

anafe

Association nationale
d'assistance aux frontières
pour les étrangers

Résumé

Des zones d'atteintes aux droits

Rapport d'observations dans les zones d'attente

Novembre 2015

Edito

Corps sans vie sur les plages de Grèce ou d'Italie, «migrants» tentant par milliers de passer les frontières...Crise migratoire ou exode globalisé ? Alors que les médias et l'opinion publique oscillent entre l'empathie pour des exilés désespérés et la peur de l'invasion, l'Union européenne et nombre de ses États membres, comme la France, se barricadent encore et toujours plus.

« *Montre-moi comment tu traites les étrangers, je te dirai qui tu es...* »

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

L'Anafé souhaite une nouvelle fois apporter son témoignage sur la situation des personnes privées de leur liberté aux frontières françaises et sur les conséquences, parfois dramatiques, qui peuvent résulter des textes en vigueur et des conditions de leur application. Cette édition 2015 du rapport « Des zones d'atteintes au droit » se compose de deux volets qui présentent au lecteur, averti ou profane, la réalité de la situation dans les zones d'attente ainsi que le travail au quotidien de l'Anafé.

Le rapport d'observation rend compte des conditions matérielles de maintien des personnes, de leur manque d'information, des difficultés d'accès à leurs droits et de situations dramatiques qui se sont produites au cours de l'année 2014. Cette étude est étayée par les constats similaires faits en 2012 et 2013. Ce bilan d'observation triennal permet de dégager une vision globale de la situation des droits des personnes aux frontières françaises et, dans la mesure du possible, dans certains pays de renvoi.

Ces constatations sont le fruit du travail quotidien approfondi et de terrain de l'Anafé qui présente dans la seconde partie de cet ouvrage son rapport d'activité pour l'année 2014, donnant ainsi un aperçu de son fonctionnement interne, de ses missions et de ses actions concrètes.

L'année 2015 s'inscrit dans la tendance déjà constatée des violations des droits au profit du gardiennage efficace de la frontière : des personnes vulnérables (mineurs, personnes malades ou demandeurs d'asile, y compris des Syriens et des personnes réfugiées en Syrie) ont été maintenues et renvoyées dans des pays en guerre ; des frontières françaises ont été fermées (Calais, Vintimille) ; et les contrôles policiers ont été durcis en amont et à l'arrivée sur le territoire - dans des conditions peu scrupuleuses du droit. La volonté politique a une fois encore primé sur le respect des droits fondamentaux, avec pour conséquence principale de mettre en danger les populations qui fuient leur pays. Ni les évolutions de la récente loi sur le droit d'asile et du projet de réforme du droit des étrangers, ni les projets actuellement discutés aux niveaux nationaux et européens n'apportent de réponse satisfaisante en la matière.

La mobilisation pour les droits des personnes arrivant aux frontières françaises n'a jamais été aussi nécessaire.

AVANT-PROPOS

En septembre 2015, le ministère de l'intérieur recensait 67 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant des destinations internationales. Les principales zones sont celles des aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et d'Orly avec respectivement 80,6% et 11,7% des maintiens en 2014.

L'Anafé est la seule association en France à disposer d'un double degré d'habilitation pour intervenir en zone d'attente : réseau de visiteurs habilités à intervenir dans toutes les zones d'attente et droit d'accès permanent à celle de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle. Elle a acquis au fil des ans une expertise certaine dans le domaine de l'enfermement des étrangers aux frontières françaises. Tout en restant indépendante et vigilante, l'Anafé maintient un dialogue avec les autorités publiques et confronte régulièrement ses données et ses constatations avec les autres acteurs intervenants dans ces espaces, notamment le ministère de l'intérieur, et plus spécifiquement la police aux frontières (PAF), mais aussi l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), les ordres des avocats, les élus et les organes nationaux et internationaux de protection des droits de l'Homme ou du droit humanitaire.

Ce rapport d'observation se fonde sur des constatations de terrain, par une approche experte et en profondeur de la situation des personnes maintenues dans les zones d'attente. Les informations recueillies proviennent des permanences tenues physiquement ou téléphoniquement par les bénévoles de l'Anafé ou collectées par les visiteurs qui interviennent pour le compte de l'Anafé ou de ses membres. Elles proviennent également du travail d'observation régulière des audiences des tribunaux administratifs et des juridictions judiciaires, ainsi que du travail de suivi des refoulés et des missions effectuées dans certains pays, notamment au Liban et au Maroc.

