

Lettre ouverte aux candidats à l'élection présidentielle de 2017

Madame, Monsieur,

Créée en 1989, l'Anafé est composée de 30 membres (associations, syndicats et membres individuels) et agit en faveur des droits des étrangers qui se trouvent ou se sont trouvés en difficulté aux frontières ou en zone d'attente. Son objectif est donc de faire respecter les droits des personnes qui y sont maintenues et de mettre en lumière les dysfonctionnements et violations des droits résultant des textes et des pratiques de maintien et de refoulement aux frontières.

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 vulnérables. L'année 2016 s'est inscrite dans la continuité des années précédentes avec la multiplication des entraves pour les personnes désirant arriver sur le territoire européen en général et sur le territoire français en particulier : édification de murs, militarisation des frontières, arsenal pour détecter les migrants, mise en place de *hotspots*, refus de délivrer des visas, maintien de la liste des pays soumis à visas de transit aéroportuaires (notamment pour les Syriens) et surtout, rétablissement des contrôles aux frontières internes françaises. Etape après étape, le contrôle des frontières se construit de manière à diluer les diverses responsabilités des violations des droits fondamentaux qui sont commises.

Alors que le nombre de personnes déplacées ne cesse d'augmenter, les dernières années sont caractérisées par une diminution notoire des demandes d'asile déposées à la frontière (927 en 2015 contre 10 364 en 2001), corrélée à la baisse du nombre de personnes maintenues en zone d'attente (8 862 en 2015 contre 16 736 en 2005). Le nombre de renvois immédiats est très important. Ainsi, en 2015, 16 162 personnes se sont vues refuser l'entrée sur le territoire (y compris aux frontières intérieures, par voie terrestre) : 8 862 ont été placées en zone d'attente, tandis que 7 300 personnes ont été réacheminées immédiatement, parmi lesquelles de potentiels demandeurs d'asile.

Les évolutions législatives intervenues en 2015 et début 2016 n'ont apporté que des changements mineurs en ce qui concerne les procédures à la frontière. Ainsi, et malgré d'importantes victoires de l'Anafé (base légale au maintien des étrangers en zone d'attente en 1992, accès des associations en zone d'attente en 1995, droit d'accès permanent de l'Anafé en zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle en 2004, recours suspensif pour les demandeurs d'asile en 2007), il n'a toujours pas été mis fin à l'enfermement systématique des mineurs à la frontière ni à leur renvoi forcé, il n'existe toujours aucun recours suspensif et effectif pour les étrangers non demandeurs d'asile et les textes ne prévoient aucun accès garanti et effectif aux juridictions judiciaires et administratives.

Alors même que les règles de droit devraient apporter de la sécurité juridique à toute personne confrontée aux dispositifs mis en place par l'Etat, la zone d'attente est marquée par un déséquilibre important des forces.

Nous vous demandons de bien vouloir nous préciser votre position et vos engagements sur six recommandations.

- La suppression des entraves mises en amont de l'accès au territoire européen ;
- L'arrêt de l'enfermement administratif des mineurs, qu'ils soient isolés ou accompagnés ;
- La mise en place d'une permanence d'avocats gratuite en zone d'attente ;
- La garantie de l'accès au juge pour toutes les personnes maintenues ;
- La fin du régime dérogatoire applicable en outre-mer, et notamment à Mayotte, en matière de droit des étrangers ;
- La prise en charge et la protection contre l'éloignement des demandeurs d'asile et des mineurs isolés qui se présentent à la frontière franco-italienne

Dans l'attente de votre réponse, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Alexandre Moreau
Président



⇒ La suppression des entraves en amont de l'accès au territoire européen

Selon les chiffres fournis par le ministère de l'intérieur, le nombre de personnes maintenues en zone d'attente est en diminution constante : en 2015, 11 666 personnes se sont vues refuser l'entrée sur le territoire (16 162 en comptant les personnes qui ont fait l'objet d'un refus depuis une frontière interne terrestre) contre 23 072 en 2001.

La baisse constante et préoccupante 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.

