que les actes de violences décrits interviennent à différents stades du maintien de l'étranger, généralement en aéroport, soit au moment de leur arrivée, soit d'une tentative de renvoi ou au moment de leur refoulement, mais également pendant leur maintien en zone d'hébergement. L'Anafé a choisi certains de ces témoignages (repris ci-dessous), tels que les faits allégués ont été rapportés par les personnes.

Morad, de nationalité algérienne, est arrivé à Orly le 4 juin 2012. Arrivé en France, il a demandé l'asile à la frontière, mais sa demande a été rejetée le 5 juin. Selon son témoignage, il a subi des violences policières :

<sup>10</sup> Rapport Anafé, Violences policières en zone d'attente, mars 2003.

Rapport Anafé, novembre 2015 « Des zones d'atteintes aux droits », partie « Des allégations de violences sans suite », page 32 : <http://www.anafe.org/spip.php?article317>

<sup>11</sup> Dans son rapport de 2007 sur la France, le Comité pour la prévention de la Torture du Conseil de l'Europe (CPT) note néanmoins une certaine diminution des violences policières : « Cette situation résulte d'une combinaison de facteurs, dont la mise en place d'un examen médical systématique à l'issue des tentatives d'éloignement avortées (un examen effectué au service médical de la ZAPI N° 3) et la formation spécialisée des policiers chargés des escortes ».

CPT, Rapport 2007 sur la France, décembre 2007. Document téléchargeable sur le site du Comité : <http://www.cpt.coe.int/fr/> et sur le site de l'Anafé.

il aurait été insulté par les membres de la PAF lors de son interpellation, un agent lui aurait dit : « pourquoi tu ne rentres pas dans ton putain de pays, sale arabe ». Conduit dans le bureau de la police, il aurait été bousculé, poussé violemment contre le mur, puis enfermé dans une salle sans fenêtre. Il a alors refusé de signer les documents car il n'en comprenait pas le contenu. Les policiers auraient essayé de le contraindre par la force à signer, ce qu'il a refusé de faire. Pendant toute cette période, Morad n'a pu ni se nourrir, ni téléphoner, ni aller aux toilettes. Il n'a reçu aucune information sur ses droits. Il a ensuite été transféré à l'hôtel où il n'a pas pu dormir ; les agents de la PAF ont maintenu la porte de sa chambre ouverte, y entrant et sortant pendant la nuit (cachant leurs badges et leurs noms). Se plaignant de ce fait auprès de l'un des policiers, Morad aurait été de nouveau insulté. Suite à ces événements, il n'a plus souhaité demander l'asile en France et souhaitait sortir au plus vite de la zone d'attente. Mais, un soir, un policier aurait tenté d'abuser sexuellement de lui. Voulant porter plainte, Morad aurait été victime de chantage visant à le faire taire. Finalement, Morad a été refoulé vers Alger le 12 juin dans un état de grande détresse psychologique. L'Anafé a saisi le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le procureur de la République, qui a diligenté une enquête restée sans suite.

Fadi, Palestinien, souhaitait demander l'asile en Allemagne pour y rejoindre ses proches. Il s'est présenté au poste de la PAF à Roissy le 10 novembre 2012, les agents l'auraient accueilli avec des cris et des insultes, jetant son sac à terre. Puis, il a été placé dans le local de fouille, où il aurait été dénudé entièrement en la présence de deux policiers et il serait resté nu pendant environ 20 minutes.

## **B. Droit de porter plainte et impunité des violences (articles 12 et 13 de la Convention)**

**La France n'a pas suivi la recommandation 21 du Comité issue du 6<sup>ème</sup> examen de la France par le CAT et qui préconisait que l'Etat partie veille à prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que chaque allégation de mauvais traitements imputable à des agents de l'ordre fasse l'objet d'une enquête transparente et indépendante et que les auteurs soient sanctionnés de manière appropriée.**

Les violences alléguées dépassent largement le cadre de l'utilisation légitime de la force par les agents titulaires de l'autorité publique et, en aucun cas, les violences alléguées ne sont justifiables par la nécessité d'exécuter une mesure de renvoi. L'Anafé constate que les agents de la force publique méconnaissent souvent les articles 7 et 10 al 1 du code de la déontologie de la police. Ces dispositions, invoquées par la France comme une garantie, ne sont pas respectées en pratique, ni sanctionnées.

Les agents de la force publique français tentent de légitimer l'usage de la force par les nécessités liées à l'ordre public, notamment de maîtrise de l'immigration et ce, au moment de l'éloignement des personnes maintenues, « enjeu décisif de la politique d'immigration » conduite par la France et les pays européens. Un livret d'instructions est censé préciser les techniques de coercition légales pour l'éloignement des personnes maintenues<sup>12</sup>.

De manière générale, les actions tendant à dénoncer ces pratiques inacceptables n'aboutissent pas, la victime - bien souvent refoulée dans de brefs délais - ne pouvant être entendue lors de l'enquête. Il faut avant tout faire établir la preuve des maltraitances par certificat médical. La plupart du temps, ces certificats ne sont pas assez détaillés et sont dès lors inexploitableaux fins d'actions judiciaires.

Malgré la possibilité théorique de signalements au juge des libertés et de la détention ou au procureur de la République, de saisine du Défenseur des droits et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et du ministère de l'intérieur, ou de plainte de l'intéressé, l'Anafé déplore une absence d'enquête et de sanctions pour les faits de violence dénoncés. Pour les dossiers suivis par l'Anafé, les signalements au procureur et les plaintes déposées sont tous restés sans suite et, lorsqu'une enquête a été diligentée, elle a été classée sans suite faute d'éléments suffisants.

La possibilité de déposer une plainte en zone d'attente est illusoire. Les personnes maintenues et fragilisées par les actes subis sont dissuadées de dénoncer les comportements dont elles ont été victimes, par peur de représailles, et notamment d'un refoulement immédiat. Le seul interlocuteur pour recueillir une plainte pour violences commises par les agents de la force publique en zone d'attente n'est autre que la PAF elle-même. Pour déposer une plainte directement auprès du procureur de la République (qui détient en tout état de

<sup>12</sup> « Instruction relative à l'éloignement par voie aérienne des étrangers en situation irrégulière », Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Direction Générale de la Police Nationale ; <https://www.frenchleaks.fr/IMG/pdf/PAF.pdf>

cause l'opportunité des poursuites) le concours d'un avocat ou d'une association est nécessaire. Or, il n'existe pas d'assistance juridique systématique et gratuite en zone d'attente. Les délais sont un autre facteur d'impunité : l'étranger peut en effet être refoulé rapidement et ne pourra alors être entendu et, de manière plus générale, les procureurs de la République n'engagent que très rarement des poursuites à la suite de ce type de signalement.

Si l'étranger victime n'est pas refoulé avant le quatrième jour, les allégations de violence peuvent être soulevées devant le juge des libertés et de la détention. Concernant les allégations de mauvais traitements, le juge considère généralement que d'autres voies de recours sont à privilégier, qu'il n'est pas compétent pour se prononcer et qu'il ne doit en tirer aucune conséquence sur le maintien en zone d'attente. Ainsi, la position constante des juges des libertés et de la détention conduit nécessairement à un sentiment d'impunité qui engendre l'insécurité des personnes maintenues. C'est la qualité même de victime qui est niée puisque, pour être accordée, il faudrait d'une part poursuivre l'administration et d'autre part que ces poursuites aboutissent sur une condamnation.

