

anafe

Association nationale
d'assistance aux frontières
pour les étrangers

RAPPORT ALTERNATIF DE L'ANAFE

**Présenté au Comité des droits de l'homme en vue de l'examen du
cinquième rapport périodique de la France**

5 Juin 2015

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
<u>I. Enfermement des étrangers et conditions de maintien dans les zones d'attente</u>	5
A. Discrimination	5
B. Une grande disparité des pratiques	6
C. Les conditions de maintien inégales et attentatoires à la dignité	6
D. La multiplication des difficultés pour les étrangers maintenus aux frontières	8
E. Allégations de violences	8
<u>II. Accès aux droits et procédures - traitement des étrangers et demandeurs d'asile</u>	9
A. Le manque d'information et les problèmes d'interprétariat	9
B. La nécessité de demander explicitement à bénéficier du « jour franc »	10
C. L'absence de permanence d'avocats gratuite en zone d'attente	10
D. Un contrôle du juge des libertés et de la détention (jld) loin d'être systématique	11
E. L'absence de recours suspensif et effectif garanti à l'ensemble des personnes maintenues	12
F. Le projet de délocalisation des audiences toujours d'actualité	12
<u>III. L'asile à la frontière</u>	13
A. l'absence de protection effective des étrangers contre les renvois dangereux	13
B. Des entraves persistantes à l'accès à la demande d'asile	15
1. Problèmes persistants d'enregistrement de la demande d'asile à la frontière	15
2. Définition de la notion de demande « manifestement infondée »	15
C. L'absence de recours effectif contre les décisions de refus d'admission au titre de l'asile	17
1. Brièveté des délais	18
2. Absence d'assistance juridique gratuite	18
3. Des atteintes au principe du contradictoire et de l'égalité des armes avec l'administration	19
4. Les conditions d'examen de la requête par le juge administratif	19
D. Inquiétudes supplémentaires face aux atteintes nouvelles aux droits, contenues dans les dispositions du projet de loi de réforme de l'asile, applicables à la frontière	20
<u>IV. La pratique du refoulement</u>	23
A. Une remise quasi-automatique des personnes refoulées aux autorités locales	23
B. Les risques de violation de leurs droits après renvoi	24
C. Menaces de refoulement	25
<u>V. La persistance d'atteintes aux droits de l'enfant en zone d'attente</u>	25
A. Evolutions jurisprudentielles et législatives récentes. La France fait la sourde oreille aux alertes de la cour européenne des droits de l'homme	25
B. La réforme de l'asile ne préviendra pas les nouvelles atteintes aux droits des enfants en zone d'attente. Des mesures en trompe-l'œil	26
C. Des renvois de mineurs isolés étrangers sans garanties sérieuses de prise en charge à destination	29
Recommandations	31
Associations membres de l'Anafé	32

Introduction

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 externes 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 externes françaises :

- 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 des audiences judiciaires et administratives, visites des zones d'attente à Orly et en provinces, missions exploratoires dans les pays de renvoi, défense des migrants et demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente, suivi des personnes refoulées hors des frontières françaises, contentieux) ;
- à travers ses activités d'analyse, de communication et sensibilisation et de plaidoyer (formations et élaboration d'outils à destination des professionnels, élaboration et diffusion de rapports d'observation, de documents d'analyse et d'information sur les questions liées à l'accès au territoire, travail inter associatif, sensibilisation de l'opinion publique et interventions auprès des autorités compétentes).

Sa connaissance aigüe 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.

Seule association spécialiste des frontières françaises, l'Anafé constate chaque année que le contrôle des flux migratoires l'emporte sur l'accueil et la protection des étrangers, en particulier des personnes plus vulnérables (demandeurs d'asile, mineurs, personnes malades, etc.).

En mai 2014, le ministère de l'intérieur recensait 67 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant les destinations internationales.

Les étrangers, qu'ils demandent l'asile à la frontière ou qui ne remplissent pas les conditions d'entrée en France ou dans un autre État Schengen, ou encore en transit interrompu pour un État hors Schengen, peuvent y être maintenus le temps strictement nécessaire à l'organisation de leur renvoi ou de l'examen de leur demande d'asile à la frontière, et pour une durée maximale de 20 jours (sauf rares exceptions).

Si la durée moyenne de maintien à Roissy était de 4 jours en 2013, elle n'était que de 32 heures à Orly et moins dans les autres zones d'attente.

La quasi-totalité des étrangers placés en zone d'attente le sont à l'aéroport de Roissy.

En 2013, la police aux frontières a refusé l'entrée à 12 438 personnes. Parmi ces personnes, 9233 ont été placées en zone d'attente (78% à Roissy et 13% à Orly).¹

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 » (16

¹ Les données statistiques pour l'année 2014 ne sont pas encore disponibles.

actuellement). 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.

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.

L'année 2014 a été marquée par l'annonce de réformes législatives en matière de droits des étrangers, et ce afin de transposer les Directives européennes « Accueil » et « Procédures »².

En ce qui concerne la zone d'attente, si des points sont prévus par le projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile concernant la procédure d'asile à la frontière, le projet de loi relatif au droit des étrangers est totalement silencieux concernant l'enfermement des étrangers aux frontières françaises. Or, cette nouvelle réforme aurait dû et pu mettre fin aux violations tant du droit international que national, régulièrement constatées et dénoncées à la frontière par les associations et les instances de protection des droits de l'Homme. C'est donc toute une partie du CESEDA qui est négligée par le législateur.

Concernant la réforme de l'asile qui devrait être adoptée au premier semestre 2015, le ministre de l'intérieur a affirmé vouloir «redonner son sens à l'asile à la frontière». Si ce discours s'avère prometteur, les rares dispositions du projet relatives à l'asile à la frontière, présentées comme positives, sont insatisfaisantes.

Le projet de réforme laisse de côté un certain nombre de garanties pourtant essentielles à ces demandeurs d'asile privés de liberté et qui restent cachés du regard de la société, et bien souvent des avocats ou des juges eux-mêmes.

²Directive 2013/32/UE et 2013/33/UE du 26 juin 2013.

I. ENFERMEMENT DES ETRANGERS ET CONDITIONS DE MAINTIEN DANS LES ZONES D'ATTENTE (Art. 2, 7, 9, 10, 26)

A. Discrimination

Les motifs de refus d'entrée sur le territoire français sont extrêmement variés, allant de la suspicion d'utilisation de faux documents à l'absence des pièces exigibles, ou à l'inscription au fichier informatique du Système d'Information Schengen³. Cependant, un grand nombre de refus d'admission sont motivés par un problème de justification d'hébergement ou par l'insuffisance des ressources. La personne interpellée doit être en mesure de justifier de tous les documents au moment du contrôle.

Cependant, si elle remplit les conditions mais n'a pas les documents exigés tels que les justificatifs d'hébergement et d'assurance en sa possession, la situation peut être débloquée, à condition que les services de la PAF estiment que 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'autre⁴, aboutissant à des décisions confinant parfois à l'absurde. A titre d'exemple, la PAF considère que la réservation d'hôtel doit être entièrement payée à l'avance. Cependant, un tel paiement n'est souvent possible qu'avec l'aide d'une carte de crédit internationale, que ne possèdent pas toutes les personnes étrangères en mesure de voyager. De même, cette réservation d'hôtel doit, selon la PAF, couvrir la totalité du séjour, alors même qu'aucun texte légal ne l'exige.

En 2010, l'Anafé a suivi le cas d'une transsexuelle, victime présumée d'une agression sexuelle au sein du lieu d'hébergement de la zone d'attente à Roissy et alléguant de traitements dégradants de la part de la Police aux Frontières du fait de sa condition. Malgré une situation de détresse psychologique intense, elle a fait l'objet d'un renvoi forcé vers son pays d'origine après six jours d'enquête judiciaire, classée sans suite.