Les dysfonctionnements et les atteintes aux droits constatés et dénoncés dans ce rapport ont été observés sur une période de trois ans. S'il s'agit de faire en état des lieux de la situation en 2014,

l'intégration des éléments marquants des années 2012 et 2013 constitue un apport majeur de ce rapport. Ces dysfonctionnements ne sont pas des « incidents » ni des phénomènes isolés. La durée d'observation et la profondeur de l'analyse qui en découle ont permis de démontrer avec légitimité que ces atteintes aux droits des personnes maintenues sont un problème chronique, structurel, auquel il convient d'accorder une attention à la hauteur de sa gravité.

L'Anafé a ainsi pu constater deux tendances lourdes en zone d'attente, celle d'un droit qui semble au service de l'administration et celle d'une administration se situant trop souvent au-dessus des lois.

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

C'est ici un paradoxe : en effet, les règles de droit devraient avoir pour fonction première d'apporter de la sécurité juridique à l'individu confronté à la machine étatique et de rétablir le déséquilibre des forces entre une personne isolée et démunie et une administration plus puissante. Les règles (légales et réglementaires) de la zone d'attente perpétuent au contraire à dessein ce déséquilibre des forces, pour donner à l'administration la marge de manœuvre la plus ample possible pour

empêcher l'accès au territoire français des personnes étrangères qui se présentent aux frontières françaises.

Cela se retrouve concrètement dans les conditions de notification posées par la loi, défavorables aux personnes maintenues laissées dans l'incompréhension de la procédure qui leur est imposée, et par conséquent peu à même de se défendre. Cela se retrouve dans les délais prolongés laissés à l'administration avant tout contrôle du juge. Si l'administration dispose de marges importantes, ce n'est pas le cas des personnes maintenues qui ne disposent pas de recours effectifs suspensifs contre les décisions de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente. En matière d'asile, si le recours est suspensif, il est complexe, à déposer en français devant une juridiction peu généreuse, et le délai est extrêmement bref pour le demandeur.

Cela s'exprime aussi dans les conditions très défavorables imposées par la loi aux jeunes étrangers qui se disent mineurs et que le droit français traite plus comme des fraudeurs que comme des enfants à protéger en urgence.

Cela transparait encore dans le fait que le droit ne prévoit pas la présence d'avocats aux côtés de ces requérants dans la zone d'attente ; il ne la prévoit en effet qu'à leur arrivée au tribunal - pour ceux qui y parviennent -, quand presque tout est déjà joué.

Ensuite, cette observation, effectuée sur une période de trois années, a permis à l'Anafé de relever une seconde affection chronique de la zone d'attente ; la primauté de la pratique administrative sur la règle fixée par la loi - déjà insuffisamment protectrice. Si la loi laisse une place trop mince à la voix du droit et à celle des personnes maintenues, la pratique administrative a pour résultat de les réduire presque totalement au silence. La pratique administrative, en zone d'attente, s'affranchit trop souvent du droit, sans réel garde-fou.

Par exemple, la bien maigre couverture juridique des obligations de notification des droits prévues par la loi est souvent éliminée par des notifications

tardives, voire absentes, ou dans des langues incompréhensibles pour la personne. Les délais ne jouent déjà pas en faveur des individus privés de liberté en zone d'attente, mais l'administration a tendance à les écorner plus encore, faisant, par des pratiques en apparence triviales (comme le fait de ne pas envoyer immédiatement un fax, ou de « balader » une personne d'un service à un autre) perdre un temps précieux, parfois vital, aux maintenus. Ces gestes de la pratique quotidienne de la PAF ne sont ni anodins ni isolés, ils ont des conséquences dramatiques, comme lorsque l'accès aux soins d'un malade est retardé sans raison, ou si une escorte transmet à des policiers du pays de renvoi des documents relatifs à une demande d'asile - des documents incriminants et très compromettants pour l'étranger, dont on est ensuite sans nouvelles...

Parfois, la règle de droit est appliquée avec trop de souplesse, si elle contraint trop l'administration, mais parfois avec trop de sévérité, si elle profite à l'administration dans sa tâche première de renvoyer efficacement les personnes vers leur pays d'origine ou de provenance.

Enfin, la pratique administrative est parfois simplement illégale, et sourde au droit, notamment lorsque des personnes sont renvoyées alors qu'elles avaient exprimé le souhait de demander l'asile.

Ces deux tendances, transversales, se retrouvent dans les différentes situations observées par l'Anafé, dans les zones d'attente et à l'étranger, et qui composent les parties thématiques du sommaire.