En février 2014, suite au dépôt d'une plainte de six ressortissantes d'Amérique Latine auprès du procureur de la République pour allégations de violences policières en zone d'attente de Roissy, l'Anafé a saisi le ministère de l'intérieur, le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ainsi que le juge des libertés et de la détention. L'Anafé avait recolté les témoignages de ces personnes et les avaient assistées dans leurs démarches de dépôt de plainte. Quatre d'entre elles avaient été examinées par le médecin intervenant en zone d'attente et se sont vu délivrer un certificat médical attestant de lésions et hématomes multiples. Devant la gravité des accusations, l'Anafé avait saisi immédiatement le ministère de l'intérieur lui demandant de surseoir au renvoi forcé de ces femmes dans l'attente d'une enquête. Mais les tentatives de renvoi ont été quotidiennes tandis que leur maintien était prolongé par le juge. Les plaintes ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête et ont été classées sans suite. Deux femmes ont été réacheminées et quatre placées en garde à vue pour avoir refusé d'embarquer, puis déférées devant le Tribunal correctionnel et condamnées ; trois d'entre elles à un mois de prison ferme et une à deux mois de prison et cinq ans d'interdiction du territoire français. L'Anafé a communiqué sur cette affaire le 8 mars 2014.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> <http://www.anafe.org/spip.php?article277>

#### **IV. La procédure d'asile à la frontière ne permet pas de garantir l'effectivité des droits et de la protection contre des renvois dangereux (procédures expéditives, effectivité des droits, interprétariat, assistance juridique, confidentialité de la demande d'asile, examen des requêtes, remise aux autorités locales...).**

**En 2010, dans le cadre de ses observations finales, le Comité contre la Torture émettait les recommandations suivantes aux paragraphes 14, 15, et 18 :**

14. *Tout en prenant acte des informations fournies au Comité par l'État partie, selon lesquelles ces chiffres seraient en baisse par rapport à l'année 2008, le Comité reste préoccupé du fait que 22 % des demandes d'asile présentées en 2009 auraient été traitées sous la procédure dite prioritaire, qui n'offre pas de recours suspensif contre un refus initial de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Le demandeur peut donc être renvoyé vers un pays où il risque la torture, et ce avant que la Cour nationale du droit d'asile ait pu entendre sa demande de protection. En l'absence de données chiffrées relatives aux requêtes introduites contre une mesure d'éloignement pour cause de risque de torture, ainsi qu'au nombre d'annulations de mesures d'éloignement prononcées par le juge administratif sur la base de l'article 3, le Comité n'est pas convaincu que la procédure prioritaire offre des garanties suffisantes contre un éloignement emportant un risque de torture. (art. 3)*

**Le Comité recommande que l'État partie instaure un recours suspensif pour les demandes d'asile placées en procédure prioritaire. Il recommande également que les situations couvertes par l'article 3 de la Convention fassent l'objet d'un examen approfondi des risques, notamment en assurant une formation adéquate des juges aux risques de torture dans les pays de renvoi et en procédant d'une manière systématique à des entretiens individuels à même d'évaluer le risque personnel encouru par les demandeurs.**

15. *Tout en notant avec satisfaction que, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2007, les demandeurs d'asile se trouvant à la frontière disposent désormais d'un recours suspensif contre le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile, le Comité est préoccupé du fait que le délai imparti pour présenter une telle demande est très court (48 heures), que la langue dans laquelle il doit être présenté est obligatoirement le français, et du fait que le juge administratif ait la possibilité de rejeter le recours par voie d'ordonnance, privant ainsi le demandeur de la tenue d'une audience au cours de laquelle il puisse défendre son recours, ainsi que des garanties procédurales telles le droit à un interprète et à un avocat. (art. 3)*

**Le Comité recommande que les recours qui peuvent être engagés suite à une demande d'asile présentée à la frontière fassent l'objet d'une audience permettant au demandeur sujet à un éloignement de faire une présentation effective de son recours, et que celui-ci soit assorti de toutes les garanties procédurales essentielles, notamment le droit à un interprète et à un conseil.**

18. *Le Comité déplore qu'il ait été saisi de plusieurs allégations documentées relatives au renvoi d'individus vers des pays où ils risquaient d'être soumis à des actes de torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que de personnes renvoyées vers leur pays d'origine ayant fait part de leur arrestation et de mauvais traitements subis à leur arrivée, ce parfois en dépit de mesures provisoires de protection du Comité ou de la Cour européenne des droits de l'homme. (art. 3)*

**Le Comité réitère sa recommandation que l'État partie prenne les mesures nécessaires afin de garantir en tout temps qu'aucune expulsion ne soit exécutée à l'encontre de quiconque risquerait d'être soumis à la torture en cas de renvoi vers un État tiers.**

La loi du 6 juillet 1992 a précisé que le maintien d'un demandeur d'asile en zone d'attente ne se justifiait que « *le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère manifestement infondé de sa demande* ».

Depuis la loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, le demandeur d'asile est maintenu « *le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée* ».

L'article L. 221-1 du CESEDA prévoit que toute personne qui souhaite déposer une demande d'asile en France doit voir sa demande enregistrée et examinée. **Cette procédure est distincte par nature de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, qui ne peut être engagée qu'à partir du moment où le demandeur d'asile à la frontière se trouve sur le territoire.**

## **A. L'Anafé constate et déplore la persistance d'entraves à la demande d'asile et à la protection des personnes étrangères contre les renvois dangereux**

Le nombre de demandes d'asile enregistrées en 2014 est le plus faible de ces dix dernières années : 10 364 en 2001, 2 430 en 2011, 2 223 en 2012, 1346 en 2013 et 1126 en 2014. Le taux d'admission était de 10,1% en 2011, 13,1% en 2012, 17% en 2013 (214 personnes) et 28,9% en 2014 (316 personnes). En 2014, les demandes étaient réparties sur 14 zones d'attente (81.3% à Roissy, 8.7% à Orly et 10% en province et outre-mer).

Cette baisse constante s'explique largement par les difficultés à atteindre l'Europe, de plus en plus nombreuses ces dernières années, pour les personnes en quête de protection : durcissement des politiques migratoires européennes et françaises et multiplication et développement des entraves au départ (officiers de liaison, fichiers, visas, visas de transit aéroportuaire, compagnies aériennes, etc.). Ce filtre pratiqué à la frontière chaque année, sans contrôle juridictionnel efficace, revient à privilégier le contrôle des flux migratoires au détriment de la protection individuelle des individus en détresse. La baisse des demandes d'asile à la frontière est également le résultat des nombreux facteurs d'obstruction à la demande de protection formée en zone d'attente.

### **L'Anafé s'inquiète de la persistance d'obstructions à l'enregistrement de la demande d'asile à la frontière.**

Les étrangers qui se présentent aux frontières françaises devraient en principe pouvoir immédiatement faire enregistrer leur demande d'asile en aéroport, dès qu'ils foulent le sol français. Pourtant, des difficultés d'enregistrement, notamment dans les aéroports, sont dénoncées depuis de nombreuses années par le HCR et l'Anafé<sup>14</sup>.

Certaines personnes restent parfois des jours et des nuits dans les terminaux, parce que la police oppose des refus arbitraires et illégaux d'enregistrer leur demande d'asile, prétextant le manque de temps pour accomplir ces diligences impératives, ou en imposant aux demandeurs d'asile des délais d'attente excessifs et arbitraires. La permanence de l'Anafé enregistre régulièrement les témoignages de personnes, majeures ou mineures, ayant éprouvé des difficultés pour enregistrer leur demande d'asile.

### **La définition de la notion de « manifestement infondé » donnée par le nouveau texte ne protège pas l'étranger contre une appréciation négative superficielle et hâtive du fond de la demande d'asile. Cette définition ne permet pas d'apprécier le récit du demandeur au regard des exigences découlant de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.**

Si la procédure est dérogatoire au droit commun, la question fondamentale posée par l'instruction des demandes d'asile à la frontière concerne les limites de l'examen pratiqué par le ministère.

La demande manifestement infondée serait une évidence négative : *ce n'est pas à première vue et sans aucun doute possible une demande d'asile*. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, il n'existait aucune définition légale du « manifestement infondé » et il fallait alors se tourner vers la jurisprudence pour mieux cerner les contours de la notion.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 définit désormais le caractère manifestement infondé d'une demande d'asile à la frontière, mais laisse toujours une marge d'appréciation discrétionnaire trop large à l'administration, et reste source d'insécurité juridique et de risque de renvois dangereux. La rédaction de la loi même, « la demande qui n'est pas manifestement infondée », par l'usage de la négation, pose la présomption légale du caractère manifestement infondé, tandis que le caractère fondé de la demande est réduit à l'exception. Le doute ne profite pas au demandeur d'asile. Et l'intention étrangère aux besoins de protection internationale continue d'être recherchée en priorité par l'administration et par les magistrats, aux termes d'une instruction « à charge ». Or, c'est principalement sur la base du caractère prétendument « manifestement infondé » de sa demande d'asile à la frontière qu'un étranger en zone d'attente se voit refuser son admission sur le territoire, et c'est cet aspect-là de sa demande qui est (en principe) soumis à l'appréciation du juge administratif.

<sup>14</sup> Cf. notamment Anafé, *Zones d'attente : En marge de l'Etat de droit*, mai 2001.