Cette situation particulièrement grave et préoccupante soulève un certain nombre de questions sur la problématique du traitement et des conditions de maintien des transsexuels en zone d'attente, sur le sort réservé aux victimes d'atteintes à l'intégrité physique et psychologique dans ce lieu d'enfermement, et sur l'absence de suivi dans ce genre d'affaires.

Le cas des personnes à mobilité réduite et handicapées maintenues en zone d'attente a également largement attiré l'attention de l'Anafé sur l'absence d'infrastructures adaptées aux handicaps en zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle (et *a fortiori* dans les autres zones d'attente).

³Le 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

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

B. Une grande disparité des pratiques

D'une zone d'attente à une autre, les pratiques sont très disparates. Cela s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, la fréquentation de ces lieux est très variable.

L'Anafé a également relevé lors de ses visites un manque d'information et de formation des autorités administratives, de la PAF et des douanes, qui sont souvent prises au dépourvu par manque de familiarité avec la procédure applicable à la frontière. Il semble effectivement difficile d'appliquer la loi si le personnel n'a pas été suffisamment formé au préalable.

Enfin, il faut également souligner qu'il n'existe pas à ce jour de règlement intérieur commun à toutes les zones d'attente, ce qui ne fait qu'accentuer les disparités entre les différents lieux où les personnes sont maintenues. Un projet de règlement intérieur commun devrait voir le jour courant 2015.

C. Les conditions de maintien inégales et attentatoires à la dignité

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

i. Le lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3)

Si ce n'étaient les barbelés, l'omniprésence de la PAF, le jardinet au pied des pistes et la privation de liberté dans un lieu isolé au milieu de la zone de fret, ZAPI 3, le lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy CDG - qui « *assure des prestations de type hôtelier* »⁵ - ressemblerait presque à un hôtel de type « Formule 1 ».

Au rez-de-chaussée, se trouvent les locaux de la PAF, les bureaux de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ainsi que les salles de visites. Au même niveau, dans l'espace où les personnes maintenues peuvent circuler librement, se situent le cabinet médical, le réfectoire, deux salles de télévision, l'« espace mineurs isolés » ainsi que le jardin *avec vue sur les pistes*. Ce même espace permet d'accéder à l'étage où se trouvent les chambres, les deux bureaux de la Croix Rouge Française, le bureau de l'Anafé, les sanitaires et une salle de jeux pour enfants (à l'équipement très sommaire). La Croix Rouge — en charge du volet humanitaire et de l'hébergement — est présente 24 heures sur 24. Il y a également des téléphones à carte dans l'ensemble de cet espace.

La deuxième zone la plus importante après Roissy CDG est celle de l'aéroport d'**Orly**. Jusqu'au premier trimestre 2015, les étrangers passent toute la journée maintenus au deuxième étage de l'aérogare d'Orly-Sud, dans une salle d'environ 40m², avec des baies vitrées. Cette salle est équipée de sièges fixés au sol dont certains un peu plus long sur lesquels il est possible de s'allonger, d'une table et de deux télévisions (dont une seule fonctionne). Il y a deux cabines téléphoniques. Les sanitaires sont en accès libre (deux WC, deux urinoirs, deux lavabos et une douche).

⁵Article L 221-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile: "[La zone d'attente] peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier".

Aux alentours de 21 heures, les maintenus sont acheminés à l'hôtel Ibis situé dans la zone aéroportuaire où une dizaine de chambres, situées au quatrième étage de l'aile gauche du bâtiment, peuvent y être réservées. L'intimité n'y est pas garantie (les portes des chambres sont entrouvertes toute la nuit par un système de cintre) et le calme n'est pas toujours assuré, les étrangers étant parfois réveillés au milieu de la nuit ou tôt le matin.

ii. En Province et Outre-mer, les conditions de maintien varient d'une zone d'attente à l'autre. Certains des locaux sont dans un état déplorable, notamment en Guadeloupe où la banquette placée dans la salle de maintien de 12m² est recouverte de tâches de vomi. Ce mobilier de récupération n'a pas changé depuis 2006. Il n'y a pas de table prévue pour le repas des maintenus. La salle est sans fenêtre et l'hygiène laisse à désirer. 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 de nos dernières visites au Canet à Marseille, nous avons trouvé des excréments de rats dans les salles de bain de quatre des neuf chambres du peigne homme. Dans certaines chambres, il y avait des boîtes contenant de la mort aux rats par terre.

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. 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.

Concernant les repas, ils sont fournis par les compagnies aériennes ayant acheminé les personnes. Il peut s'agir de plateaux-repas, souvent froids et identiques d'un jour à l'autre, ou de nourriture achetée auprès des sandwicheries voisines de type « restauration rapide ». La nourriture proposée n'est pas toujours adaptée aux régimes alimentaires particuliers et aux enfants, mais certaines zones d'attente y sont sensibles. A Nice, on propose selon la PAF des repas sans porc aux maintenus. Au Lamentin en Martinique, la PAF nous a assuré que les habitudes alimentaires de chacun étaient respectées.

Dans certaines zones d'attente, 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 12m². 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.

iii. Situations particulières

L'Anafé a recueilli de nombreuses informations, et 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).

Pour ce qui est de la zone de Guadeloupe, les autorités nationales avaient admis l'existence de dysfonctionnements et un projet de réhabilitation permettant de mettre cette zone aux normes devrait voir le jour.

Concernant la zone d'attente de l'aéroport Marseille-Provence, des instructions ont été données par le ministère de l'intérieur pour un transfert systématique des maintenus en zone d'attente du Canet au-delà de 48 heures à l'aéroport Marseille-Provence (ce qui semble être le cas depuis lors). Ces échanges avec le ministère ont permis de mettre en lumière la nécessité de créer un règlement intérieur commun à toutes les zones d'attente en vue d'harmoniser les pratiques d'une zone d'attente à une autre. Ce dernier devrait être mis en place courant 2015.

D. La multiplication des difficultés pour les étrangers maintenus aux frontières

Les étrangers maintenus à la frontière se voient opposer de nombreuses barrières durant de leur maintien. Ils font ainsi face à une multitude de difficultés, telles que :

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

Enfin, les étrangers font l'objet de traitements inégalitaires puisque, pour des motifs identiques de placement en zone d'attente, l'issue de leur procédure sera différente selon les interventions dont ils auront pu bénéficier ou non (assistance de l'Anafé ou d'un avocat choisi) et selon les pratiques de la police aux frontières.

E. Allégations de violences

Certaines personnes déclarent avoir subi des violences policières (insultes, propos à tendances racistes, coups, bastonnades, etc.)⁶, - généralement survenues en aérogare - soit au moment de l'arrivée, soit lors de tentatives de renvoi forcé.

⁶ A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a considéré à plusieurs reprises que les violences policières infligées lors de l'exécution d'une mesure privative de liberté sont susceptibles de constituer un traitement inhumain et dégradant contraire aux dispositions de l'article 3 de la Convention. Arrêt CEDH, *Tomasi c/ France*, 27 août 1992, req. n°12850/87

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 refoulement⁷.

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 maltraitements par certificat médical. La plupart du temps, ces certificats ne sont pas assez détaillés et sont dès lors inexploitableaux fins d'actions judiciaires.

Plusieurs interventions sont ensuite possibles : signalements au juge des libertés et de la détention ou au procureur de la République, saisine de la Commission nationale de déontologie de la sécurité – CNDS - aujourd'hui remplacée par le Défenseur des droits.

Il faut toutefois souligner que les personnes maintenues en zone d'attente hésitent souvent à raconter les comportements dont ils ont été victimes par peur de représailles, et notamment d'un refoulement immédiat.

II. ACCES AUX DROITS ET PROCEDURES - TRAITEMENT DES ETRANGERS ET DEMANDEURS D'ASILE

(Art. 2, 7, 9, 13, 14, 26)

A. Le manque d'information et les problèmes d'interprétariat

Quelle que soit la situation de l'étranger, la PAF lui notifie une décision de maintien en zone d'attente, qui est datée et précise les raisons de son placement. La loi précise que le maintenu est informé de ces droits « *dans les meilleurs délais* ».