Elles sont illustrées par de nombreux exemples de cas concrets, dont l'Anafé a eu une connaissance directe, et sur lesquels elle est intervenue ou a tenté d'intervenir. Pour la lisibilité de ce rapport, l'Anafé a fait le choix de ne citer que les extraits des « cas » qui semblaient pertinents à illustrer le propos thématique précis en question, thème par thème, sans reproduire à chaque fois l'intégralité de l'historique de la situation ou de ses développements juridiques ultérieurs. Ces informations restent toutefois compilées, l'Anafé ayant à cœur de documenter l'intégralité du suivi des personnes maintenues en zone d'attente.

LA ZONE D'ATTENTE EN CHIFFRES¹

→ En 2014, 11 824 refus d'entrée et 8 931 placements en zone d'attente en métropole et outre-mer (contre 23 072 refus d'entrée en 2001, 11 947 en 2012 et 12 438 en 2013 et le nombre de placements en zone d'attente était de 8 883 en 2012 et de 9 233 en 2013).

A Roissy, 6 593 refus d'entrée et 7 076 placements (le nombre de placements inclus les demandeurs d'asile contrairement au nombre de refus d'entrée).

A Orly, 1 108 refus d'entrée et 1 030 placements.

Sur les 11 824 refus d'entrée, seuls 8 931 étrangers ont été placés en zone d'attente en 2014 ; 2 893 ont donc été refoulés avant leur transfert au lieu d'hébergement de la zone. Le nombre de refoulements immédiats était de 3 064 en 2012 et de 3 205 en 2013.

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

→ Le nombre de demandes d'asile enregistrées en 2014 est le plus faible de ces dix dernières années : 10 364 en 2001, 2 430 en 2011, 2 223 en 2012, 1 346 en 2013 et 1 126 en 2014.

Le taux d'admission était de 10,1% en 2011, 13,1% en 2012, 17% en 2013 (214 personnes) et 28,9% en 2014 (316 personnes).

En 2014, les demandes étaient réparties sur 14 zones d'attente (81,3% à Roissy, 8,7% à Orly et 10% en province et outre-mer).

1,39 jour en moyenne en 2014 entre le dépôt d'une demande et l'avis rendu par l'OFPPRA.

→ En 2014, 259 mineurs isolés « avérés » ont été placés en zone d'attente (244 à Roissy), 34 ont été renvoyés ; ils étaient 378 en 2013 (350 à Roissy dont 33 refoulés) et 416 en 2012 (dont au

moins 40 refoulés depuis les aéroports de Roissy et d'Orly).

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

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

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

→ Le taux de refoulement en 2014 pour l'ensemble des zones d'attente était de 57% : 40% à Roissy (33% en 2013), 79% à Orly (idem en 2013), 97% dans le sud de la France et 87% en outre mer.

¹ Sources : ministère de l'intérieur et OFPPRA.

DES DYSFONCTIONNEMENTS RÉCURRENTS

L'Anafé constate de nombreux et récurrents dysfonctionnements de la part des services de police dans leur mission d'information et dans la mise en œuvre et l'exercice des droits des personnes étrangères à la frontière, **droits** qui devraient pouvoir être exercés de manière effective et immédiate dès la notification du maintien en zone d'attente. Ces droits sont : avertir ou faire avertir la personne chez laquelle l'étranger a indiqué se rendre, communiquer avec son consulat ; refuser d'être réacheminé avant l'expiration du délai d'un « jour franc » ; bénéficier de l'assistance d'un interprète et d'un médecin ; communiquer avec un avocat ou un conseil ; quitter volontairement la zone d'attente à tout moment pour toute destination située hors de France.

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

Informations : L'Anafé est préoccupée par le manque d'informations constant des personnes étrangères privées de liberté à la frontière, tant sur leurs droits que sur la procédure applicable. Nous sommes témoins d'une grande insécurité

juridique : incompréhension quant aux motifs du placement en zone d'attente, méconnaissance des procédures administratives ou judiciaires, isolement dans un lieu d'enfermement, risques de refoulement dans un pays où les personnes maintenues peuvent craindre pour leur sécurité...

Jour franc : Le droit au « jour franc » permet de ne pas être réacheminé pendant un délai de 24 heures et constitue une garantie essentielle. En pratique, bon nombre des étrangers rencontrés déclarent ne pas avoir été informés de ce droit et les intervenants de l'Anafé constatent que la plupart de ceux qui y renoncent le font à leur insu ou faute d'en avoir compris le sens et les enjeux. Les réacheminements « immédiats » en sont donc facilités, au détriment encore une fois de la garantie des droits fondamentaux.