Cette définition légale ne prémunit pas en pratique les étrangers craignant des tortures en cas de renvoi contre les pratiques observées, notamment les motivations sommaires et hâtives ou stéréotypées des décisions de refus du ministère de l'intérieur. En effet, celles-ci font déjà fréquemment référence au « caractère incohérent, contradictoire, faux ou peu plausible » des propos, à leur « manque de pertinence » ou de « crédibilité ».

Compte tenu des conséquences disproportionnées d'un renvoi hâtif ou négligent vers des risques de tortures, la question de la véracité de ces motifs de persécution invoqués par l'étranger ne devrait être tranchée qu'aux termes d'une instruction sereine et approfondie de la demande d'asile, qui ne peut être effectuée qu'une fois le demandeur présent sur le territoire.

La définition introduite par le nouveau texte induit que les officiers de protection se livrent à un exercice d'interprétation, en jugeant par exemple des propos « peu plausibles », et ce alors même que les conditions matérielles de l'entretien ne sont pas modifiées et ne permettent pas d'examiner ces éléments dans des conditions adéquates. Or, les conditions matérielles de l'entretien en zone d'attente ne permettent en effet pas d'examen dans de bonnes conditions : réalisé dans un contexte d'urgence, sur place à Roissy et par téléphone dans les autres zones d'attente, l'entretien peut être biaisé par le stress liés à la fuite et l'enfermement des demandeurs, ou encore par les conditions d'interprétariat (effectué par téléphone), le manque de préparation, etc. Rappelons en effet que, contrairement à un demandeur d'asile sur le territoire, qui est libre et a le temps de rassembler des éléments pour préparer son entretien, la situation d'un demandeur d'asile à la frontière est toute autre. En zone d'attente, tout va très vite pour ces personnes qui sont enfermées, qui viennent d'arriver et qui sont pour beaucoup encore sous le choc de ce qu'elles ont fui.

L'Anafé constate en outre avec grande préoccupation que plusieurs personnes titulaires d'une carte du HCR ou délivrée par l'UNWRA se voient refuser l'entrée sur le territoire, au motif que leur demande d'asile serait « manifestement infondée ».

## **B. Des atteintes systématiques à la confidentialité des demandes d'asile**

La confidentialité des éléments d'information de la demande d'asile est une garantie essentielle du droit d'asile. Or, la procédure dont fait l'objet la personne en zone d'attente est entachée d'une violation de ce principe : l'OFPPRA transmet par télécopie ou courrier électronique ses avis qui comprennent le compte-rendu de l'audition à des agents du ministère de l'intérieur qui ne sont pas spécialement et personnellement habilités. Les déclarations sont reprises dans la décision ministérielle qui est transmise en zone d'attente par télécopie sur un appareil à la portée de l'ensemble des agents de la PAF et la décision est ensuite remise telle quelle à la personne.

## **C. L'absence de recours effectif contre les décisions de refus d'admission sur le territoire français au titre de l'asile non remis en cause par la réforme de l'asile**

**Le caractère effectif d'un recours s'apprécie tant au regard des conditions dans lesquelles un requérant peut saisir une juridiction, qu'au regard des conditions dans lesquelles cette juridiction statue. Cette exigence est d'autant plus impérative que les conséquences d'une erreur commise quant à l'appréciation des faits peuvent être irréparables pour le requérant qui pourra être réacheminé vers un pays où il invoque pourtant des craintes de traitements contraires à la Convention et sans examen au fond de sa demande.**

La réforme législative du droit d'asile français aurait dû être l'occasion pour la France de se conformer aux exigences internationales en matière d'effectivité des requêtes et d'assouplir les conditions du dépôt des recours contre les décisions ministérielles de refus mais aussi les conditions d'examen des requêtes par le juge.

**L'Anafé déplore que la France n'ait pas suivi la recommandation n° 15 du Comité relative à l'allongement du délai de recours contre les refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile, qui reste limité à 48 heures. Elle persiste à dénoncer les contraintes pesant sur les requérants et qui privent le droit de recours contre un rejet d'une demande d'admission au titre de l'asile (et confrontent directement au risque de renvoi) de son effectivité. Elle ne peut qu'inviter le Comité à réitérer vigoureusement, dans leur ensemble, ses recommandations à cet égard.**

### **Brièveté des délais et absence d'assistance juridique gratuite**

Le recours est enfermé dans un délai de 48 heures qui n'est pas prorogeable les jours fériés et les weekends. Ce délai est bien trop bref, dans un contexte de privation de liberté, où la communication avec l'extérieur est par essence entravée et où la présence policière crée par définition un climat de vulnérabilité de la personne. La circulation des personnes maintenues au sein de la zone d'attente n'est pas libre. Les conditions matérielles de la privation de liberté rendent toutes démarches d'autant plus lentes qu'elles doivent recevoir l'aval de la PAF. L'envoi du recours au tribunal, par télécopie, dépend par exemple matériellement de la présence physique d'un agent de la force publique dans le local, ou de celle de représentants d'associations, qui ne sont pourtant pas présents de manière permanente. Les déplacements imposés par la PAF aux personnes maintenues au sein de la zone d'attente font perdre un temps précieux et vital aux étrangers qui tentent de contester le refus d'asile qui vient de leur être opposé et qui les confronte au risque direct de renvoi dangereux.

La brièveté de ce délai de recours est d'autant plus créatrice de risque de renvoi vers la torture que les recours doivent, sous peine d'irrecevabilité ou de rejet, répondre à des exigences de forme et de fond strictes, alors même qu'il n'existe ni assistance linguistique ni assistance juridiques gratuites et professionnelles en zone d'attente au stade crucial de la rédaction et de l'envoi du recours. Aucune assistance n'est prévue pour la préparation et rédaction d'une requête, en français, motivée en droit et en fait et que le maintenu doit réussir à faire parvenir au greffe du tribunal dans le délai légal.

De manière générale, l'Anafé observe que les étrangers maintenus en zone d'attente ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour avoir recours à un avocat. L'Anafé n'assure pas ses permanences les fins de semaine mais seulement certains jours de la semaine, soit via des permanences téléphonique, soit au sein de la zone d'attente de Roissy où elle est présente deux à trois fois par semaine. L'assistance juridique dispensée par l'Anafé repose sur l'aide de bénévoles qui ne sont pas des juristes professionnels. Aucune assistance juridique n'est possible entre le vendredi soir et le lundi matin. Il est évident qu'un étranger maintenu en zone d'attente n'a aucun moyen de rédiger seul, et de motiver en droit et en fait un tel recours, à la technicité évidente. La plupart ne peuvent pas mettre en œuvre leur droit à un recours et peuvent être refoulés sans avoir pu défendre leur cause devant un juge.

Les chiffres fournis par la France démontrent la rareté des requêtes et des annulations de décisions négatives par le tribunal administratif, conséquence de l'absence d'assistance juridique. Ainsi, à titre d'exemple, en 2009, selon les chiffres fournis par les autorités françaises, 1851 demandes d'asile ont été considérées manifestement infondées. 760 recours en annulation seulement ont pu être formés devant le Tribunal Administratif de Paris : 465 ont été rejetés, et 69 décisions ont été annulées. Par ailleurs le juge a prononcé 131 non lieux à statuer. Plus récemment, en 2012, 804 recours ont été enregistrés pour 1932 décisions ministérielles négatives avec un taux d'annulation des décisions par le juge administratif de 9%. En 2013, 571 recours ont été enregistrés par la juridiction administrative pour 1044 décisions de rejet, parmi lesquels 79 ont abouti à une annulation de la décision. En 2014, 376 recours en annulation ont été enregistrés pour 810 décisions de rejet.

### **La suspensivité et l'effectivité du recours contre le refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile devant le juge du tribunal administratif sont relatives**

L'effet suspensif du recours est relatif. Alors que le demandeur dispose de 48 heures pour contester une décision de rejet devant le Tribunal administratif, il arrive que la PAF tente de le renvoyer avant le dépôt de ce recours. Et, lorsqu'il parvient à déposer ce recours, il arrive que la PAF tente quand même de le renvoyer ou le renvoie en violation du caractère suspensif d'un tel recours qui prohibe tout réacheminement tant que le juge n'a pas rendu sa décision.