Ainsi, lorsqu'une personne est interpellée à la frontière, la PAF doit 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.

Tout étranger maintenu en zone d'attente, qu'il soit non-admis, en transit interrompu ou demandeur d'asile, doit se voir reconnaître les droits énumérés par l'article L. 221-4 du CESEDA :

- avertir ou faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix ;
- refuser d'être réacheminé avant l'expiration du délai d'un jour franc ;

⁷ 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.

- bénéficier de l'assistance d'un interprète et d'un médecin ;
- communiquer avec un conseil ;
- quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France.

Ces droits doivent pouvoir être exercés de manière effective et immédiate dès la notification du maintien en zone d'attente.

Une compréhension, par les personnes, souvent partielle voire lacunaire de leur situation, de la procédure et du rôle des différents acteurs de la ZA.

La personne placée en zone d'attente doit en tout état de cause être correctement informée de ces droits afin d'être mise en mesure de les exercer. Or, 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.

Problèmes d'interprétariat

En dépit de leur droit d'être assistés d'un interprète, nombre d'étrangers ne se voient pas notifier leurs droits dans leur langue natale puisque l'interprétariat se fait dans une langue dont il est raisonnable que la personne la comprend, ni même parfois dans une langue qu'ils comprennent, suffisamment en tout cas pour comprendre les tenants et aboutissants de la procédure.

Cette mission d'interprétariat est parfois assurée par des interprètes non habilités, et ce, en totale contradiction avec le respect des principes de neutralité et d'objectivité. 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.

Par ailleurs, les maintenus ne peuvent pas bénéficier d'un interprète pour communiquer avec leur avocat, l'Anafé, etc. ou préparer une requête.

B. La nécessité de demander explicitement à bénéficier du « jour franc »

Depuis la loi de 2003, l'étranger ne bénéficie plus automatiquement du « jour franc » qui permet de ne pas être réacheminé pendant un délai de 24 heures, 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). En pratique, il n'est pas garanti que l'étranger se soit vu proposer le bénéfice de ce délai et qu'il en saisisse le sens et les enjeux. Ce dispositif fragilise considérablement ce qui constituait l'une des garanties essentielles de l'exercice effectif des droits, en permettant par exemple une prise de contact avec le consulat, un avocat ou la famille. Les réacheminements « immédiats » en sont donc facilités, au détriment encore une fois de la garantie des droits des étrangers.

C. L'absence de permanence d'avocats gratuite en zone d'attente

Aucune assistance juridique gratuite et systématique n'est prévue en zone d'attente, absence qui entraîne de graves entraves aux droits de la défense et au droit à un recours effectif. Si les

personnes maintenues peuvent être représentées par un avocat de permanence durant les audiences, cette assistance est limitée. D'une part, il est impossible de préparer correctement cette audience sans avoir reçu des conseils avisés, et, d'autre part, en amont, il est particulièrement difficile, voire impossible, de former seul des requêtes motivées en droit et en fait. L'accès au juge se trouve d'autant plus mis en cause que le contexte est celui de l'urgence avec des procédures accélérées et complexes. Le gouvernement français a assuré à de multiples reprises que l'assistance juridique était garantie en zone d'attente par la présence (irrégulière) de l'Anafé, qui n'a ni la vocation ni les moyens de fournir une assistance permanente à l'ensemble des personnes maintenues.

Cette situation de déni de droit est d'autant plus regrettable qu'elle compromet l'exercice de droits fondamentaux, 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.

D. Un contrôle du Juge des Libertés et de la Détention (JLD) loin d'être systématique

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 12^e 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. Si elle est passée de 3,5 jours en 2011 à 4 jours en 2012 à Roissy, elle n'était que de 43 heures à Orly en 2012 (et de 32h en 2013).

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.

Le projet de loi ne revient pas non plus sur les atteintes graves aux pouvoirs du juge judiciaire qu'avait introduit la loi de 2011⁸. 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 préjudicie par essence aux droits de la personne enfermée.

⁸Voir *Analyse collective du projet de loi « Besson » du 30 mars 2010, « relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité »*, juin 2010, p.9 : « Les articles 8 à12 : le recul du contrôle du juge des libertés et de la détention » et « La neutralisation du pouvoir de contrôle du juge judiciaire »
http://www.anafe.org/IMG/pdf/analyse_collective_pjl_-_2010-06.pdf

Les mêmes critiques seront adressées à la disposition, toujours issue 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 cesser 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 sur le placement en zone d'attente 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, sans que ce dernier ait à prouver l'existence d'un grief.

E. 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 2007⁹, un recours suspensif de plein droit a été instauré pour les seuls demandeurs d'asile à la frontière. Cependant, rien n'est prévu pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente, qu'ils soient non admis, en transit interrompu, mineurs isolés, etc.

Or, le projet de loi ne permet pas en l'état de garantir le droit au recours effectif protégé par l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, pour être effectif, le recours doit être suspensif. En l'état actuel, les recours de droit commun ne sont pas suspensifs de la mesure de renvoi, et sont donc dépourvus d'effet utile en zone d'attente. La procédure d'urgence en référé n'est pas non plus satisfaisante puisque le dépôt d'une requête n'a pas d'effet suspensif, si bien que le requérant peut être réacheminé avant l'audience.

Toutes les décisions de refus d'entrée sur le territoire et de placement en zone d'attente devraient être assorties d'un recours suspensif garantissant le contrôle systématique du juge administratif.

F. 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)¹⁰. 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

⁹ Cour EDH, 26 avril 2007, Gebremedhin contre France, req n° 25389/05

¹⁰ 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

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 étrangers¹¹.

III. L'ASILE A LA FRONTIERE (Art 7, 2, 13 et 14)

A. La procédure de demande d'admission sur le territoire français au titre de l'asile et les pratiques policières en zone d'attente ne permettent pas une protection effective des étrangers contre les renvois dangereux

En zone d'attente, la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile est une procédure spécifique et autonome, qui est ainsi mise en œuvre par le ministre de l'intérieur lorsqu'un étranger demande, à la frontière, à bénéficier du droit d'asile.

En d'autres termes, le fait de solliciter son admission au titre de l'asile consiste à demander à pouvoir entrer sur le territoire afin de pouvoir y demander une protection (statut de réfugié ou protection subsidiaire).

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

Par ailleurs, la décision ministérielle prise sur le fondement de l'article L.221-1 du CESEDA, autorisant l'entrée sur le territoire au titre de l'asile, n'emporte d'ailleurs aucun effet juridique pour l'étranger quant à une éventuelle reconnaissance ultérieure d'un besoin de protection.

Les étrangers qui se présentent à la frontière doivent pouvoir enregistrer leur demande d'asile auprès de la PAF dès qu'ils foulent le sol en aérogare et à tout moment durant leur maintien en zone d'attente. Pourtant, des difficultés d'enregistrement sont dénoncées depuis de nombreuses années, non seulement par l'Anafé, mais également par le HCR.

Une fois enregistrée, la demande est transmise aux agents de la DAF (Division de l'asile aux frontières) de l'OFPRA. Ces agents sont chargés d'entendre les demandeurs afin de connaître les motifs de la demande et déterminer si elle n'est pas « manifestement infondée ». En province, les entretiens avec l'OFPRA se font par téléphone, dans des conditions matérielles considérées par l'Anafé comme insatisfaisantes et en inadéquation avec les garanties reconnues aux demandeurs d'asile. Tout d'abord, les demandeurs d'asile n'ont pas forcément conscience de l'importance de cet entretien dans la procédure et il ne leur est pas toujours aisé d'identifier leur

¹¹ Voir la rubrique « Délocalisation des audiences » sur le site web de l'Anafé : <http://www.anafe.org/spip.php?mot27>

interlocuteur, ou d'établir une relation de confiance, particulièrement au téléphone. Cet état de fait porte sérieusement atteinte au droit d'asile.