Interprétariat : L'étranger peut être assisté d'un interprète dans une langue « dont il est raisonnable de penser que la personne la comprend », ce qui est laissée à la subjectivité de l'administration. Nombre d'étrangers ne se voient pas notifier leurs droits dans leur langue natale, ni même parfois dans une langue qu'ils comprennent suffisamment pour saisir les tenants et aboutissants de la procédure, technique et complexe par essence.

Assistance : Le droit de communiquer avec toute personne de son choix est garanti mais, dans la plupart des zones d'attente, les maintenus ne peuvent pas communiquer librement et de manière confidentielle avec l'extérieur.

L'ASILE À LA FRONTIÈRE : DES ENTRAVES PERSISTANTES

La procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile est une procédure particulière. Une fois la demande enregistrée, l'OFPPRA entend le demandeur puis transmet un avis au ministère de l'intérieur qui prend la décision. En fait, l'étranger demande seulement à être autorisé à accéder au territoire pour y déposer formellement une demande de protection. Des difficultés d'enregistrement de demandes sont dénoncées depuis de nombreuses années, or, un étranger qui n'a pas fait enregistrer sa demande peut être refoulé à tout moment. L'entretien avec l'OFPPRA

est particulièrement important mais les demandeurs n'en ont pas forcément conscience. D'autant que l'OFPPRA n'est présent qu'à Roissy et, dans les autres zones, les entretiens se font par téléphone dans des conditions matérielles inégales. L'Anafé relève également plusieurs dysfonctionnements mettant en péril la confidentialité de toute demande d'asile. Ce filtre pratiqué à la frontière, hors de tout contrôle efficace, revient à privilégier le contrôle des flux migratoires au détriment de l'accueil des étrangers et de la protection individuelle.

LA PRATIQUE PERSISTANTE DE PRIVATION DE LIBERTÉ DES MINEURS

La privation de liberté des mineurs, qu'ils soient accompagnés ou non, continue d'être pratiquée en contradiction avec les principes de droit international, de la jurisprudence européenne, du droit interne et des recommandations des instances de protection des droits de l'Homme.

La procédure pour les mineurs isolés est calquée sur celle des majeurs. Ils sont trop souvent privés des moyens pour comprendre la procédure applicable et peuvent être renvoyés à tout instant (même en cas de liens familiaux sur le territoire ou de craintes dans le pays d'origine).

Il n'existe pas de recours permettant de suspendre le renvoi d'un mineur, renvoi qui ne devrait pouvoir être envisagé qu'une fois admis sur le territoire et si ce retour est jugé conforme à son intérêt, les conditions étant réunies pour

assurer sa prise en charge effective à l'arrivée. Rien dans la pratique actuelle des autorités françaises ne laisse penser que les garanties minimales sont prises à cette fin.

Enfin, dès lors que la PAF émet un doute sur cette minorité, la situation du mineur se complique et le doute ne lui profite pas. Malgré de nombreux avis, le recours à l'expertise osseuse demeure aujourd'hui le seul outil utilisé pour déterminer la minorité du jeune, y compris lorsque des documents d'état civil probants existent. De même, dans le cas où les documents d'identité sont reconnus comme falsifiés par la PAF, il arrive pourtant que l'administration considère l'âge indiqué sur ces documents comme une preuve de majorité.

D'années en années, la situation ne s'est pas améliorée, des témoignages d'allégations de mauvais traitements continuent d'être recueillis. Les actes peuvent prendre différentes formes, physiques ou verbales et interviennent à différents stades du maintien de l'étranger, généralement en aéroport, soit au moment de leur arrivée, soit d'une tentative de renvoi ou au moment de leur refoulement, mais également pendant leur maintien.

Le caractère spontané de ces allégations, leur récurrence et la diversité de leurs auteurs les rendent crédibles, tout comme la similitude des pratiques rapportées par des personnes qui, ne se

DES ALLÉGATIONS DE VIOLENCES SANS SUITE

connaissent pas et ne restent que pour des périodes relativement courtes dans la zone d'attente.

L'absence d'assistance digne de ce nom et la brièveté des délais en zone d'attente ne favorisent pas les actions tendant à dénoncer ces pratiques puisque du fait de l'urgence caractérisant la procédure en zone d'attente, les moyens existants ne sont pas efficaces et ne permettent pas de garantir la protection de l'étranger victime ni l'ouverture d'une enquête notamment parce que l'étranger peut en effet être refoulé rapidement.

Tout maintenu a le droit d'accéder à un médecin et à des soins appropriés. Contrairement à ce qui est prévu pour la rétention administrative, aucune disposition légale n'encadre cet accès au médecin et aux soins en zone d'attente. S'intéressant aux conditions d'exercice des droits, l'Anafé a lancé en 2014 un projet sur deux ans concernant l'accès des maintenus au médecin et aux soins dont le but est de faire un état des lieux des conditions et pratiques en la matière.