Le juge du tribunal administratif peut décider qu'il n'y a pas lieu de fixer une audience s'il considère la requête comme étant « manifestement mal fondée », c'est à dire pas assez étayée en fait et en droit. Le juge unique doit statuer dans un délai de 72 heures mais la possibilité de mise en délibéré (c'est à dire rendre sa décision après l'audience) a été supprimée par le décret du 25 janvier 2012<sup>15</sup>; désormais, le

---

<sup>15</sup> Décret n° 2012-89 du 25 janvier 2012 relatif au jugement des recours devant la Cour nationale du droit d'asile et aux contentieux des mesures d'éloignement et des refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile, réformant l'article R. 777-1 du code de justice administratif : « Dans le cadre des recours en annulation formés contre les décisions de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile mentionnés à l'article [L. 777-1](#), le jugement est prononcé à l'audience.

jugement doit être prononcé à l'audience alors que les motifs ne sont en pratique transmis qu'ultérieurement à la personne maintenue au risque qu'elle soit éloignée avant de les recevoir. Les requêtes transmises au juge se rapportent souvent à des faits complexes, nécessitant de réels débats sur le respect des droits du demandeur d'asile et sur les éléments justifiant du bien-fondé ou non de sa demande. L'Anafé considère donc que le décret du 25 janvier 2012 affecte le caractère effectif de ce recours.

Bien que les articles 3 de la CEDH, 5 de la DUDH et 7 du CCPR aient un spectre plus large que l'article 1 de la Convention de Genève de 1951, en ce qu'ils prémunissent quiconque contre la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants, de manière universelle, et quels qu'en soient les auteurs, les juridictions administratives françaises ont tendance à amalgamer hâtivement rejet de la demande d'asile et absence de risque en cas de retour.

Quant à la formation des magistrats, il convient de porter à la connaissance du Comité que les formations des juges administratifs dont fait état la France dans son 7<sup>ème</sup> rapport ne sont pas nécessairement obligatoires ; elles ne durent parfois que quelques heures, et touchent au droit des étrangers en général, c'est à dire les questions liées au séjour, à l'éloignement, à l'asile, à la rétention, mais aussi à la naturalisation et au regroupement familial. Le traitement des questions relatives aux risques de renvois dangereux et à la prévention de la torture ne peuvent dès lors être traitées que très superficiellement.

Enfin, en cas de rejet de la requête, le jugement rendu est susceptible d'appel dans un délai de quinze jours devant la cour administrative d'appel (article L. 213-9 du CESEDA), mais cet appel n'est pas suspensif.

### **Des atteintes au principe du contradictoire et de l'égalité des armes avec l'administration**

Les demandeurs ne sont pas systématiquement destinataires des notes de l'entretien réalisé par l'OFPPRA, élément pourtant essentiel pour contester la décision du ministère car elle permet au demandeur d'asile de vérifier si l'ensemble de ses déclarations et les questions qui lui ont été posées ont été reprises.

A Roissy, le compte-rendu est remis sous enveloppe scellée, en même temps que la décision. Dans les autres zones d'attente, ce rapport n'est pas remis systématiquement : il n'est transmis qu'à la demande de l'étranger, ce qui suppose qu'il ait connaissance de son existence et de son importance juridique. Les notes d'entretien sont alors transmises par télécopie par l'OFPPRA aux services de la police aux frontières ou à l'avocat de l'étranger, s'il a réussi à en avoir un.

Or, le Conseil d'État (CE, 28 novembre 2011, req. N°343248) a considéré que le délai de recours ne courait qu'à compter de la remise de ce compte-rendu<sup>16</sup>. La réforme de l'asile n'a pas pris acte de cette jurisprudence et la pratique du délai de 48 heures commençant à courir à partir de l'heure indiquée sur le procès-verbal de notification de la décision du ministère de l'intérieur persiste. Les juges administratifs en font également une application injuste et risquent de déclarer irrecevable une requête qui aurait été déposée au-delà du délai de 48 heures sans que le compte-rendu n'ait été remis au requérant en même temps que la décision ministérielle.

S'agissant de l'entretien avec l'OFPPRA, la difficulté majeure résulte des conditions matérielles de celui-ci. S'il est réalisé sur place à Roissy, dans les autres zones d'attente, l'entretien se fait par téléphone. Cet entretien est souvent mené à un rythme élevé ne permettant pas de synthétiser les choses et se résume à l'orientation qu'en donne, en temps réel, l'agent de protection. Il est ainsi fréquent que des pans entiers de récit aient été omis dans le cadre de cet entretien, pour des raisons diverses telles que l'absence de question sur un élément qui n'avait pas été spontanément évoqué par le demandeur.

### **D. La réforme législative de l'asile n'a pas apporté d'améliorations à l'effectivité de la protection des demandeurs d'asile à la frontière contre les renvois dangereux**

Sans revenir sur les points déjà évoqués ci-avant (ineffectivité du recours et définition de la notion du « manifestement infondé », et voir ci-après sur les mineurs), si la [loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile](#) a modifié la procédure d'entrée sur le territoire au titre de l'asile jusqu'alors applicable, il en résulte une absence d'améliorations du droit et des pratiques.

*Le dispositif du jugement assorti de la formule exécutoire prévue à l'article R. 751-1 est communiqué sur place aux parties présentes à l'audience, qui en accusent aussitôt réception ».*

<sup>16</sup> Cf. Conseil d'État, 28 novembre 2011, N°343248.

La loi du 6 juillet 1992 a précisé que le maintien d'un demandeur d'asile en zone d'attente ne se justifiait que « *le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère manifestement infondé de sa demande* ». Depuis la loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, le demandeur d'asile est maintenu « *le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée* ».

### **La création de décisions d'irrecevabilité de la demande d'asile à la frontière**

La réforme de l'asile a créé un nouveau pouvoir discrétionnaire pour l'OFPPA de classer une demande d'asile comme irrecevable. C'est à dire que sans procéder à un examen particulier de la demande d'asile, en se dispensant éventuellement d'accorder un entretien au demandeur, l'OFPPA pourra opposer une forme de fin de non-recevoir à la demande.

La création de telles décisions, lorsque le demandeur d'asile est libre, en dehors de la zone d'attente, est en soi très contestable, car tous les demandeurs devraient avoir droit à un examen particulier et personnel des risques de persécutions qu'ils encourent en cas de renvoi.

Cette fin de non-recevoir que constitue la décision d'irrecevabilité peut devenir particulièrement critique ou tragique lorsque les demandeurs d'asile sont déjà privés de liberté, et sur le point d'être renvoyés dans un pays directement ou non potentiellement dangereux. On risque de passer à côté de réels besoins de protection et de méconnaître le principe de non refoulement.

Le cadre légal est insuffisamment protecteur car il permet qu'une demande d'asile soit déclarée irrecevable à la frontière « *Sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies* », en contradiction avec les stipulations de l'article 3 de la Convention :

- les conditions permettant sans examen de déclarer une demande irrecevable pour une personne qui bénéficierait d'une protection dans un Etat membre de l'UE ou dans un Etat tiers ne sont pas définies,
- l'application des dispositions relatives à une demande irrecevable sont appliquées de la même manière sur le territoire et en zone d'attente, cela revient à méconnaître la différence de nature qui existe entre ces deux procédures distinctes.

### **Personnes vulnérables et « garanties procédurales particulières »**

La France affirme avoir réformé le régime de l'asile, sur le territoire et à la frontière et invoque notamment le fait que l'OFPPA puisse considérer que la vulnérabilité d'un demandeur d'asile à la frontière, par exemple pour des personnes mineures ou ayant été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières incompatibles avec la zone d'attente. Dans ce cas, la personne serait admise sur le territoire avec un visa de régularisation de huit jours.

Cette modification donne un large pouvoir à l'administration, qui pourrait a priori décider de l'admission sur le territoire de tout demandeur d'asile vulnérable. En pratique, cette disposition reste floue et, pour le moment, semble laisser une large part de la décision à la subjectivité des agents, d'autant que la détection des cas de « vulnérabilité objective » reviendrait à la PAF, sans qu'aucun encadrement ne soit prévu. Les mécanismes d'identification et de protection pour les personnes considérées comme vulnérables n'ont pas encore été clairement établis.

Cette disposition pose alors plusieurs questions sérieuses quant à sa mise en œuvre et son effectivité.

L'Anafé n'a eu connaissance d'aucun cas de « déclassement » de procédure de zone d'attente à une procédure normale en application de ces dispositions nouvelles. Interrogé sur ce fait, l'OFPPA n'a pas été en mesure de fournir des chiffres ou des informations quant aux critères de détection.

