

anafé

Association nationale
d'assistance aux frontières
pour les étrangers

Zones d'ombre à la frontière

Rapport annuel 2011

Observations et interventions de
l'Anafé dans les zones d'attente

Décembre 2012

Sommaire

Principales abréviations utilisées	1
Introduction	2
PARTIE I – La situation des étrangers aux frontières françaises : état des lieux	3
I. Les modalités des contrôles aux frontières	3
1. Les contrôles « passerelle »	3
2. Les contrôles en aubettes	4
3. Le cas particulier des contrôles à la frontière italo-française	4
II. Les conditions matérielles d'hébergement	5
1. L'aéroport de Roissy	5
2. Les autres zones d'attente	7
III. Les obstacles à l'exercice des droits	8
1. Le droit au « jour franc »	8
2. Le droit de communiquer avec l'extérieur	8
3. Le traitement des demandes d'asile à la frontière	9
4. L'accès au juge	10
5. L'accès aux soins	11
6. L'enfermement des enfants : une pratique contraire au droit international	13
IV. Des relations difficiles avec l'administration	15
PARTIE II –L'assistance et l'action juridiques pour la reconnaissance des droits des étrangers	16
I. Les enseignements des permanences juridiques	16
1. Un manque criant d'information sur les droits et la procédure	17
2. Des problèmes d'interprétariat	18
3. Des violences et humiliations impunies	19
4. Des problèmes persistants de reconnaissance de la minorité	20
5. Des familles séparées	20
6. L'asile à la frontière, une protection illusoire ?	21
7. La sortie de zone d'attente : parfois une nouvelle épreuve	24
II. Les actions contentieuses	26
1. Les dossiers portés devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)	26
2. Les dossiers portés devant la Cour administrative d'appel	26
3. Les dossiers portés devant le Conseil d'État	27
III. L'absolue nécessité d'une permanence d'avocats	27
1. Une assistance juridique aléatoire	27
2. L'expérimentation d'une permanence d'avocats	28
PARTIE III – Au-delà de la zone d'attente : le refoulement en question	30
I. La mise en œuvre pratique du refoulement	30
1. Le droit de quitter la zone d'attente, un droit fictif	30
2. Des tentatives de refoulement jusqu'à l'épuisement	31
3. L'inadmissible pratique du « ping-pong »	31

II. Les graves conséquences du refoulement	31
1. Des renvois vers une vie dangereuse, une arrestation ou des peines et traitements dégradants	31
2. Des renvois de mineurs isolés étrangers sans garantie sérieuse de prise en charge	32
III. Le suivi individuel des personnes refoulées	33
1. Des dérives récurrentes	33
2. Des conséquences psychologiques inquiétantes	35
3. Des refoulements au mépris de l'état de santé	36
4. Des tentatives de refoulement qui contrarient la procédure d'asile	36
IV. Les missions exploratoires en Haïti et en Tunisie	36
1. Situation des personnes refoulées vers Haïti	37
2. Situation des personnes refoulées vers la Tunisie	38
ANNEXES	40
Annexe 1. Fiches techniques	40
Fiche n°1 : La procédure de maintien en zone d'attente	40
Fiche n°2 : La procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile	42
Annexe 2. Statistiques relatives aux personnes suivies par l'Anafé en 2011	44
Publications de l'Anafé	47
Présentation de l'Anafé	49

Principales abréviations utilisées

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

Introduction

Le nombre de personnes déclarées non-admises aux frontières françaises est en baisse constante ces dernières années. Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur,

- le nombre de non-admissions sur le territoire français est passé de 23 072 en 2001 à 11 945 en 2011, soit une baisse de 48,2 % en 10 ans ;
- le nombre de placements en zone d'attente est passé de 20 800 en 2002 à 8 541 en 2011, soit une chute de 58,9 % en 9 ans ;
- le nombre de personnes demandant l'asile à nos frontières est passé de 10 364 en 2001 à 2430 en 2011, soit une chute massive de 76,5 % en 10 ans.

Cette décroissance est loin d'être anodine : elle témoigne du fait que le territoire français (et européen) est de plus en plus difficile d'accès pour les migrants et demandeurs d'asile. Au cours des dernières années, les mesures prises pour limiter les arrivées aux frontières se sont nettement multipliées : officiers de liaison immigration dans les pays de départ/transit, sous-traitance des contrôles aux transporteurs, visas de transit aéroportuaires, visas retours, restriction des critères d'admission sur le territoire au titre de l'asile, etc.

Cette tendance s'est poursuivie en 2011 malgré des déplacements massifs de population provoqués par de nombreuses crises internationales (Côte d'Ivoire, Égypte, Tunisie, Libye, Syrie, Afghanistan, etc.). Parmi les demandeurs d'asile en provenance de ces pays qui sont parvenus à atteindre nos frontières, nombre d'entre eux n'ont pas été admis sur le territoire et ont été parfois renvoyés directement vers le pays qu'ils avaient fui.

L'année 2011 a aussi été marquée par l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011¹, énième durcissement de la politique migratoire de la France. Elle a en particulier renforcé les pouvoirs de l'administration au détriment des droits des étrangers et des prérogatives du juge judiciaire, pourtant gardien de la liberté individuelle².

Au cours de l'année, la police aux frontières (PAF) a refusé l'entrée en France à 11 945 personnes. 8 541 ont été maintenues en zone d'attente, les autres ayant été ré-acheminées immédiatement vers leur pays de provenance, soit 3 404 personnes. Simples touristes, étrangers voyageant pour des motifs professionnels ou familiaux, mineurs ou demandeurs d'asile, les personnes non autorisées à entrer sur le territoire peuvent être privées de liberté pendant un délai maximum de 26 jours jusqu'à ce que les autorités décident de leur sort.