Ce rapport contient une première série d'informations. L'objectif est de faire évoluer l'état

UN ACCÈS INÉGAL À LA SANTÉ

du droit et des pratiques vers un véritable droit à la santé en zone d'attente. Les modalités de cet accès au médecin et aux soins divergent en fonction du fonctionnement de chacune des zones. Seule la zone de Roissy dispose d'une unité médicale où les maintenus peuvent se rendre librement. Dans les autres zones, les maintenus doivent s'adresser à la PAF et patienter parfois plusieurs heures (ou jours). La possibilité effective d'être examiné par un médecin et d'accéder à des soins n'est donc pas garantie.

De nombreux étrangers privés sont renvoyés sans pouvoir voir le juge.

En effet, pendant la période de maintien d'une personne étrangère en zone d'attente, (qui ne peut dépasser 20 jours sauf exceptions), la PAF peut tenter à tout moment de refouler l'étranger non-admis privant certains d'une présentation au juge des libertés et de la détention.

Ce constat de dysfonctionnements est en partie lié à l'urgence caractérisant la zone d'attente, qui prend le pas sur le respect de nombre de garanties fondamentales : pouvoir voir sa situation examinée par un juge, les droits de la défense et au procès équitable et impartial ou encore à la publicité des audiences. Ces principes sont notamment mis à mal pour la zone d'attente de Roissy avec le projet de la délocalisation des audiences du juge des libertés et de la détention du TGI de Bobigny.

Concernant le juge administratif, seuls les demandeurs d'asile bénéficient d'un recours suspensif (en contradiction avec la jurisprudence claire de la CEDH) mais qui n'est pas à lui seul à même de garantir cette possibilité de recours en raison notamment des conditions restrictives à remplir pour saisir le juge.

Pour les autres, les non-admis, le recours n'est pas suspensif, qu'ils soient non admis, en transit interrompu, mineurs, étudiants, touristes, malades ou victimes de violences, et un grand nombre de personnes sont renvoyées avant d'avoir pu faire valoir leurs droits devant le juge administratif.

L'Anafé demande la mise en place d'une permanence d'avocats accessible gratuitement à toutes les personnes maintenues dès leur placement en zone d'attente. Le système en place aux frontières ne permet pas aux étrangers maintenus de faire pleinement respecter leurs droits. Cette exigence démocratique nécessite qu'ils aient avant tout la possibilité de rencontrer et de se faire assister gratuitement par un avocat. L'existence d'une présence associative ne peut suffire pour affirmer que les droits sont respectés et que chacun peut les exercer.

Selon le CESEDA, toute personne placée en zone d'attente est informée qu'elle peut contacter l'avocat de son choix, mais ce droit reste le plus souvent inefficace puisque seules celles qui en ont les moyens peuvent recourir aux services d'un avocat – à supposer qu'elles en aient le temps et aient des contacts. L'ensemble de ces raisons fait de l'assistance juridique un enjeu majeur dans la protection des libertés et droits fondamentaux.

Le droit à l'assistance d'un avocat devrait donc être effectivement reconnu et surtout être l'expression d'une volonté politique, ce qui n'est actuellement pas le cas².

² Voir Rapport « [Des avocats aux frontières ! - Bilan de la « permanence d'avocats » organisée dans la zone d'attente de Roissy du 26 septembre au 2 octobre 2011](#) », décembre 2011.

LA SORTIE DE LA ZONE D'ATTENTE

Un étranger maintenu en zone d'attente peut être soit refoulé, soit placé en garde à vue, soit admis sur le territoire au titre de l'asile par décision d'une juridiction judiciaire ou administrative ou de la PAF (régularisation a posteriori, au terme des vingt ou vingt-six jours de maintien...). L'étranger admis sur le territoire doit être mis en possession d'un sauf-conduit lui permettant d'y résider régulièrement huit jours, notamment afin d'entreprendre les démarches nécessaires pour un établissement durable.

Dans un nombre de cas non négligeable, la sortie de zone d'attente se solde par un placement en garde à vue. Du fait de l'augmentation de leur nombre courant 2012, l'Anafé a réalisé une enquête de terrain en 2013, afin de mieux cerner les tenants et aboutissants de cette procédure.

Le placement en garde à vue de personnes étrangères est un mode de « sortie » répressif de la zone d'attente.

L'Anafé suit la situation de personnes placées en garde à vue à l'issue de leur période de maintien en zone d'attente afin de connaître les conditions de ces gardes à vue et leur issue, libération ou déferrement au Tribunal correctionnel et, dans ce dernier cas, l'éventuelle peine prononcée.