### **Présence du tiers à l'entretien**

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile prévoit désormais la possibilité d'être accompagné à l'entretien mené par l'OFPPA par un avocat ou par un représentant d'une association habilitée par l'OFPPA<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Nouvel article L. 213-8-1 du CESEDA. Voir la liste des associations sur le [site de l'OFPPA](#).

Cependant un certain nombre de limites sont posées par la loi, et la mise en œuvre concrète et l'effectivité en pratique sont contestables. En effet, si les entretiens sont physiques à Roissy avec une présence des officiers de protection de l'OFPPRA en ZAPI ; pour les 66 autres zones d'attente, les entretiens se font par téléphone et dans des conditions qui remettent souvent en cause la confidentialité des entretiens, ceux-ci ayant lieu parfois soit dans les bureaux de la police aux frontières, soit aux cabines téléphoniques des zones de vie. De plus, le tiers accompagnateur à l'entretien est essentiellement un observateur, avec une capacité d'assistance limitée, les conditions de sa présence étant strictement encadrées par les textes<sup>18</sup>.

De plus l'information, les délais particulièrement brefs et les conditions matérielles ne permettent pas un exercice effectif de ce nouveau droit.

Avec ce nouveau droit, l'organisation en zone d'attente a été modifiée avec la mise en place d'un système de convocation avec un délai de convocation d'au moins 4 heures avant l'entretien.

Les mineurs isolés accompagnés par leur administrateur ad hoc peuvent également bénéficier de la présence du tiers à la demande de l'administrateur.

La convocation remise en français aux demandeurs d'asile indique :

*« Vous pouvez vous présenter à l'entretien mené par l'OFPPRA accompagné(e) soit d'un avocat, soit d'un représentant d'une association de défense des droits de l'homme, d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, d'une association de défense des droits des femmes ou des enfants ou d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle, indépendantes à l'égard des autorités des pays d'origine des demandeurs d'asile et apportant une aide à tous les demandeurs d'asile. Vous trouverez une liste d'associations sur le site internet [www.ofpra.gouv.fr](http://www.ofpra.gouv.fr). L'entretien ne sera pas reporté si l'avocat ou le représentant de l'association n'est pas présent à l'heure de la convocation ».*

Or, il n'existe pas d'accès internet en zone d'attente et l'affichage des coordonnées des avocats et des associations habilitées par l'OFPPRA fait défaut dans la plupart des zones d'attente ou l'affichage en français est mal indiqué.

---

<sup>18</sup> Une décision du Directeur général de l'OFPPRA du 30 juillet 2015 fixe les conditions de la présence du tiers à l'entretien réalisé par l'OFPPRA. Ces modalités figurent désormais à l'article L. 723-6 du CESEDA.

## **V. Les conditions du refoulement en zone d'attente sont génératrices de risques de mauvais traitements pour les étrangers. Certains refoulements ont exposé des victimes au risque de tortures et de mauvais traitements, directement et par ricochet (Art. 3).**

Le suivi effectué par l'Anafé a permis d'identifier plusieurs risques encourus et difficultés rencontrées par les personnes refoulées vers le pays de provenance ou d'origine. Les difficultés observées sont significatives d'un manque de garanties de protection de la procédure de refoulement.

### **A. La pratique des refoulements**

L'Anafé a eu connaissance directe de plusieurs cas de refoulement depuis les frontières françaises de personnes ayant exprimé leur volonté de solliciter une protection contre la torture, des persécutions, ou des traitements inhumains et dégradants.

De manière non exhaustive, voici quelques situations rencontrées.

- Le 10 janvier 2014, les agissements de la police aux frontières de Marseille ont eu pour conséquence la mort par noyade d'un jeune exilé Guinéen<sup>19</sup>.

- Malgré une situation extrêmement dangereuse et démontrée en Centre Afrique, les autorités françaises renvoient des ressortissants centrafricains soit dans leur pays d'origine, soit dans un pays de provenance où ces personnes ne sont pas légalement admissibles et où elles risquent l'emprisonnement ou le renvoi vers leur pays d'origine.

Marcel et Eric, centrafricains, sont arrivés à l'aéroport de Roissy le 24 novembre 2013 en provenance de Bakou (Azerbaïdjan). Ils ont voulu enregistrer une demande d'asile en aérogare. Lors de l'audience devant le juge judiciaire le 28 novembre, ils se sont rendu compte qu'ils étaient considérés comme non admis et pas comme demandeurs d'asile. Ils ont finalement fait enregistrer une demande le 28 novembre, demande rejetée par le ministère de l'intérieur le 30 (ainsi que le recours le 3 décembre). Ils ont subi trois tentatives de renvoi vers l'Azerbaïdjan. L'Anafé n'a pu intervenir auprès du ministère et de l'OFPRA qu'à l'approche d'une quatrième tentative de renvoi vers ce pays où ils n'étaient vraisemblablement pas légalement admissibles et où ils risquaient d'être renvoyés vers la Centrafrique. Ils ont été libérés le 11 décembre 2013.

- En 2014, l'Anafé a suivi plusieurs ressortissants originaires de pays touchés par le virus Ebola, la Sierra Leone, la Guinée et le Libéria. Or, bien que la France se vantait officiellement d'avoir suspendu les expulsions des ressortissants de ces pays présents sur le territoire, l'Anafé a pu constater qu'il n'en était rien à ses frontières, notamment via des renvois « indirects ».

Pour chacune des situations dans lesquelles une issue favorable a pu être obtenue in extremis grâce à l'intervention de l'Anafé, l'association craint la survenance de renvois dangereux pour toutes les autres personnes auxquelles elle n'a pas pu venir en aide. Il convient en effet de rappeler que l'Anafé ne voit en moyenne que 10% des personnes maintenues en zone d'attente et que les délais brefs en zone d'attente et l'absence de recours suspensif effectif ne permettent pas toujours d'intervenir.

Les personnes enregistrées ou titulaires d'une carte de réfugié : L'Anafé constate également régulièrement que des demandeurs d'asile à la frontière subissent des maintiens en zone d'attente et des renvois ou tentatives de renvois vers leur pays de provenance (avec risque avéré de renvoi par ricochet vers le pays d'origine), leur demande étant considérée comme « manifestement infondée » alors qu'ils sont sous la protection du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

### **Les personnes refoulées sont presque systématiquement remises aux autorités locales dans le pays de renvoi, ce qui augmente le risque de mauvais traitements à l'arrivée.**

Lorsqu'une personne est refoulée, peu importe le motif pour lequel elle avait été placée en zone d'attente (non admise, demandeuse d'asile ou en transit interrompu), elle sera quasi systématiquement remise aux autorités du pays de provenance dans lequel elle est renvoyée :

- si l'étranger est renvoyé avec escorte, celle-ci le remet aux autorités locales,

---

<sup>19</sup> Communiqué Anafé, 13 janvier 2014, « Zone d'attente de Marseille / Mort d'un jeune Guinéen dans le Port de Marseille : l'Anafé demande une enquête » : <http://www.anafe.org/spip.php?article277>

- si l'étranger est renvoyé sans escorte, il appartient à la compagnie aérienne de prévenir les autorités du pays de renvoi, et d'acheminer les documents de voyage de l'étranger qui lui seront remis à l'arrivée.

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

L'étranger dont l'entrée en France est refusée devrait pouvoir être renvoyé dans son pays d'origine. « *En théorie, au cours de son maintien en zone d'attente, il peut en principe partir à tout moment vers tout pays de son choix, à condition qu'il y soit admissible et qu'il possède la billetterie nécessaire (art. L 221-4).*

*Mais, pour des raisons strictement économiques, l'étranger est presque toujours renvoyé – aux frais de la compagnie aérienne l'ayant acheminé – vers son pays de provenance au nom d'une application systématique de la convention de Chicago de 1944<sup>20</sup> relative à l'aviation civile internationale, et ce même si les conditions de renvoi sont loin d'être satisfaisantes.»<sup>21</sup>*

En effet, les étrangers non admis sur le territoire renvoyés vers les pays de provenance n'ont pas forcément les documents nécessaires à leur admission dans ce pays de provenance. Ainsi ils peuvent se retrouver en grande difficultés. La PAF n'a alors aucun contrôle sur ce qu'il peut advenir de la personne à son arrivée et sur la remise effective des documents.

Par ailleurs, dans le cadre de son travail de suivi des personnes refoulées, l'Anafé déplore que plusieurs étrangers subissent des arrestations ou sont emprisonnés à leur descente de l'avion (donnant lieu à leur remise aux autorités locales), conséquence immédiate du refoulement.