Le ministre de l'intérieur a affirmé vouloir «redonner son sens à l'asile à la frontière». Si ce discours s'avère prometteur, les quelques dispositions du projet relatives à l'asile à la frontière, présentées comme positives, ne peuvent satisfaire.

Le projet de réforme laisse de côté un certain nombre de garanties pourtant essentielles à ces demandeurs d'asile privés de liberté et qui restent cachés du regard de la société, et bien souvent des avocats ou des juges eux-mêmes.

De plus, encore une fois, c'est le droit d'exception qui s'applique en outre-mer puisque la majorité des dispositions concernant l'asile à la frontière exclut la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Le projet annonce que les mineurs isolés demandeurs d'asile ne seront plus maintenus en zone d'attente. Cette mesure est cependant diminuée par des exceptions largement définies qui en pratique permettront toujours de bloquer aux frontières françaises de nombreux mineurs isolés demandeurs d'asile.

Le projet de loi crée également de nouvelles possibilités de placement en zone d'attente de demandeurs d'asile et de rejet de leur demande (demandes « irrecevables », application du règlement « Dublin ») sans prévoir les garanties procédurales nécessaires (recours, obligation d'information, etc.).

Le dédale de l'asile à la frontière reste surtout globalement inchangé :

- Une définition du caractère « manifestement infondé » d'une demande qui risque de permettre au ministère de l'intérieur de continuer à se prononcer sur le fond de la demande d'asile.
- Les conditions d'audition par l'OFPRA restent inégales selon les zones d'attente et ne garantissent pas toujours la confidentialité des échanges.
- Aucune modification des modalités de recours contre les refus d'entrée au titre de l'asile (délais quasiment intenable, conditions matérielles précaires) n'est envisagée ; le droit au recours certes suspensif reste donc inefficace en pratique.
- Les conditions de filtrage des recours, défavorables aux demandeurs, et de jugement au tribunal administratif restent identiques.

Le ministère de l'Intérieur justifiait notamment la nécessité de la réforme par des annonces d'une augmentation sans précédent du nombre de demandeurs d'asile en France. Ces annonces, en ce qui concerne la zone d'attente, doivent être démenties :

En 2013, l'asile à la frontière a connu son plus bas niveau de dépôt de demandes des dix dernières années, soit 1 346 demandes enregistrées, réparties sur 13 zones d'attente, dont 83,2% à Roissy, 10,1% à Orly et 7,8% en province et outre-mer. L'OFPRA a traité 1 262 demandes, soit un taux d'évaporation de 6,2% par rapport aux demandes enregistrées, suite aux libérations par le juge des libertés et de la détention. Les admissions au titre de l'asile ont concerné 17% des demandeurs en 2013 (soit 214 personnes).

En 2012, 2 223 demandes d'asile ont été enregistrées aux frontières françaises, contre 2 430 en 2011, et 10 364 en 2001. Le taux d'admission, en 2012, était de 13,1%, contre 10,1% en 2011, 25,8% en 2010 et 26,8% en 2009.

Cette baisse constante du nombre de demandeurs d'asile s'explique largement par les difficultés de plus en plus nombreuses pour les personnes en quête de protection à pouvoir gagner

l'Europe. En effet, ces dernières années ont été marquées par un durcissement des politiques européennes et françaises et ainsi une multiplication et un développement des entraves (officiers de liaison, fichiers, visas, visas de transit aéroportuaires, compagnies aériennes, etc.).

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

B. Des entraves persistantes à l'accès à la demande d'asile

1. Problèmes persistants d'enregistrement de la demande d'asile à la frontière

Les étrangers qui se présentent à nos frontières devraient pouvoir immédiatement faire enregistrer leur demande d'asile en aérogare, 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'Anafé¹².

Certaines personnes restent parfois des jours et des nuits dans les terminaux, dans certains cas volontairement afin de dissimuler leur provenance (une provenance inconnue rend plus difficile les recherches de la police et un renvoi éventuel), mais aussi parce que la police refuse tout simplement d'enregistrer leur demande d'asile, sous prétexte parfois d'un manque de temps, faisant patienter les demandeurs d'asile durant une durée anormalement excessive.

La permanence de l'Anafé enregistre régulièrement les témoignages de personnes, majeures ou mineures, ayant éprouvé des difficultés pour enregistrer leur demande d'asile.

L'Anafé constate 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 ».

2. Définition de la notion de demande « manifestement infondée »

Le projet de loi de réforme de l'asile prévoit une définition légale du caractère manifestement infondé d'une demande d'asile à la frontière. Ce caractère manifestement infondé semble constituer une présomption, tandis que le caractère fondé de la demande serait réduit à une exception. Le doute ne profite pas au demandeur d'asile. Et l'intention étrangère aux besoins de protection internationale sera recherchée en priorité, 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.

¹² Cf. notamment Anafé, *Zones d'attente : En marge de l'Etat de droit*, mai 2001.

La définition de la notion de « manifestement infondé » donnée par le nouveau texte reste ouverte à des interprétations extensives, pouvant conduire à une appréciation au fond de la demande d'asile. Or, l'examen de la demande d'asile à la frontière devrait uniquement permettre de déterminer de façon sommaire si les faits invoqués par le requérant peuvent correspondre à un besoin de protection. Par ailleurs, 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.

Contrairement au texte actuellement en vigueur, le projet de réforme introduit une définition de la notion de « manifestement infondé ». Cependant, cette définition ne modifiera sans doute pas les pratiques observées, notamment les motivations des décisions du ministère. 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 ». Ainsi, la définition introduite par le nouveau texte ne résout pas les questions soulevées par l'expression « manifestement infondé ». Le flou entourant les notions produites dans la nouvelle définition peut conduire à des interprétations extensives.

Alors même que la procédure d'asile à la frontière est juridiquement distincte de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié sur le territoire et d'octroi de la procédure subsidiaire, la définition de « manifestement infondé » contribue à une confusion dangereuse de ces deux procédures. En effet l'expression « caractère incohérent, contradictoire, faux ou peu plausible » ouvre la porte à une appréciation au fond de la demande lors de la procédure à la frontière, appréciation qui devrait être effectuée uniquement lors de l'instruction de la demande sur le territoire. Estimer la « cohérence » ou la « plausibilité » d'un récit dépasse le cadre de l'examen de la compatibilité entre les motifs de persécution invoqués et les critères de la demande d'asile. La question de la véracité de ces motifs de persécution ne devrait entrer en jeu qu'au moment de l'instruction de la demande sur le territoire, à partir du moment où le requérant a eu l'occasion de fournir aux officiers de protection des éléments détaillés et circonstanciés sur son parcours et ses craintes.

A cet égard, la CNCDH estime déjà que « l'appréciation de recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère « manifestement infondé » de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécution invoquées par l'intéressé »¹³.

C'est également ce que rappellent les conclusions de l'arrêt d'Assemblée Rogers (CE, 18 décembre 1996, n° 160856) du président Delarue, qui a énuméré les caractéristiques de l'examen dont « l'importance des déclarations de l'intéressé, non pour vérifier leur véracité ou leur précision mais pour relever leur « incrédisibilité » manifeste (*erreurs, appréciations ou des relations de circonstances par le demandeur d'une évidence telle qu'elles ne laissent la place, ni à aucune interprétation personnelle, pas plus qu'à une hésitation du raisonnement pour établir que la demande est manifestement infondée*) ».

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

¹³ CNCDH, *Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France adopté par l'Assemblée plénière du 29 juin 2006*, paragraphe 8 : http://www.cncdh.fr/sites/default/files/06.06.29_avis_droit_dasile.pdf

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 requérants, ou encore par les conditions d'interprétariat (souvent effectué par téléphone), le manque de préparation, etc.