Selon les textes, toute personne maintenue en zone d'attente qui tente de faire échec à une mesure de renvoi encourt une peine d'emprisonnement et/ou une interdiction du territoire. A la suite du placement, le Parquet décide s'il renvoie l'affaire devant la chambre correctionnelle du Tribunal de grande instance compétent, normalement en comparution immédiate ou s'il souhaite classer l'affaire sans suite ou limiter la réponse pénale à un rappel à la loi. Dans ces deux derniers cas, la personne est libérée.

Après la privation de liberté en zone d'attente, le placement en garde à vue représente pour certains étrangers la poursuite d'une spirale

Les autorités françaises organisent le refoulement des étrangers avec ou sans escorte policière.

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

LE PLACEMENT EN GARDE À VUE

d'enfermements successifs, dans des lieux de natures différentes tels que prisons ou centres de rétention administrative. Ainsi, le placement en garde à vue peut conduire à une multiplication des occasions d'éloigner la personne.

Le choix de placer un étranger en garde à vue semble dépendre du stade de la procédure de maintien en zone d'attente où il se trouve. Plus le délai de maintien dure, plus la personne qui refuse d'embarquer risque l'enclenchement d'une procédure pénale et son placement en garde à vue. Le placement peut aussi dépendre du nombre de refus effectués. Le suivi réalisé par l'Anafé a permis d'identifier plusieurs potentielles atteintes aux droits, et des difficultés, qui surviennent pendant la mesure de garde à vue, ou à la sortie de cette mesure, notamment :

- des demandeurs d'asile accusés de faux et usage de faux
- des mineurs isolés placés en garde à vue
- des personnes accusées, en plus du délit de soustraction à l'exécution d'une mesure, d'autres infractions telles que l'outrage ou la rébellion
- des séparations de familles
- des non-remises d'un sauf-conduit lors de la libération après la garde à vue
- un accès limité à un avocat en garde à vue

DE L'AUTRE CÔTÉ DE LA FRONTIÈRE

garanties de protection de la procédure de refoulement, notamment :

- des allégations de violences (lors d'une tentative de renvoi ou lors d'un renvoi)
- une procédure peu claire pour le renvoi de demandeurs d'asile
- des risques encourus par les demandeurs d'asile après renvoi vers le pays d'origine

- un retour à une vie dangereuse
- des arrestations et emprisonnements
- des privations de liberté dans les pays de transit et manque de garanties de protection dans les pays tiers
- des confiscations des documents
- des bagages restés en France / non récupérés
- des refoulements de mineurs isolés sans véritable garantie de prise en charge
- des renvois indirects vers les pays touchés par le virus Ebola

Missions exploratoires

L'objectif de l'Anafé de mettre en place un suivi des personnes refoulées a connu une montée en puissance depuis 2007, notamment avec le renforcement de partenariats avec la société civile de certains pays de renvoi et la réalisation de plusieurs missions exploratoires (d'abord en Haïti et en Tunisie en 2011). Depuis 2012, des missions ont été réalisées au Maroc (en 2012), en Guinée Conakry (en 2013) et au Liban (en 2012 et 2014). Ces missions ont pour objectif de réaliser une enquête de terrain afin de mieux connaître et d'analyser les procédures et conditions de renvoi et d'arrivée des étrangers refoulés, de témoigner des dysfonctionnements des procédures et d'évaluer les risques encourus par les refoulés dans ces pays (de transit et/ou d'origine).

- Au Maroc

Diverses informations sur la situation des refoulés, sur les textes et la pratique en matière d'immigration et d'asile au Maroc ont été récoltées, ainsi que sur les risques encourus par les ressortissants marocains ou non renvoyés au Maroc.

La loi n° 02-03 sur l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, a été calquée sur la législation française. Cependant, la pratique est très éloignée des textes et le régime de la zone d'attente marocaine se fait en dehors de ce cadre légal. Les informations pratiques et concrètes sur les conditions matérielles du maintien en zone d'attente au Maroc sont un indicateur inquiétant de l'absence de droits, sachant que cette privation de liberté n'est fondée sur aucune décision administrative.. Les personnes sont laissées dans la zone de transit et y errent le

temps de leur maintien dont la durée n'est pas limitée en pratique, elles doivent se débrouiller pour dormir et se nourrir.