### **L'Anafé s'inquiète des risques de mauvais traitements et de sanctions des autorités locales auxquels sont soumis les demandeurs d'asile déboutés ou les personnes en quête de protection du fait de leur renvoi.**

Une fois refoulés dans leur pays de provenance ou d'origine, les étrangers encourent de nouveaux risques du fait de leur tentative d'exil échouée ou parce qu'ils auraient porté le « discrédit » sur leur pays. Des risques qui peuvent être aggravés par la procédure de renvoi et par les pratiques des autorités françaises. Selon les statistiques du ministère de l'intérieur, 316 demandeurs d'asile ont été refoulés en 2012, 325 en 2013<sup>22</sup> et 236 en 2014.

Le travail conjoint de l'Anafé et d'un groupe d'étudiants et de chercheurs du CERI a mis en évidence l'existence de risques sérieux de mauvais traitements et de sanctions pénales, pécuniaires, ou arbitraires, à l'encontre des étrangers ayant tenté en vain de demander l'asile à la frontière, et que la PAF aurait renvoyés dans leur pays d'origine ou de provenance.

Chaque fois qu'une personne est refoulée, peu importe sa situation administrative en zone d'attente, 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 alertées de la présence d'une personne refoulée à bord d'un avion ; les documents leurs seront remis par le commandant de bord, y compris pour les demandeurs d'asile. La PAF ne les considère pas comme des demandeurs d'asile, et ne se sent pas tenue par le devoir de confidentialité de la demande d'asile, au motif qu'ils ont été déboutés de leur demande. L'Anafé s'inquiète de déclarations récoltées auprès de certains officiers de la PAF, qui reconnaissent inclure le contenu même de la demande d'asile (déclarations de l'intéressé, notes d'entretien et décision de l'OFPPRA) dans la liasse de documents administratifs qui sera ensuite remise aux autorités locales. Or, de nombreux pays de destination pénalisent ouvertement le fait, pour un ressortissant, d'avoir formé une demande d'asile à l'étranger ou « porté l'opprobre sur le pays ». C'est le cas par exemple du Pakistan.

Au travers des témoignages recueillis durant ses permanences juridiques, l'Anafé a constaté que plusieurs personnes déboutées de leur demande de protection à la frontière devaient affronter, après leur refoulement vers leur pays d'origine, ces mêmes dangers qui les avaient conduites à fuir initialement.

<sup>20</sup> Convention de Chicago : <http://www.mcgill.ca/files/iasl/chicago1944a-fr.pdf>

<sup>21</sup> [La procédure en zone d'attente. Guide théorique et pratique – Anafé – janvier 2013](#)

<sup>22</sup> Voir aussi l'Annexe de l'étude d'impact du projet de loi relatif à la réforme de l'asile [http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?jsessionid=80C8274CEEA40379743879EEAB25E968.tpdjo04v\\_2?idDocument=JORFDOLE000029287346&type=contenu&id=2&typeLoi=proj&legislature=14](http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?jsessionid=80C8274CEEA40379743879EEAB25E968.tpdjo04v_2?idDocument=JORFDOLE000029287346&type=contenu&id=2&typeLoi=proj&legislature=14)

Certaines des personnes ayant fui leur pays d'origine se retrouvent, à leur retour forcé, dans des situations parfois plus graves, du fait même de leur exil contraint.

Par ailleurs, lorsque des étrangers sont renvoyés vers le pays de provenance qui n'est pas leur pays d'origine, ils n'y sont généralement pas légalement admissibles. Ils peuvent dès lors soit y être incarcérés<sup>23</sup>, soit être refoulés à nouveau vers leur pays de nationalité.

Concernant la situation de personnes cherchant à fuir leur pays comme les ressortissants syriens ou palestiniens réfugiés en Syrie, le risque d'un renvoi existe.

En effet, lorsqu'ils font une demande d'admission au titre de l'asile à la frontière française, la quasi-totalité des Syriens sont admis sur le territoire à ce titre. Le taux d'admission était de 82% en 2012, de 91% en 2013 et de 79% en 2014 (Syriens et Palestiniens de Syrie). Cependant, à la frontière, la majorité des Syriens hésitent à déposer une demande d'asile. En 2013, 65 Syriens ont déposé une demande d'asile sur 173 « avérés » présents (qui n'incluent donc pas ceux de nationalité « indéterminée » pour la PAF) ; en 2014, 94 pour 232 non admis. Comme pour toute personne admise au titre de l'asile, leurs empreintes peuvent être enregistrées dans le fichier « Eurodac ». Or, la plupart souhaitent se rendre dans un autre Etat de l'espace Schengen comme la Suède, l'Allemagne ou les Pays-Bas. Comme tout autre non admis, les personnes n'ayant pas déposé de demande d'asile ou dont la demande a été rejetée risquent d'être réacheminées vers leur pays de provenance (et/ou d'origine), pas toujours signataire de la Convention de Genève de 1951 ni des conventions internationales des droits de l'Homme. Ainsi, au vu de la situation dans les pays limitrophes de la Syrie - notamment le Liban et la Turquie -, le réacheminement est constitutif d'un renvoi dangereux contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui interdit tout risque de torture, peine et traitement inhumain et dégradant. Ainsi, en 2015, l'Anafé a suivi 74 personnes de nationalité syrienne. Parmi elles, 16 personnes ont sollicité leur admission au titre de l'asile et 7 déboutées ont été réacheminées. Sur 58 personnes n'ayant pas sollicité leur admission au titre de l'asile, 12 ont été refoulées.

## **B. Menaces de refolement**

L'Anafé est également très préoccupée par les tentatives de refolement immédiat dont elle a eu connaissance via ses permanences à l'encontre de demandeurs d'asile ayant déposé un recours en annulation du refus d'entrée au titre de l'asile, alors qu'il s'agit du seul recours suspensif pour les étrangers maintenus en zone d'attente.

## **C. Formation des agents de la force publique à la torture, aux mauvais traitements, tant pour les prévenir dans le lieu de privation de liberté que dans le pays d'origine en cas de renvoi**

Le Comité avait formulé la recommandation suivante à l'issue de son précédent examen de la France :

*20. Tout en prenant acte des informations fournies par l'État partie en rapport avec la rénovation des dispositifs de formation initiale des officiers et gardiens de la paix, ainsi que du fait que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 introduise un Code de déontologie pour le service pénitentiaire, le Comité demeure préoccupé face au peu d'information reçue quant au contenu de la formation initiale et continue relative aux instruments des droits de l'homme. Le Comité serait particulièrement intéressé de recevoir des renseignements sur les protocoles de formation et sur l'évaluation qui en est faite a posteriori. (art. 10)*

***Le Comité souhaiterait obtenir plus d'informations concernant l'évaluation par l'État partie de la formation dispensée au personnel policier, pénitentiaire et médical, à la lumière d'indicateurs précis. Le Comité recommande également que le Protocole d'Istanbul (Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) fasse partie intégrante de la formation du personnel.***

***L'État partie devrait en outre communiquer des renseignements au Comité sur la formation éventuelle dispensée aux compagnies privées de sécurité auxquelles l'État partie a recours, tant sur son territoire qu'à l'étranger.***

**Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre par la France en ce qui concerne les agents de la PAF, qui ont l'usage de la force publique à l'égard des personnes étrangères privées de liberté en zone d'attente.**

<sup>23</sup>A titre d'exemple, au Maroc, pour toute personne qui a quitté le territoire de façon irrégulière (possession de faux passeport, etc.).