Parmi ces mesures mises en œuvre visant à empêcher des étrangers de quitter leurs pays et/ou d'accéder au territoire européen par des voies dites « régulières » et obligeant des migrants à emprunter des routes toujours plus dangereuses, se trouvent notamment :

- les officiers de liaison européens, détachés dans les pays de départ ou au sein du territoire européen, contribuent à la logique de renforcement des contrôles migratoires et participent aussi de la banalisation de la notion de « risque migratoire », notion clef du contrôle des frontières, sans réel cadre légal, qui conduit nécessairement à des décisions discriminatoires, voire arbitraires
- la multiplication des fichiers sans véritable contrôle sur le croisement des données et le traitement de celles-ci
- les politiques strictes des visas
- les visas de transit aéroportuaire, attentatoires au droit d'asile
- les compagnies de transport, devenues de fait des agents externalisés des contrôles frontaliers en raison de la pression exercée par le dispositif des sanctions aux transporteurs

L'Anafé demande la suppression notamment :

- des visas de transit aéroportuaires
- du dispositif des officiers de liaison
- des amendes aux transporteurs

⇒ La fin de l'enfermement des mineurs en zone d'attente

Pour les instances nationales et internationales ainsi que pour les associations, les mineurs, en raison précisément de l'état de minorité, sont des personnes vulnérables en soi. L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) prévoit que dans toutes les décisions concernant un enfant, son intérêt supérieur doit être une considération primordiale. Dès lors, l'administration devrait démontrer que l'intérêt supérieur de l'enfant justifie l'enfermement et qu'il n'y a pas d'alternative envisageable pour le protéger (CEDH, 5 avril 2011, Rahimi c/ Grèce).

L'Anafé se place résolument contre l'enfermement des mineurs qu'ils soient isolés ou non, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non :

- tout mineur étranger se présentant seul aux frontières françaises doit être admis sur le territoire sans conditions ;
- les enfants ne doivent jamais faire l'objet ni d'un refus d'entrée sur le territoire ni d'un placement en zone d'attente ;
- du seul fait de son isolement, une situation de danger doit être présumée dès lors qu'un mineur isolé se présente à la frontière et les mesures légales de protection doivent être mises en œuvre ;
- tout étranger se déclarant mineur doit être présumé comme tel jusqu'à preuve du contraire et sa minorité ne devrait pouvoir être remise en cause que par une décision de justice ;
- le retour des mineurs ne peut être envisagé, une fois qu'ils ont été admis sur le territoire, que dans les cas où la décision a été prise par un juge dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Cette position est fondée sur les prescriptions du droit international en la matière ainsi que sur l'analyse du droit français, qu'il s'agisse des dispositions spécifiques aux mineurs comme des règles applicables aux étrangers.

Nombre d'instances internationales et nationales se sont alarmées de l'enfermement des mineurs en zone d'attente et en centre de rétention, qu'ils soient isolés ou accompagnés de leur famille. En effet, le Comité des droits de l'Homme de l'ONU, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, le Comité contre la torture de l'ONU, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et le Défenseur des droits ont tous pris des recommandations pour que soit clairement inscrite dans la loi du 7 mars 2016 l'interdiction des mesures privatives de liberté prises à l'encontre des mineurs isolés étrangers. Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a rappelé le 31 janvier 2017 qu'« il n'existe aucune circonstance dans laquelle la détention d'un enfant du fait de son statut de migrant, qu'il soit isolé ou accompagné de sa famille, pourrait être décidée dans son intérêt supérieur. La suppression totale de la détention des migrants mineurs devrait être une priorité pour tous les Etats ».

L'Anafé demande qu'il soit mis fin à l'enfermement de tous mineurs, qu'ils soient isolés ou accompagnés, demandeurs d'asile ou non.

⇒ Une permanence d'avocats gratuite pour toutes les personnes maintenues 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.

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.

L'Anafé demande qu'une permanence gratuite d'avocats soit mise en place et prise en charge financièrement par l'Etat afin d'assurer un accompagnement juridique de toutes les personnes maintenues en zones d'attente dès leur placement.