Enfin, concernant la nature que recouvre la notion de manifestement infondé au regard de l'appréciation des craintes en cas de retour de la personne, il en ressort un degré de nuance impropre à satisfaire à une appréciation sous l'angle de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, il s'agit d'apprécier le risque de violation de l'article 3 de la Convention en déterminant pour chaque demandeur si les déclarations ne permettent non pas de tenir pour établi la réalité des faits qu'il invoque, mais que ses déclarations ne soient pas dépourvues de toute vraisemblance. La nuance à supposer qu'elle existe est trop faible pour considérer qu'elle puisse permettre de se conformer dans le même temps aux exigences découlant de l'article 3 de la Convention.

C. L'absence de recours effectif contre les décisions de refus d'admission sur le territoire français au titre 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 persécutions et sans qu'il ait été procédé à un examen au fond de sa demande.

Le projet de réforme aurait dû être l'occasion de se conformer aux exigences européennes en matière d'effectivité des requêtes et ainsi 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. En effet, le recours en zone d'attente ne peut être considéré comme aisément accessible tant en droit qu'en pratique, compte tenu des différentes contraintes pesant sur les requérants pour qu'ils puissent utilement contester la mesure de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile.

Selon la jurisprudence constante de la Cour¹⁴, l'effectivité des voies de recours est à apprécier en droit et en fait. Les caractéristiques de l'effectivité d'une voie de recours sont : son accessibilité et sa réalité c'est-à-dire sa disponibilité en droit et en pratique, sa qualité, c'est-à-dire l'étendue du contrôle et enfin sa rapidité, soit la célérité du contrôle ainsi opéré. Enfin, l'effectivité d'un recours s'apprécie également au regard de sa suspensivité de plein droit. Le 26 avril 2007, la Cour européenne des droits de l'Homme constatait que la procédure relative à la non admission des étrangers sur le territoire français au titre de l'asile était contraire aux articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Cour EDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin contre France*, req n° 25389/05).

La loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 a introduit de ce fait dans la législation française un

¹⁴ Voir notamment CEDH, 14 décembre 2010, I.M contre France - requête n°9152/09 et CEDH, 20 septembre 2007, Sultani contre France, requête n° 45223/05.

recours suspensif contre les refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile (article L.213-9 du CESEDA).

Au regard de ces critères, l'Anafé considère, à la lumière de sa pratique corroborant l'analyse de la législation en vigueur que le recours offert aux requérants souhaitant contester un refus d'entrée au titre de l'asile ne remplit toujours pas les conditions requises par la Convention européenne des droits de l'homme pour être considéré comme effectif.

1. Brièveté des délais

En effet, la brièveté du délai de recours doit s'apprécier au regard des exigences relatives à la rédaction du recours qu'il s'agisse d'éléments de forme ou de fond. De même, la durée du recours doit également s'analyser au regard de la disponibilité des garanties indispensables pour rendre ce recours accessible, à savoir les conditions d'interprétariat et d'assistance juridique. Enfin, le contexte de privation de liberté des personnes et donc les entraves en résultant pour communiquer efficacement avec des tiers à l'extérieur doit également être pris en compte dans l'appréciation du caractère effectif du recours. Du point de vue de l'Anafé aucune de ces trois conditions n'est remplie. Rappelons que ce 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.

2. Absence d'assistance juridique gratuite

Or, 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. Le juge peut décider qu'il n'y a pas lieu de fixer une audience s'il considère la requête comme étant manifestement mal fondée. La décision de refus d'entrée au titre de l'asile ne peut être exécutée avant le juge du tribunal administratif n'ait statué. Si le jugement est rendu à l'audience, les motifs ne sont en pratique transmis qu'ultérieurement au risque que la personne soit éloignée avant de les recevoir. En cas de rejet, 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.

De manière générale, l'Anafé observe que les étrangers maintenus en zone d'attente ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour avoir recours par leurs propres moyens à un avocat, ni d'ailleurs du temps pour en trouver un, en quelques heures, dans une matière très technique et spécialisée. L'Anafé, qui fonctionne grâce au concours de bénévoles, ne peut assurer ses permanences (soit téléphoniques, soit au sein de la zone d'attente de Roissy où elle est présente deux à trois fois par semaine) les fins de semaine. Dès lors, aucune assistance juridique n'est possible entre le vendredi soir et le lundi matin. De plus, la législation n'a pas mis en place de permanence d'avocats en zone d'attente. Il est évident qu'un étranger « moyen » 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.

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.

3. Des atteintes au principe du contradictoire et de l'égalité des armes avec l'administration

Une difficulté supplémentaire peut se poser s'agissant des informations dont dispose le requérant pour contester la décision qui lui a été opposée. Les requérants ne sont pas systématiquement destinataires des notes d'entretien avec l'OFPRA, élément 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. Mais, en revanche, dans les autres zones d'attente, à commencer par celles d'Orly, ce rapport n'est pas remis systématiquement puisqu'il est transmis à la demande de l'étranger, à condition qu'il ait connaissance de son existence et surtout de l'importance de ce document, et transmis par télécopie portant la mention « Confidentiel » aux services de la police aux frontières ou à l'avocat, s'il en a un, de l'intéressé.

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-rendu¹⁵. Le projet de réforme n'a pas pris acte de cette jurisprudence et la pratique est toute autre puisque le délai de 48 heures commence à courir à partir de l'heure indiquée sur le procès-verbal de notification de la décision du ministère de l'Intérieur. Alors même que le juge administratif peut déclarer recevable 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'OFPRA, 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, se déroulant sans que le demandeur d'asile ne soit prévenu à l'avance ni de son heure ni de sa teneur, 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.

4. Les conditions d'examen de la requête par le juge administratif

Lors de la phase contentieuse, devant le tribunal administratif, l'examen de la requête est assuré par un magistrat désigné qui peut avoir plusieurs affaires à examiner lors d'une même audience, Ce magistrat doit, parfois, également statuer au cours de la même audience, sur des requêtes

¹⁵ Cf. Conseil d'État, 28 novembre 2011, N°343248.

dirigées contre des obligations de quitter le territoire français assorties de mesures de surveillance.

Les requêtes se rapportent souvent à des faits complexes, qui nécessitent de longs débats car les éléments justifiant du bien-fondé ou non de la demande d'asile. La complexité de l'affaire soumise au magistrat est susceptible d'apparaître également au cours des débats. Ainsi, l'examen des requêtes dirigées contre les refus d'entrée au titre de l'asile est un exercice difficile qui requiert, pour le magistrat, une attention particulière.

Auparavant, le juge unique qui statuait dans un délai soixante-douze heures avait à tout le moins la possibilité de mettre l'affaire en délibéré pour se laisser un peu de temps pour étudier le dossier plus en profondeur. Mais une récente modification a été introduite¹⁶ pour que le jugement soit prononcé à l'audience, ce qui accroît les difficultés liées à la garantie d'une protection juridictionnelle effective à laquelle ont droit les demandeurs d'asile à la frontière.

D. Des inquiétudes supplémentaires de l'Anafé face aux atteintes nouvelles aux droits, contenues dans les dispositions du projet de loi de réforme de l'asile, applicables à la frontière

→ La procédure Dublin désormais appliquée aussi à la frontière

L'Etat membre responsable de la demande d'asile en application du chapitre III du règlement Dublin III¹⁷ de juin 2013 pourra désormais être déterminé à la frontière. Or, les délais maximum de détermination de la responsabilité d'un Etat membre sont manifestement incompatibles avec la durée légale du maintien en zone d'attente qui est sauf exception¹⁸ de 20 jours. Par ailleurs, les modalités de transfert d'un demandeur d'asile ne sont pas prévues et il existe ainsi un risque de prolongation de la privation de liberté bien au-delà des objectifs du maintien en zone d'attente.