- En Guinée

Il n'existe pas de législation sur la situation aux frontières et la zone d'attente n'est pas un espace de droit. Il a été difficile d'établir clairement la spécificité des risques de mise en danger pour les personnes renvoyées. Pour autant, ces risques restent évidents compte tenu de la situation générale des droits de l'Homme dans ce pays et du fait de l'absence de règles juridiques nationales précises en matière de défense des droits de l'Homme et de la fragilité de mécanismes nationaux de protection.

- Au Liban

La mission de 2012 était une mission de suivi de personnes refoulées, celle de 2014 avait un objectif plus large : réaliser un suivi de la mission de 2012, recueillir des informations actualisées et réaliser une enquête de terrain sur la situation des Syriens et Palestiniens de Syrie. L'Anafé s'intéresse à la situation de ces personnes présentes dans les pays limitrophes à la Syrie qui souhaiteraient se rendre en France ou y transiter (ou dans un autre État de l'espace Schengen) et pour certains y déposer une demande de protection. Il s'agissait de comprendre et analyser la politique mise en place par la France pour la délivrance des visas et recueillir des informations sur les pratiques.

Il a d'ailleurs été difficile de trier certaines informations contradictoires recueillies.

Un accord a été conclu en 2007 entre les autorités françaises et libanaises afin de faciliter le renvoi de ressortissants libanais, palestiniens réfugiés au Liban ou toute personne y résidant.

En cas de renvoi au Liban, les risques encourus, selon les situations, sont une interpellation, un placement en détention, une privation de liberté au centre géré par la Sûreté Générale à Beyrouth, soumis à aucun contrôle extérieur. Une personne qui aurait seulement transité par le Liban serait immédiatement éloignée du territoire libanais. une réponse claire. Les informations recueillies concernant les Syriens et Palestiniens de Syrie sont traitées dans la partie « Syrie : une solidarité à deux vitesses ».

SYRIE : UNE SOLIDARITÉ FRANÇAISE À DEUX VITESSES

Les difficultés rencontrées par les Syriens et Palestiniens réfugiés en Syrie pour leur départ à destination de l'Europe, pendant la privation de liberté en zone d'attente ou en cas de renvoi par la France, sont au cœur des préoccupations de l'Anafé.

Les Syriens et Palestiniens de Syrie à la frontière

Lorsqu'ils font une demande d'admission au titre de l'asile à la frontière française, la quasi-totalité des Syriens sont admis sur le territoire à ce titre.

Comme pour toute personne admise au titre de l'asile, leurs empreintes peuvent être enregistrées dans le fichier « Eurodac », de sorte qu'ils doivent en principe rester en France durant toute la procédure d'asile. Or, la plupart souhaite se rendre dans un autre Etat de l'espace Schengen.

Si la majorité des Syriens et Palestiniens de Syrie refusent de déposer une demande d'asile à la frontière, il est fréquent que le juge des libertés et de la détention décide la libération « pour raisons humanitaires », notamment lorsqu'ils disposent de documents attestant de leur nationalité et qu'ils se rendent dans un autre État membre de l'espace Schengen où ils disposent d'attaches personnelles. D'autres magistrats estiment cependant que les maintenus doivent déposer une demande d'asile.

Le renvoi vers le Liban et la Turquie

Comme tout autre non admis, les personnes n'ayant pas déposé de demande d'asile ou dont la demande a été rejetée risquent d'être réacheminées vers leur pays de provenance, pas toujours signataire de la Convention de Genève de 1951 ni des conventions internationales de protection des droits de l'Homme. Ainsi, au vu de la situation dans les pays limitrophes de la Syrie comme le Liban et la Turquie, le réacheminement serait constitutif d'un renvoi dangereux contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme qui interdit tout risque de torture, peine et traitement inhumain et dégradant.

La délivrance de visas dans les pays limitrophes

- Le « visa de transit aéroportuaire »

En France, et dans onze autres pays de l'UE, les Syriens sont soumis au VTA. Cette obligation

entrave clairement la possibilité de sortir des pays limitrophes où ils survivent dans des conditions indignes et dans la plus grande insécurité. Le code communautaire des visas, qui permet aux États membres d'adopter une telle mesure « en cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins » a servi de prétexte, sur la notion de « clandestin » et parce qu'aucun élément ne permet de démontrer la réalité d'un afflux massif³. Si le site de l'ambassade de France en Turquie mentionne la nécessité d'obtenir un VTA pour les ressortissants syriens, il n'est fait aucune mention de la procédure à suivre pour en obtenir un. Les documents nécessaires à la constitution du dossier sont nombreux et bien différents entre la Jordanie et le Liban où les conditions à remplir pour obtenir le VTA sont particulièrement difficiles à satisfaire.