⇒ L'accès au juge garanti à toutes les personnes maintenues

Suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2007¹, 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. Malgré les recommandations des instances internationales et nationales sur l'importance de garantir un droit à un recours suspensif et effectif pour toute personne maintenue en zone d'attente et qui souhaiterait contester la décision de refus d'entrée et de placement en zone d'attente, la loi du 7 mars 2016 n'a rien mis en place pour garantir le droit au recours effectif, pourtant 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 continuent de ne pas être 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 la personne maintenue peut être réacheminée avant tout dépôt de recours ou avant l'audience.

Concernant le « recours asile » devant le juge administratif, bien que suspensif, son effectivité n'est pas garantie :

- il est enfermé dans un délai de 48 heures, non prorogeable les jours fériés et le week-end,
- il doit être rédigé en français et motivé en faits et en droit,
- il doit être suffisamment étayé pour ne pas être rejeté par ordonnance comme étant « mal fondé » alors qu'en zone d'attente, les demandeurs d'asile maîtrisent rarement le français et ne sont pas en mesure de déposer seuls un recours argumenté en droit.

L'effectivité du recours est ainsi compromise tant qu'il n'existera pas de garantie d'une assistance juridique effective grâce à la mise en place d'une permanence d'avocats, tant que les étrangers n'auront pas automatiquement accès aux services d'un interprète pris en charge par les pouvoirs publics pour les besoins de contentieux initiés par eux.

Il est dès lors urgent d'une part de mettre la procédure d'asile à la frontière en conformité avec le droit international des droits de l'homme et de tirer les conséquences d'un récent arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), qui a considéré que les difficultés entourant la procédure prioritaire d'asile en France et l'absence d'effet

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

suspensif du recours contre une mesure d'éloignement portaient atteinte au droit à un recours effectif (/CEDH IM c/ France, 02.02.12/) et d'autre part de mettre en place un recours effectif et suspensif pour tous.

Au surplus, le contrôle du juge des libertés et de la détention, juge judiciaire gardien des libertés individuelles, intervient tardivement en zone d'attente : au terme du quatrième jour de maintien à compter de la décision initiale de placement et une seconde fois au 12e jour de la privation de liberté. Cela signifie que, durant les premières 96 heures, les étrangers sont privés de liberté sans qu'aucune autorité extérieure à l'administration n'examine leur situation. Au vu de la durée maximum de maintien (20 jours maximum) et de la durée moyenne de maintien (4 jours à Roissy, 39 heures à Orly et moins dans les autres zones d'attente), l'intervention du juge des libertés et de la détention au bout de 4 jours semble démesurée. Par comparaison, dans le cadre de la procédure de rétention administrative dont la durée maximale de rétention est de 45 jours (et la durée moyenne de maintien entre 10 et 12 jours en métropole), le JLD intervient au bout de 48 heures.

Le passage devant le juge judiciaire 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.

Enfin, le projet de délocalisation de la salle d'audience du TGI de Bobigny sur l'emprise de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle pour les étrangers maintenus en zone d'attente a été relancé en vue d'une ouverture en septembre 2017.

Ce projet a déjà suscité une vive opposition non seulement parmi les organisations de défense des droits des étrangers mais de la part, également, de nombreux parlementaires, de personnalités et d'institutions telles que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) ou le Conseil national des barreaux.