## **VI. Catégories de personnes spécifiquement impactées : mineurs, étrangers en Outre-Mer, personnes malades.**

### **A. Mineurs**

Le Comité contre la torture s'est toujours montré très préoccupé par le sort particulier des enfants en zone d'attente. Dans ses observations finales à l'issue du précédent examen de la France, il recommandait notamment :

*25. Tout en prenant acte des efforts entrepris par l'État partie pour améliorer la situation des zones d'attentes, notamment aéroportuaires, notamment à travers la création d'un groupe de travail ministériel sur la question des mineurs dans ces zones d'attente, le Comité demeure néanmoins vivement préoccupé par l'annonce, dans le contexte du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité du 31 mars 2010, de l'extension des zones d'attente à toutes les frontières de l'État partie lorsque des étrangers arriveront à la frontière en dehors d'un point de passage frontalier, assujettissant par conséquent ces personnes en attente à un régime dépourvu des garanties procédurales applicables hors de ces zones, notamment en ce qui concerne le droit de voir un médecin, de communiquer avec un conseil, et d'être assisté d'un interprète. (art. 11 et 16)*

**Le Comité recommande à l'État partie de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les conditions de vie en zone d'attente soient conformes aux exigences des articles 11 et 16 de la Convention, en veillant particulièrement à épargner les mineurs d'actes de violence, en assurant la séparation stricte des mineurs des adultes, et en veillant scrupuleusement à ce que chaque mineur bénéficie obligatoirement de l'assistance d'un administrateur ad-hoc, et que toute procédure de renvoi garantisse la sécurité des mineurs, en tenant compte de leur vulnérabilité et du respect dû à leur personne. Par ailleurs, l'État partie est encouragé à ne pas étendre les zones d'attente actuelles, et à se montrer particulièrement attentif à la mise en œuvre et au suivi des recommandations du CGLPL suite à ses visites des zones d'attente existantes.**

**La situation des mineurs en zone d'attente reste tout à fait alarmante. L'Anafé se voit ici encore contrainte de demander au Comité de réitérer vigoureusement ses recommandations à l'identique.**

**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'Homme<sup>24</sup>.** La diminution du nombre de mineurs isolés en zone d'attente ne reflète pas un changement de pratiques de l'administration, mais seulement le fait que les mineurs étrangers -comme les adultes- atteignent les frontières françaises plus difficilement encore qu'auparavant.

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 est privé de liberté jusqu'à 20 (voire 26) jours et peut être réacheminé à tout moment (exception faite de celles et ceux qui sont parvenus à déposer une demande d'asile).

En octobre 2012, la France assurait au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies que « *la question des mineurs étrangers et plus particulièrement des mineurs non accompagnés sera abordée avec responsabilité et en gardant à l'esprit que la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer* ». Pourtant, si une circulaire de juillet 2012<sup>25</sup> fait primer l'assignation à résidence des familles sur le placement en rétention, aucune disposition similaire – ou encore plus énergique – n'apparaît dans la loi concernant la zone d'attente.

### **Reconnaissance de la minorité et représentation légale**

L'Anafé attire l'attention du Comité sur le fait que de nombreux jeunes étrangers maintenus en zone d'attente échouent à faire reconnaître leur minorité. La loi et la pratique appréhendent les mineurs isolés

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir\\_35851.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir_35851.pdf)

comme de potentiels fraudeurs, prêts à mentir sur leur âge, plutôt que comme des personnes particulièrement vulnérables méritant une protection et des garanties spécifiques.

La reconnaissance de la minorité de ces enfants est conditionnée à la pratique de tests osseux à la validité scientifique contestée par le milieu médical depuis plusieurs décennies. L'absence de documents d'état civil joue à la défaveur du mineur, mais s'il produit un acte d'état civil, cette production risque également de se retourner contre lui, car la validité de l'acte sera très souvent remise en cause. Un grand nombre d'expertises osseuses sont ainsi pratiquées sur des mineurs en possession d'un document d'état civil attestant de leur minorité, sans que la preuve soit rapportée que ledit document est falsifié ou usurpé.

En 2006, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Gil Robles a constaté que les mineurs isolés « sont quasiment systématiquement considérés comme des fraudeurs ». Leur minorité est souvent mise en cause. Il rappelle que les examens osseux sont des « techniques inadaptées » et qu'ils aboutissent à considérer certains mineurs comme des adultes, ce qui les exclut des garanties administratives et judiciaires qui leur sont offertes.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a renouvelé sa recommandation, demandant instamment à l'État français d'introduire des méthodes de détermination de l'âge plus précises mais sans toutefois préciser lesquelles. La France a répondu en 2012 que « le gouvernement était très attentif aux préconisations qui peuvent être faites en ce domaine et aux évolutions des connaissances et méthodes scientifiques » et que la « réflexion était en cours ».

Inversement, et toujours à la défaveur de l'enfant, dans le cas où les documents d'identité sont reconnus comme falsifiés et non valables par la PAF, il arrive pourtant que l'administration considère l'âge indiqué sur ces documents comme une preuve de majorité. Il semblerait que l'absence d'authenticité établie ou supposée d'un document d'état civil ne profite qu'à la reconnaissance de majorité.

Tous les mineurs isolés ne bénéficient pas de la désignation ni de l'assistance d'un administrateur ad hoc ; à Roissy, en 2013, seuls 206 ont été assistés sur 350 maintenus ; et en 2014, 187 sur 244 maintenus.

En outre, cet administrateur reste de fait absent pendant certaines étapes cruciales du parcours administratif des enfants ne zone d'attente ; il ne peut en pratique être présent au moment de la notification des droits, compte tenu de la brièveté des délais de saisine et du temps nécessaire pour se rendre sur les lieux de la zone d'attente.

Il arrive fréquemment que les mineurs isolés maintenus ne soient pas physiquement séparés des adultes La situation des mineurs en Outre-Mer est extrêmement alarmante.

L'administration française méconnaît fréquemment l'obligation internationale de favoriser la remise d'un mineur isolé interpellé à une frontière alors qu'il tente de rejoindre sa famille aux membres de familles susceptibles de l'accueillir, (CEDH, Mayeka contre Belgique, 12 octobre 2006).

**Les garanties légales accordées aux mineurs placés en zone d'attente (administrateur ad hoc, bénéfice du jour-franc) sont insuffisantes face à la gravité de l'atteinte aux droits de l'enfant, à la vulnérabilité de ces mineurs étrangers et au risque de renvoi dangereux.**

La situation d'un mineur accompagné est liée à celle de la personne qui l'accompagne (lorsqu'il s'agit de son représentant légal, sinon, il sera considéré comme mineur isolé).

Les mineurs maintenus à la frontière ne bénéficient pas des protections accordées sur le territoire.

La procédure pour les mineurs isolés, pourtant dépourvus de capacité juridique, est calquée sur celle des majeurs. Ils sont trop souvent privés des moyens pour comprendre la procédure applicable et se trouvent dans une situation de stress et d'angoisse liée au risque d'un renvoi possible à tout instant. Ce risque existe même si le mineur fait état de liens familiaux sur le territoire ou de craintes dans le pays d'origine. Ainsi, il arrive que des mineurs étrangers isolés soient maintenus en zone d'attente alors même que leurs parents ou l'un de leurs parents résident sur le territoire français, l'administration ou le juge judiciaire ne prenant pas toujours en considération l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 3 de la CIDE.

Concernant la protection contre le renvoi, la réforme de la loi n'a pas remédié à une incohérence législative majeure : alors que le mineur étranger qui se trouve sur le territoire est absolument protégé contre toute mesure d'éloignement, en zone d'attente, le mineur étranger isolé ou accompagné, peut faire l'objet d'un renvoi. Il n'existe pas de recours suspensif contre une décision de non admission sur le territoire français (à

l'exception des cas des demandeurs d'asile) ni de recours permettant de suspendre le renvoi d'un mineur avant un examen sérieux de sa situation par les services sociaux.

Les refoulements des mineurs isolés font courir à ces enfants des risques graves pour leur intégrité physique et psychique. Les pratiques administratives et les textes légaux français n'apportent toujours pas de garanties suffisantes, au regard de la gravité des violations des droits en jeu. Si l'administration assure vérifier les « garanties de prise en charge » à l'arrivée avant de procéder au refoulement, les modalités de cette vérification et l'étendue de ces garanties ne sont pas définies légalement, ni soumises à un contrôle juridictionnel. Elles restent par ailleurs peu probables et ni effectives, compte tenu de la brièveté de son maintien en zone d'attente (48 heures en moyenne<sup>26</sup>).

Enfin, selon le Comité des droits de l'homme de l'ONU, dans son rapport d'examen périodique de la France publié en juillet 2015, l'Etat partie devrait « *interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zones de transit et dans tous les lieux de rétention administrative en Métropole et en Outre-mer ; s'assurer que les mineurs isolés étrangers reçoivent une protection judiciaire et le soutien de l'aide sociale à l'enfance ; veiller à ce que le contrôle du juge judiciaire intervienne avant toute exécution d'une mesure d'éloignement ou de refoulement du territoire* ».

### **La réforme de l'asile ne prévient pas les atteintes aux droits des enfants en zone d'attente.**

La réforme de l'asile<sup>27</sup> annonçait que les mineurs isolés demandeurs d'asile ne seraient plus, sauf exceptions, maintenus en zone d'attente. Mais la loi nouvelle perpétue la légalité du placement en zone d'attente d'enfants dès lors que ceux-ci ne sont pas demandeurs d'asile.