Les articles 21, 22, 23, 25 et 29 du règlement Dublin III prévoient des délais de détermination de la responsabilité d'un Etat pour traiter une demande d'asile incompatibles avec la durée légale de maintien en zone d'attente. Selon s'il s'agit d'une prise ou d'une reprise en charge et si cette dernière est simple ou résulte d'une enquête Eurodac, les délais d'application du règlement varient de 2 mois et demi (pour une reprise en charge Eurodac) à 5 mois (pour une prise en charge simple).

Ainsi dans ce dernier cas, la saisine de l'Etat estimé responsable de la demande doit intervenir dans les 3 mois suivant l'enregistrement de la demande d'asile (article 21). L'Etat saisi doit ensuite donner une réponse dans les 2 mois (article 22), sans quoi il sera estimé qu'il a tacitement accepté de prendre la responsabilité de la demande. Cette procédure peut donc légalement durer 5 mois au total.

¹⁶ 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. Ainsi l'article R. 777-1 du Code de justice administrative prévoit-il que « 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. 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 ».

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF>

¹⁸ Si la personne effectue une demande d'asile entre le 14^e et le 20^e jour de son maintien en zone d'attente, la durée totale du maintien peut aller jusqu'à 26 jours.

Si ces délais constituent des délais maximum, il reste peu probable que les procédures qu'ils régissent soient effectivement réalisées en moins de 20 jours. Dès lors, comment appliquer le règlement 604/2013 en zone d'attente tout en respectant les procédures qui régissent le maintien en zone d'attente ?

Par ailleurs, l'article 29 du règlement de Dublin III prévoit un délai de transfert de 6 mois à partir du moment où l'Etat saisi accepte de prendre en charge la demande. Comment les demandeurs d'asile seront-ils pris en charge durant ce temps ? Il y a là un risque de prolongation du maintien des demandeurs d'asile dans des lieux de privation de liberté. Des interrogations subsistent également quant aux modalités de transfert depuis la zone d'attente vers le pays reconnu responsable de la demande.

D'autant que, depuis l'introduction de la procédure Dublin III dans la détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile, seule une part très marginale des demandeurs d'asile en France a été soumise à une procédure Dublin. Ainsi, en 2013, environ 10% des demandes d'asile ont donné lieu à une saisine d'un Etat-membre, et seuls 1,2% des demandeurs d'asile ont été effectivement transférés¹⁹.

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

Le projet de loi de réforme de l'asile crée un nouveau pouvoir discrétionnaire pour l'OFPRA 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'OFPRA 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 de provenance potentiellement dangereux. On risque de passer à côté de réels besoins de protection et de méconnaître le principe de non refoulement.

Les hypothèses tendant à ce qu'une demande d'asile soit déclarée irrecevable à la frontière « Sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies » ne sont pas justifiées et posent la question du respect du principe de non refoulement:

- les décisions d'irrecevabilité ne sont assorties d'aucune obligation de motivation et de celle-ci ni d'aucune possibilité de recours suspensif et effectif
- 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.

¹⁹ Xenodoques – Blog sur le droit d'asile, *Statistiques sur l'application du règlement Dublin en France en 2013*, 1^{er} avril 2014 : <http://xenodoques.blog.lemonde.fr/2014/04/01/statistiques-sur-lapplication-du-reglement-dublin-en-france-en-2013/>

« Sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies », c'est-à-dire sans même poser de questions sur les raisons du départ et les motifs de la demande d'asile, l'officier de protection peut conclure au caractère irrecevable de la demande, alors même qu'en matière d'asile à la frontière, la compétence relève du ministère de l'intérieur.

Pour qu'une demande puisse être déclarée irrecevable, elle devrait pouvoir faire l'objet d'un examen et d'une décision motivée qui devrait pouvoir être contestée.

« Si le demandeur bénéficie d'une protection au titre de l'asile dans un Etat membre de l'UE »

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. Dès lors, le choix de procéder ou non aux vérifications reviendrait entièrement à l'officier de protection qui ne semble pas être tenu de motiver sa décision.

De plus, si le projet de loi prévoit qu'une demande d'asile déposée à la frontière peut être désormais irrecevable, il n'est à aucun moment prévu d'assortir cette nouvelle mesure d'un droit à un recours suspensif et effectif.

Or dans son arrêt *Cimade et M.B.* du 13 novembre 2013 (Requête n° 349735), le Conseil d'Etat affirme que « les craintes dont [le réfugié/demandeur d'asile] fait état quant au défaut de protection dans cet Etat membre [de l'Union européenne] doivent en principe être présumées non fondées, sauf à ce que l'intéressé apporte, par tout moyen, la preuve contraire ». De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a admis, concernant le renvoi des demandeurs d'asile vers un autre Etat membre dans le cas des procédures « Dublin », qu'on ne pouvait « *présumer que le requérant reçoive un traitement conforme aux exigences de la Convention mais au contraire s'enquérir, au préalable, de la manière dont les autorités [...] appliquaient la législation en matière d'asile en pratique* » (MSS c/ Belgique et Grèce, 2011). Ainsi, tant pour le Conseil d'Etat que pour la CEDH, cela revient finalement à admettre que le fait qu'un Etat soit membre de l'Union Européenne ne garantit pas dans l'absolu une protection effective.

« Lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un Etat tiers et y est effectivement réadmissible »

Le même raisonnement que précédemment peut trouver à s'appliquer. Il revient donc à la personne d'apporter la preuve que la protection dont elle bénéficiait n'est plus effective, et qu'elle encourt des menaces dans un Etat partie à la Convention de Genève, du fait de circonstances exceptionnelles.

Enfin, en prévoyant l'application des dispositions relatives à une demande irrecevable de la même manière sur le territoire et en zone d'attente, cela revient à méconnaître la différence de nature qui existe entre la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile et la procédure d'examen des demandes d'asile présentées sur le territoire tendant à l'octroi d'une protection (à laquelle sont soumis les personnes une fois sortie de la zone d'attente et entrées sur le territoire).

→ Personnes vulnérables et « garanties procédurales particulières »

L'OFPPA peut considérer que la vulnérabilité d'un demandeur d'asile à la frontière, par exemple pour des personnes mineures ou ayant été victimes de violences graves, nécessite des garanties procédurales particulières incompatibles avec la zone d'attente. Dans ce cas, la personne est admise sur le territoire avec un visa de régularisation de huit jours.

Cette modification donne un large pouvoir à l'OFPPRA, 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. Cette disposition pose plusieurs questions :

- Quels seront les critères des agents pour apprécier la vulnérabilité « particulière » d'un demandeur d'asile par rapport à un autre ? Un récit détaillé suffira-t-il ? Ou des preuves « matérielles » (cicatrices, certificats,...) seront-elles exigées ?

- Sur la notion de vulnérabilité, dont une acception a minima a été retenue par le ministère : ne semblent concernés que les mineurs (à moins qu'ils ne retombent dans une des larges exceptions mentionnées plus haut) et les victimes de torture. Cette vision restrictive institue dès lors une forme de « prime à la torture », et son corollaire, les risques d'un recours à la certification de la torture, une dérive qui doit être endiguée.

Les demandeurs d'asile sont tous susceptibles d'avoir subi des violences graves physiques ou psychologiques – sur quelles considérations certains d'entre eux seront-ils autorisés à entrer sur le territoire ? Nombre d'entre eux pourraient être concernés, y compris les familles avec enfants, les mineurs isolés qui seraient maintenus exceptionnellement, ou les personnes ayant subi des violences – ce qui est fréquent pour des demandeurs d'asile. Reste à savoir dans quelle mesure et comment l'OFPPRA mobilisera cette possibilité, et quelles seront les « garanties procédurales particulières » visées.