- Les visas « Court Séjour » et « Long Séjour »

La liste mentionnant les documents à fournir pour une demande de visa est particulièrement longue et complexe, ce qui pourrait expliquer le faible nombre de demandes déposées en comparaison au nombre de réfugiés dans la région ainsi que le nombre de demandes rejetées.

- Le « visa asile »

Il s'agit d'une procédure non prévue par les textes et peu utilisée. Ce dispositif, sélectif, principalement mis en œuvre dans les régions en crise, pourrait être considéré comme un moyen de favoriser le départ de demandeurs d'asile, mais revient en fait à imposer en amont un filtre aux candidats à l'asile.

³ Communiqué ANAFE/GISTI : "Le Conseil d'État abandonne les réfugiés syriens à leur sort...en volant au secours du gouvernement français", 25 mars 2013. <http://www.anafe.org/spip.php?article262>

LES VISITES DE ZONES D'ATTENTE : FONCTIONNEMENT ET CONDITIONS

Entre 2012 et 2014, l'Anafé a organisé des visites dans plusieurs zones d'attente, ce qui a permis d'observer les conditions matérielles d'hébergement et l'organisation générale de ces lieux d'enfermement. 32 visites ont été effectuées dans 13 zones d'attente en 2012, 17 visites dans 7 zones en 2013 et 21 visites dans 10 zones en 2014. Les informations contenues dans ce chapitre sont donc relatives aux conditions observées principalement lors des visites effectuées ces trois années.

À ROISSY CHARLES DE GAULLE

Une fois interpellé et placé en zone d'attente, l'étranger est maintenu dans une salle du poste de police en aéroport avant son transfert vers le lieu d'hébergement (ZAPI 3), dans la salle où sont aussi placés les maintenus en attente de réacheminement.

Dans les aéroports, outre l'état des lieux sur la situation plus que précaire dans ces lieux invisibles, l'Anafé fait le constat, également en ZAPI où elle est présente plusieurs jours par semaine, de nombreux dysfonctionnements et notamment le non-respect fréquent des droits fondamentaux et les multiples obstacles à l'accès et à l'exercice des droits des étrangers.

LES AUTRES ZONES D'ATTENTE : DES CONDITIONS TRÈS DISPARATES

Dans les zones d'attente autres que celle de l'aéroport de Roissy, les conditions d'hébergement et les pratiques de la PAF sont très différentes d'un lieu à l'autre.

Dans certaines zones, les étrangers sont transférés dans un hôtel situé à proximité de la zone. Ailleurs, les étrangers sont maintenus dans des locaux jouxtant des centres de rétention ou encore dans des salles au sein des postes de police. Certains des locaux sont dans un état déplorable, certains prévoient une séparation entre les hommes et les femmes, d'autres non, l'accès aux toilettes n'est pas toujours libre...

Dans la plupart des zones d'attente, les maintenus sont sous surveillance constante - physiquement ou par vidéo -, et donc sans réelle intimité.

L'Anafé interpelle régulièrement le ministère de l'intérieur afin qu'il prenne en compte ses observations et modifie les conditions dans les zones d'attente.

Les difficultés particulières rencontrées par les maintenus sont notamment :

- des problèmes d'interprétariat
- des entraves à la communication avec l'extérieur (accès à un téléphone, absence de confidentialité des échanges et absence de coordonnées d'avocats et d'associations notamment)
- des défauts d'information sur les droits
- des difficultés liées aux demandes d'asile (entretiens par téléphone et conditions matérielles, problèmes de confidentialité de la demande, tentatives de renvois alors que le demandeur est dans le délai de recours...)
- des difficultés concernant les mineurs (pas de séparation entre les mineurs et les adultes, difficultés de reconnaissance de la minorité, renvois dangereux, ...)

La disparité des conditions et des pratiques peut s'expliquer 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. Ce qui pose aussi des questions en termes de respect des droits des étrangers maintenus. Il semble effectivement difficile d'appliquer une procédure et de l'expliquer si on ne la connaît pas.

Enfin, les policiers disposent d'une certaine discrétion dans chaque zone, ce qui peut conduire à des dysfonctionnements et des inégalités de traitement entre maintenus. Un règlement intérieur unique et commun à toutes les zones permettrait, dans une certaine mesure, d'uniformiser certaines pratiques. Un tel règlement devrait être mis en place début 2016 par le ministère de l'intérieur et contenir plusieurs des propositions émises par l'Anafé.

Principales abréviations utilisées

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

Associations membres de l'Anafé

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

Anafé

21 ter, rue Voltaire

75011 Paris

téléphone / télécopie : 01 43 67 27 52

contact@anafe.org

www.anafe.org