L'Anafé demande qu'aucun enfant ne puisse être maintenu en zone d'attente.

La nouvelle loi sur l'asile a en outre ménagé de nombreuses exceptions à la règle de non maintien en zone d'attente des mineurs demandeurs d'asile. Ces exceptions, nombreuses et définies dans des termes flous, non légalement définis et laissant une marge d'appréciation large à l'administration, risquent de concerner une part importante des mineurs demandeurs d'asile.

Risquent en effet d'être maintenus en zone d'attente :

- tous les mineurs isolés demandeurs d'asile provenant de pays dits d'« origine sûrs »,
- tous ceux dont l'administration considérera qu'ils représentent une menace contre l'ordre public,
- enfin et surtout, dans les cas où « *le demandeur a présenté de faux documents d'identité ou de voyage, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant son identité* ».

Ces notions sont globalement laissées à l'appréciation subjective de l'administration, sans réel contrôle juridictionnel, alors que le sort d'un enfant est en jeu. Les demandeurs d'asile voyagent souvent avec des faux documents pour pouvoir monter dans les avions et atteindre les frontières françaises. Lors du tout premier contrôle policier, qui peut s'effectuer en porte d'avion, il est fréquent que les personnes – d'autant plus lorsqu'il s'agit de demandeurs d'asile – ne déclinent pas tout de suite leur véritable identité ni leur âge. Ainsi, ces exceptions pourraient potentiellement concerner un nombre important de mineurs isolés demandeurs d'asile, qui continueraient à être maintenus en zone d'attente, parfois sans être séparés des adultes, et pour une durée maximale de 20 jours.

Cette protection est d'autant plus relative qu'elle ne s'appliquera qu'aux mineurs avérés, c'est-à-dire ceux dont la minorité n'aura pas été contestée ou mise en cause par des expertises médicales, outil approximatif et contesté.

## **B. Une confusion des régimes juridiques et des atteintes aux droits en Outre-Mer**

A Mayotte, les étrangers ne remplissant pas toutes les conditions pour entrer en France sont de facto enfermés dans les mêmes locaux que les étrangers interpellés en situation irrégulière, alors que la loi prévoit leur placement dans un lieu spécifique : la zone d'attente.

Privés de liberté dans des conditions largement contestées par de nombreux organes de défense des droits

<sup>26</sup> Selon les informations fournies par la direction centrale de la police aux frontières au groupe de travail « mineurs » lors de la séance du 22 mai 2009: "*la durée moyenne d'hébergement des mineurs étrangers isolés en zone d'attente est de 48 heures*".

<sup>27</sup> Voir Communiqué Anafé, « demandeurs d'asile à la frontière : les oubliés de la réforme », 23 juillet 2014.

de l'homme, ils se voient ainsi imposer par les autorités françaises un régime juridique inapproprié, contraire aux droits qui leur sont théoriquement applicables.

Le 16 août 2012 au matin, un nourrisson de deux mois est décédé alors qu'il se trouvait dans les locaux du centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte, archipel des Comores, en compagnie de sa mère. La veille au soir, ils avaient été interpellés à bord d'une embarcation par la Marine nationale au motif qu'ils étaient dépourvus des documents nécessaires pour pénétrer sur le territoire français.<sup>28</sup>

### **C. Un accès inégal à la santé**

Tout maintenu a le droit d'accéder à un médecin et à des soins appropriés. Il s'agit d'un droit essentiel qui, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, est lié au droit de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants garanti par l'article 3 de la Convention. Cependant, contrairement à ce qui est prévu pour la rétention administrative, aucune disposition légale n'encadre cet accès au médecin et aux soins en zone d'attente.

Les modalités de cet accès au médecin et aux soins divergent en fonction du fonctionnement de chacune des zones. Seule la ZAPI 3 de la zone de Roissy dispose d'une unité médicale où les maintenus peuvent se rendre librement. Cette unité est encadrée par une convention entre l'hôpital Ballanger et le ministère de l'intérieur qui en supporte le coût ; présence d'une infirmière à plein temps et d'un médecin urgentiste à mi-temps, 12 heures par jour, 7 jours sur 7. La nuit, la PAF contacte le SMUR, qui envoie les personnes à l'hôpital Ballanger. Les personnes ayant un traitement ne peuvent avoir accès à leurs médicaments sans avis médical préalable, les médicaments sont conservés par l'unité médicale.

Dans les autres zones, les maintenus doivent s'adresser à la PAF et patienter parfois plusieurs heures (ou jours) avant de pouvoir rencontrer un professionnel de la santé. La possibilité effective d'être examiné par un médecin reste donc dépendante de la PAF. A titre d'exemple, les services de la PAF des aéroports d'Orly, de Marseille, de Lyon et de Nice font appel aux médecins de l'aéroport, tandis que ceux du port du Havre font appel à un médecin compétent dans la prise en charge des marins. Les maintenus de la zone du Canet à Marseille n'ont pas accès à l'infirmerie du centre de rétention : les deux lieux étant dans le même bâtiment mais les procédures étant différentes. Selon la provenance du maintenu, la PAF du Canet doit donc contacter la PAF du port ou de l'aéroport, la PAF concernée devant alors se déplacer pour le conduire à l'hôpital. A l'inverse, les maintenus de la zone de Montpellier, localisée à Sète dans le même bâtiment que le centre de rétention, ont accès à l'infirmerie du centre. Dans les autres zones d'attente de province, la PAF contacte SOS médecins ou conduit directement l'étranger malade à l'hôpital. Toutefois, dans certaines zones comme celles de Toulouse ou Strasbourg, la PAF a une liste de médecins à contacter en cas de besoin.

Chaque année, l'Anafé suit des personnes rencontrant des difficultés d'accès au médecin, d'accès aux soins ou souffrant d'une pathologie.

En 2015, l'Anafé a suivi 58 personnes souffrant d'une pathologie ou ayant des difficultés d'accès aux soins, parmi lesquelles 12 ont été réacheminées. Les personnes rencontrées souffraient de : problèmes cardiaques, œdème, VIH, SIDA, tumeurs, hémorragies, problèmes de thyroïde, problèmes de tension, problèmes auditifs, état d'anxiété, diabète, asthme, épilepsie, infection des voies respiratoires, blessures, douleurs à l'estomac, allergies, fortes migraines, problèmes gynécologiques, détresse psychologique, paranoïa, gale, grippe, diarrhée.

---

<sup>28</sup> <http://www.anafe.org/spip.php?article16>

## **L'ANAFE FORMULE LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES :**

- Les étrangers ne doivent pas faire l'objet de décisions de refus d'entrée ou de pratiques arbitraires et abusives au motif d'un supposé risque migratoire.
- Les étrangers doivent être correctement informés de leur situation, de la procédure appliquée et de leurs droits et doivent pouvoir pleinement et effectivement exercer leurs droits et être traités dignement.
- Toute décision de refus d'entrée sur le territoire et toute mesure privative de liberté doit être assortie d'un recours suspensif et effectif en droit et en fait.
- L'Anafé demande la mise en place d'un délai de recours suspensif décent, et effectif en pratique, pour les demandeurs d'asile.
- Pour garantir le respect des libertés individuelles des étrangers, le contrôle du juge judiciaire sur les mesures de placement en zone d'attente doit intervenir au plus tôt, et avant toute mesure de refoulement.
- Une permanence gratuite d'avocats doit être instaurée en zone d'attente afin de garantir aux étrangers qui y sont maintenus une assistance juridique effective à tout moment de la procédure.
- Un interprète professionnel doit pouvoir intervenir à tous les stades de la procédure, y compris durant les entretiens avec l'avocat et les associations et sa prise en charge financière par l'État doit être systématique.
- Pour garantir le droit à un procès équitable, toutes les audiences doivent être tenues publiquement, au sein d'un tribunal et dans une salle facilement accessible.  
Il doit donc être mis fin à l'implantation dans les lieux d'enfermement de salles d'audience « délocalisées » destinées aux seuls étrangers.
- Il doit être immédiatement et définitivement mis fin à l'enfermement - sous quelque forme que ce soit - de tous les mineurs étrangers aux frontières.
- Au nom du principe d'indivisibilité de la République et pour assurer l'égalité des droits sur l'ensemble du territoire français, il doit être mis fin au régime dérogatoire du droit des étrangers en outre mer.