Les personnes considérées comme particulièrement vulnérables feront-elles l'objet d'un suivi spécifique ? Cette « détection » de la vulnérabilité se fera sous la tutelle principale du ministère de l'intérieur. Quelle place sera laissée au soin, à l'écoute, au suivi ? Le contenu et les modalités des « garanties procédurales particulières » reste indéterminé, tout comme les moyens qui seront mis à la disposition des pouvoirs publics pour assurer une réelle prise en charge de ces situations, pourtant plurielles, de vulnérabilité.

IV. LA PRATIQUE DU REFOULEMENT (Art. 7, 13, et 14)

A. Une remise quasi-automatique des personnes refoulées aux autorités locales dans le pays de renvoi

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,
- 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 1944²⁰ relative à l'aviation civile internationale, et ce même si les conditions de renvoi sont loin d'être satisfaisantes.»²¹

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.

B. Les demandeurs d'asiles sont soumis au risque de violation de leurs droits après renvoi et souvent du fait de leur renvoi vers le pays d'origine

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

Rappelons qu'il ne s'agit pas à la frontière d'un examen au fond de la demande et que l'issue de cette procédure est sans incidence sur un éventuel octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire si le demandeur est admis sur le territoire pour un autre motif et y dépose une demande d'asile.

Grâce aux témoignages recueillis durant ses permanences juridiques, l'Anafé a constaté que plusieurs personnes venues demander l'asile aux frontières françaises, et dont la demande de protection avait été refusée, devaient affronter, après leur refoulement vers leur pays d'origine, ces mêmes dangers qui les avaient conduites à demander une protection à la France.

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 incarcérés²², soit être refoulés à nouveau vers leur pays de nationalité.

La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants tout comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés

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

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

²² A titre d'exemple, au Maroc, pour toute personne qui a quitté le territoire de façon irrégulière (possession de faux passeport, etc.).

fondamentales devraient pourtant protéger les personnes contre leur renvoi dans un pays où elles risquent de subir ces mauvais traitements.

C. Menaces de refoulement

L'Anafé est également très préoccupée par les menaces de refoulement immédiat 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.

V. LA PERSISTANCE D'ATTEINTES AUX DROITS DE L'ENFANT EN ZONE D'ATTENTE (Art. 10, 13, 24)

A. Evolutions jurisprudentielles et législatives récentes. LA France fait la sourde oreille aux alertes de la Cour européenne des droits de l'homme

Suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2012²³, François Hollande, alors candidat à l'élection présidentielle, s'était engagé à mettre un terme à la rétention des enfants et de leur famille. Les arguments de la Cour européenne développés concernant la rétention étant largement transposables à la zone d'attente, l'Anafé avait interrogé Monsieur Hollande sur ce point, lequel avait répondu que les enfants pourraient « *bénéficier d'un régime dérogatoire, adapté à leurs besoins particuliers, afin que soient assurés leur sécurité, leur assistance juridique, leur accompagnement social, psychologique et médical* »²⁴. 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 2012²⁵ fait primer l'assignation à résidence des familles sur le placement en rétention, aucune disposition similaire – ou encore plus énergique – n'apparaît dans le projet de loi concernant la zone d'attente.

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'Homme²⁶. L'« *intérêt supérieur de l'enfant* », garanti par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, n'est aucunement pris en compte dans un lieu d'enfermement où le mineur isolé 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 parvenu.e.s à déposer une demande d'asile).

²³ CEDH, Affaire Popov c. France, Requêtes n° 39472/07 et 39474/07, 19 janvier 2012

²⁴ Courrier du 24 avril 2012 à l'Anafé

²⁵ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir_35851.pdf

²⁶ 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

En l'état actuel du droit, les quelques garanties accordées aux mineurs placés en zone d'attente (administrateur ad hoc, bénéfice du jour-franc) sont largement insuffisantes. Concernant la protection contre le renvoi, le projet de loi ne revient pas sur une incohérence législative majeure : alors que le mineur étranger qui se trouve sur le territoire est absolument protégé contre toute mesure d'expulsion, en zone d'attente, le mineur étranger isolé, ou non, peut faire l'objet d'un renvoi. En zone d'attente, il n'existe aucune voie de recours permettant de suspendre le renvoi afin de permettre un examen sérieux de la situation du mineur par les services sociaux. Enfin, si l'administration assure vérifier les « garanties de prise en charge » à l'arrivée du mineur isolé avant de procéder à son refoulement, les modalités de cette vérification et l'étendue de ces garanties ne sont pas définies légalement, ni soumises au contrôle juridictionnel.

B. La réforme de l'asile ne préviendra pas les nouvelles atteintes aux droits des enfants en zone d'attente. Des mesures en trompe-l'œil

Le projet de réforme de l'asile²⁷ annonce que les mineurs isolés demandeurs d'asile ne seront plus, sauf exceptions, maintenus en zone d'attente. Il est inacceptable que le projet de réforme du CESEDA n'élargisse pas cette disposition à l'ensemble des mineurs.

Les pratiques aux frontières françaises concernant les mineurs continuent aujourd'hui d'être en contradiction avec le droit international, la jurisprudence européenne et le droit interne, et le projet de réforme, s'il constitue une avancée, ne change pas radicalement la donne. D'une part parce que le maintien exceptionnel ne vise que les mineurs isolés avérés demandeurs d'asiles, excluant les mineurs privés de liberté pour un autre motif, et d'autre part parce qu'il ne concerne qu'un nombre relativement faible de mineurs parmi ceux placés en zone d'attente.

Le projet de loi introduit le caractère exceptionnel du maintien des mineurs isolés demandeurs d'asile en zone d'attente le temps de l'examen de leur demande, ce qui va dans le sens des recommandations des instances internationales et nationales de protection des droits de l'homme contre l'enfermement des mineurs.

La réforme ne devrait prévoir aucune exception puisque le maintien d'un mineur isolé demandeur d'asile en zone d'attente n'est prévu que de manière exceptionnelle, mais ces exceptions sont nombreuses et risquent de concerner un nombre élevé de mineurs isolés parmi les quelques dizaines de 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 trois catégories sont extrêmement vastes et très peu définies. 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

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

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.

	Nombre de demandes enregistrées par l'OFPRA	Nombre d'avis rendus	Nombre de demandes de mineurs isolés	Taux d'avis positifs	Taux d'avis positifs pour les mineurs isolés	Nombre de mineurs isolés en ZA
2007	4773	3598	288	44,60%	27,10%	822
2008	5100	4409	305	31,10%	27,50%	698
2009	3260	2798	224	26,80%	40,80%	700
2010	2624	2184	99	25,80%	46,50%	518
2011	2430	1857	44	10,10%	20,50%	516
2012	2223	1954	81	13,10%	18,50%	416
2013	1346	1262	49	17%	22,50%	378

Sources : OFPRA et ministère de l'intérieur

En 2013, selon les chiffres du ministère de l'intérieur, 378 mineurs isolés ont été placés en zone d'attente contre 416 en 2012.

Toujours selon le ministère de l'intérieur, en 2012, 40 mineurs parmi ceux maintenus à Roissy et à Orly ont été réacheminés, soit un taux de 10%. Selon les déclarations du Défenseur des Droits à l'ONG Human Rights Watch, le taux de refoulement pour les mineurs isolés maintenus aux frontières était de 30 à 40% en 2012²⁸.

Par cette réforme *a minima*, la France ne respecte toujours pas ses obligations conventionnelles internationales en termes de droit des mineurs :

- **Comité des droits de l'enfant des Nations unies** : A l'issue des observations formulées par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies lors de son examen, en juin 2009, des conditions d'application de la Convention par la France, c'est du point de vue de l'assistance des enfants demandeurs d'asile, réfugiés et non accompagnés que le Comité a exprimé ses plus fortes recommandations²⁹.

Se montrant particulièrement inquiet sur la situation des mineurs isolés étrangers placés dans les zones d'attente françaises, le Comité relève notamment que « *les enfants sont souvent renvoyés vers des pays où ils risquent d'être exploités, sans que leur situation ait été véritablement évaluée* ».