La délocalisation de ces audiences dans une salle immédiatement attenante à la zone d'attente, gérée par la police aux frontières et extrêmement difficile d'accès, tant pour le public que pour les avocats chargés de la défense, porte en effet atteinte à plusieurs des principes du procès équitable, notamment aux principes d'impartialité apparente de la juridiction et de publicité des débats ainsi qu'aux droits de la défense. Le juge des libertés et de la détention (JLD), juge unique, sera à son tour tout comme l'avocat de l'étranger, isolé hors de sa juridiction dans un contexte placé sous la surveillance policière. Le principe fondamental de la publicité des débats ne pourra à l'évidence être respecté, compte tenu de l'éloignement de ce lieu de « justice » et de son isolement dans une partie de la zone aéroportuaire mal desservi et mal indiqué. Or la justice doit être publique : c'est l'une des conditions de son indépendance comme de son impartialité. Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe avait au demeurant lui-même fait part par un courrier du 2 octobre 2013, des graves difficultés que ce projet posait au regard du respect des droits de l'homme, considérant qu'elles risquaient « d'accréditer l'idée que les étrangers ne sont pas des justiciables ordinaires ». Un rapport d'évaluation de ce projet commandité par le ministère de la justice a par ailleurs relevé que « l'espoir d'une économie budgétaire par le recours à de nouvelles modalités de fonctionnement du fait de la mise en service de l'annexe sur l'emprise de l'aéroport de Roissy est tout à fait illusoire » et qu'il s'agit d'un simple « transfert de charges entre le ministère de l'intérieur et celui de la justice avec un résultat final probablement très négatif pour le budget global de l'Etat ».

L'Anafé demande à tout le moins :

- que le juge des libertés et de la détention intervienne au bout des 48 heures de maintien en zone d'attente ;
- la mise en place d'un recours suspensif et effectif pour tous ;
- qu'il soit mis fin à la mise en œuvre de la délocalisation des audiences du Tribunal de grande instance de Bobigny.

⇒ **La fin du régime dérogatoire applicable en outre-mer, et spécialement à Mayotte**

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

L'Anafé a toujours porté une attention particulière à la situation en outre-mer et a été partie à plusieurs contentieux notamment concernant l'application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à Mayotte. La première mission en outre-mer, en 2016, s'est concentrée sur la situation dans l'Océan indien et notamment à Mayotte et à la Réunion. Elle avait pour but d'appréhender la question de la privation de liberté des étrangers, au regard de la confusion des régimes applicables en centre de rétention et en zone d'attente. L'objectif était aussi

d'enquêter sur la situation et les pratiques de l'administration à Mayotte et d'apporter un soutien aux acteurs associatifs et aux professionnels qui œuvrent au quotidien pour l'amélioration de la situation des étrangers privés de liberté faisant l'objet d'une réelle violence institutionnelle.

Les informations recueillies lors de la mission de l'Anafé ont permis de mettre en lumière de graves dysfonctionnements à Mayotte et des violations des droits des étrangers notamment des personnes plus vulnérables (personnes privées de liberté, demandeurs d'asile, personnes malades, femmes enceintes ou mineurs).

Il est grand temps que des modifications des législations et des pratiques des autorités locales et nationales soient décidées et mises en œuvre pour une réponse humaine, solidaire, immédiate et respectueuse des droits humains en outre-mer et notamment à Mayotte.

L'Anafé recommande que :

- il soit mis fin aux régimes dérogatoires applicables en outre-mer et spécialement à Mayotte en matière de droit des étrangers et de droit d'asile et que le CESEDA s'applique de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national ;
- l'égalité réelle soit instaurée en outre-mer et notamment à Mayotte pour tous et vis-à-vis de tous les services administratifs de l'Etat.

⇒ **L'accueil des demandeurs d'asile et des mineurs isolés étrangers à la frontière franco-italienne**

La pratique de la fermeture des frontières internes au gré de craintes sécuritaires a connu de multiples résurgences, notamment depuis 2011. Sur le terrain, il a été constaté et dénoncé la multiplication des contrôles frontaliers discriminatoires, les refoulements de mineurs isolés et de potentiels demandeurs d'asile, la violation manifeste des règles du code frontières Schengen mais aussi du droit d'asile, des atteintes à plusieurs libertés fondamentales, des conditions de vie alarmantes et l'herméticité de la frontière de façon parfois violente.

L'Anafé recommande que :

- les demandeurs d'asile se présentant à la frontière franco-italienne puissent faire enregistrer leur demande d'asile ;
- que les mineurs isolés se présentant à la frontière franco-italienne soient pris en charge par l'aide sociale à l'enfant ;
- une réforme de la procédure applicable en zone d'attente, et notamment en matière d'asile à la frontière, soit envisagée dans un souci de respect des conventions internationales et des droits fondamentaux.