²⁸ Human Rights Watch, « France : les mineurs non accompagnés se retrouvent bloqués aux frontières », avril 2014.

²⁹ En 2009, le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies a examiné les troisième et quatrième rapports périodiques de la France, présentés en un seul document (CRC/C/FRA/4), le 26 mai 2009, et a adopté ses observations finales le 12 juin 2009. La France y a répondu en soumettant son cinquième rapport périodique en octobre 2012.

- **CESDH** : En l'état actuel, il est impossible de considérer que l'enfermement des enfants en zone d'attente se fait dans le respect de l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (« *l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ») et que la privation de liberté n'est prononcée « *qu'en mesure de dernier ressort* » (article 37 de la même Convention). Dans son arrêt *Popov contre France*, la Cour EDH relève de la même manière que « *la promiscuité, le stress, l'insécurité et l'environnement hostile que représentent [les centres de rétention] ont des conséquences néfastes sur les mineurs, en contradiction avec les principes internationaux de protection des enfants* ». Cette décision est parfaitement transposable à la situation en zone d'attente.

Par ailleurs, la situation faite aux mineurs placés en zone d'attente est en contradiction flagrante avec le principe de protection des mineurs contre l'éloignement. C'est d'ailleurs ce qui a été jugé clairement par la Cour EDH (CEDH, 12 octobre 2006, *Mayeka contre Belgique*, Requête n°13178/03) en retenant de multiples violations de la Convention européenne des droits de l'Homme des seuls faits de la détention et du refoulement d'une mineure isolée.

De nombreuses instances se sont prononcées dans le même sens que la Cour concernant la situation spécifique des mineurs en zone d'attente, qu'il s'agisse, au plan international, du Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, du Conseil de l'Europe ou de l'UNESCO, et au plan national de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et du Défenseur des Droits.

- **UNHCR** : Le maintien des mineurs resterait en contradiction flagrante les recommandations du HCR³⁰ adoptées dans le cadre du programme en faveur des enfants séparés en Europe (PESE). La Déclaration de bonne pratique du PESE précise que les enfants séparés en quête de protection ne doivent jamais se voir refuser l'entrée sur le territoire ni être refoulés à la frontière ni être détenus pour cause d'immigration ; ils ne doivent pas non plus être soumis à des entretiens poussés par les services d'immigration au point d'entrée sur le territoire (art. 1). En revanche, ils doivent « *passer par les procédures normales et se voir épargner les procédures alternatives comme celles relatives au "pays tiers sûr" (admissibilité), au "manifestement infondé" (accélérée)...* » (art. 12.a).

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 contesté par un grand nombre de praticiens hospitaliers au vu de sa marge d'erreur, et qui ne prend pas en compte l'histoire, l'origine et l'environnement du mineur.

- **Comité consultatif national d'éthique en 2005 et de l'Académie nationale de médecine en 2007** : Malgré les avis négatifs du Comité consultatif national d'éthique en 2005 et de l'Académie nationale de médecine en 2007, la France continue de recourir à l'examen osseux pour déterminer l'âge des enfants. Le Défenseur des Droits, dans une décision de 2012, estime que les tests d'âge osseux ne peuvent servir de seul fondement à la détermination de l'âge d'un mineur isolé étranger.

Les services de la PAF demandent une expertise médicale lorsqu'ils ont un doute sur la minorité d'un étranger maintenu compte tenu de son aspect physique. Cette suspicion s'applique parfois même à ceux qui sont en mesure de présenter un document d'état civil. Et la décision finale qui déclare un mineur comme étant avéré incombe à l'administration, et reste donc tributaire de

³⁰ HCR, Save the children « Déclaration de bonne pratique », 2004, formulée dans le cadre du Programme en faveur des enfants séparés en Europe, voir le point 12 (a).

pratiques disparates. D'autant que la pratique tend à montrer que le doute ne bénéficie que rarement au mineur.

C. Des renvois de mineurs isolés étrangers sans garanties sérieuses de prise en charge à destination

Comme toute personne présente en zone d'attente, les enfants qui y sont maintenus risquent d'être refoulés à tout moment³¹. La loi française prohibe pourtant toutes les formes d'éloignement forcé à l'égard de mineurs, qu'il s'agisse de mesures administratives (expulsion ou reconduite à la frontière) ou judiciaires (interdiction du territoire français)³².

La situation faite aux mineurs placés en zone d'attente est en contradiction flagrante avec ce principe de protection des mineurs³³ contre l'éloignement et témoigne d'une incohérence du législateur.

Pour les mineurs renvoyés vers leur pays de provenance, il n'y a aucune garantie qu'ils n'y soient pas livrés à eux-mêmes une fois arrivés à destination. En effet, comme pour les personnes majeures, la ville de provenance ne constitue souvent qu'un lieu de transit. Dès lors, dans la grande majorité des cas, les personnes n'y sont pas légalement admissibles. Le devenir du mineur refoulé vers un pays où il n'a pas d'attaches et où il n'est pas admissible est très incertain. Selon les services de la police aux frontières de Roissy, depuis le mois d'octobre 2009, tous les renvois de mineurs isolés se feraient systématiquement sous escorte et uniquement dans le pays dont ils ont la nationalité, où les mineurs seraient remis directement aux autorités locales. Aux dires de la PAF, le renvoi d'un mineur ne se ferait que si l'administration française a obtenu un accord préalable et des « garanties » concernant sa prise en charge à l'arrivée (parents ou structure d'accueil), et ce par le biais des autorités françaises en poste dans les pays de renvoi, en charge de contacter les autorités locales.

A ce jour, nous ne sommes pas en mesure de vérifier si ces déclarations correspondent à la réalité.

Mais, elles révèlent en tout cas que ces précautions n'étaient pas systématiquement prises dans la période antérieure à octobre 2009.

De plus, il reste très improbable que l'administration soit en mesure d'obtenir de véritables garanties quant à la prise en charge du mineur compte tenu de la brièveté de son maintien en zone d'attente (48 heures en moyenne³⁴).

En région parisienne, tous les mineurs seraient donc systématiquement renvoyés vers les pays de nationalité, à l'exception des mineurs en transit interrompu, qui, de la même façon qu'ils ne bénéficient pas systématiquement du jour franc, ne bénéficient pas non plus de cette nouvelle

³¹ Sauf en ce qui concerne les demandeurs d'asile.

³² Article L. 521-4 du CESEDA : « *l'étranger mineur de 18 ans ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion* ».

³³ C'est d'ailleurs ce qui a été jugé clairement par la Cour européenne des droits de l'homme (Décision de la CEDH du 12 octobre 2006 « *Mayeka contre Belgique* »). La Cour a retenu de multiples violations de la Convention européenne des droits de l'homme des seuls faits de la détention et du refoulement d'une mineure isolée.

³⁴ 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*".

pratique, et peuvent donc encore être renvoyés vers leurs pays de provenance. Cette pratique n'a pas été étendue à toutes les zones d'attente.

Lorsqu'un mineur est refoulé vers son pays de nationalité, il est indispensable qu'il puisse être remis à une personne qui ne soit pas qu'une simple connaissance de la famille. Cette exigence découle de l'intérêt supérieur de l'enfant et vise notamment à le protéger contre toutes formes d'atteinte à son arrivée.

Là encore, l'Anafé ne parvient à obtenir aucune garantie.

L'ANAFE FORMULE LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES

- Toute décision de refus d'entrée sur le territoire et toute mesure privative de liberté doit être assortie d'un recours suspensif.
- 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.
- 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.
- 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.
- Il doit être immédiatement et définitivement mis fin à l'enfermement - sous quelque forme que ce soit - de tous les mineurs étrangers, aux frontières comme sur le reste du territoire français.
- 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.
- L'Anafé demande la mise en place d'un délai de recours suspensif décent, et effectif en pratique, pour les demandeurs d'asile. et pour tous les étrangers maintenus en zone d'attente.

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 médical pour les exilés

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

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