Dans le cadre de sa mission d'observation et d'assistance, l'Anafé a relevé au cours de l'année 2011 de nombreux dysfonctionnements dans les procédures de maintien et de refolement aux frontières.

Nos permanences juridiques et les visites effectuées dans les aéroports de l'aéroport de Roissy, dans les zones d'attente d'Orly, de Marseille, de Nice, de Bordeaux, de Lyon, ont permis de mettre en évidence de nombreuses atteintes aux droits des personnes bloquées à nos frontières.

Les étrangers maintenus en zone d'attente ne sont toujours pas correctement informés de leurs droits et des procédures qui leur sont appliquées. Nombre d'entre eux sont ainsi placés en situation de détresse psychologique et de grande insécurité juridique : incompréhension quant aux motifs de leur placement en zone d'attente, méconnaissance des procédures administratives ou judiciaires, manque d'information sur les modalités d'instruction des demandes d'asile, isolement dans un lieu d'enfermement, peur d'être refoulés dans un pays où ils peuvent craindre pour leur sécurité, etc.

Malgré cette extrême vulnérabilité, ils restent privés d'une assistance juridique digne de ce nom. Et, ils le resteront tant qu'une permanence gratuite d'avocats n'aura pas été mise en place dans toutes les zones d'attente.

Nota Bene : Tous les prénoms ont été modifiés afin de préserver l'anonymat des personnes suivies par l'Anafé.

1. Loi n° 2011-672 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

2. Voir Article Analyse juridique – Chronique de zone d'attente n°6, août 2011 : www.anafe.org/doc/Newsletter/Newsletter-ete2011-.pdf

PARTIE I –

La situation des étrangers aux frontières françaises : état des lieux

En août 2012, le ministère de l'Intérieur recensait 51 zones dans les aéroports, les ports et les gares desservant l'international ; les principales sont celles des aéroports de Roissy et d'Orly avec respectivement 79,3 % et 13,5 % des placements en 2011. Chaque année, l'Anafé tente de dresser un état des lieux de l'ensemble des zones d'attente. Quatorze associations sont habilitées à y entrer et disposent chacune de « cartes visiteurs »³ conformément à un décret du 2 mai 1995⁴.

La possibilité ouverte aux associations d'accéder régulièrement à ces lieux de privation de liberté permet de compléter utilement les informations recueillies dans le cadre des permanences juridiques.

Fin 2011, après l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011, l'Anafé a organisé une campagne de visites dans les zones d'attente des aéroports de Marseille-Provence, de Bordeaux-Mérignac et de Nice, en compagnie des visiteurs locaux et parfois de parlementaires.

Cette campagne a été troublée par la mauvaise volonté du ministère de l'Intérieur qui a manifestement tout fait pour entraver son bon déroulement. Une des salariées de l'Anafé s'est ainsi vu refuser sa carte de visiteur et les demandes d'autorisation d'accès exceptionnel des représentants associatifs dont les cartes étaient expirées ou en cours de renouvellement⁵ ont été systématiquement rejetées.

Outre cette campagne et les visites régulières effectuées dans les aéroports de l'aéroport

3. Il s'agit d'agrément individuels délivrés par le ministère de l'Intérieur pour une durée de trois ans, conformément aux dispositions de l'article R. 223-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). La liste des associations habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente est définie par arrêté du 5 juin 2012.

4. Décret n°95-507 du 2 mai 1995 déterminant les conditions d'accès du délégué du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou de ses représentants ainsi que des associations humanitaires à la zone d'attente et portant application de l'article 35 quater de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

5. Cf communiqué de presse « *L'Anafé empêchée d'exercer son droit de regard dans la zone d'attente de Marseille* », Anafé, 18 novembre 2011.

de Roissy et d'Orly, l'Anafé a aussi procédé en avril 2011 avec le Gisti à des missions d'observation à la frontière italo-française. L'ensemble de ces actions ont permis de recueillir des informations utiles sur les conditions dans lesquelles se déroulent les contrôles à l'entrée sur le territoire français.

Elles ont en outre permis de relever de nombreux dysfonctionnements, notamment quant aux conditions d'exercice des droits des étrangers maintenus.

I. Les modalités des contrôles aux frontières

1. Les contrôles « passerelle »

Pour les vols considérés par la police aux frontières comme « sensibles » ou « à haut risque migratoire », les agents de la Brigade Mobile d'Immigration (BMI) réalisent des contrôles « passerelle », de façon plus ou moins intensive selon les zones d'attente⁶.

Ces contrôles ont principalement pour objectif d'identifier l'aéroport d'embarquement et la compagnie aérienne pour pouvoir réacheminer plus facilement chaque étranger non-admis.

Les agents se positionnent alors directement à la sortie de l'avion, au milieu ou au sortir de la passerelle, pour contrôler les documents des passagers. S'il existe un doute sur les documents, le passager doit remettre son passeport et suivre les agents au poste de police de l'aéroport, bien souvent sans qu'aucune information ne lui soit communiquée.

La plupart des contrôles « passerelle » ont lieu dans les aéroports parisiens.

A l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, selon les agents de la PAF⁷, aucun contrôle « passerelle »

6. Ils auraient progressé de 26 % entre 2008 et 2009 selon le Comité interministériel de contrôle de l'immigration, pour s'établir à 15 472 en 2009, soit une moyenne journalière de 42 contrôles.

7. Extrait du compte-rendu de la visite de l'Anafé en zone d'attente de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac le 9 décembre 2011.

ne serait effectué en raison du faible transit aérien. En outre, il est plus difficile de dissimuler son vol provenance dans ce petit aéroport.

A l'aéroport de Nice, il y aurait très peu de contrôles « passerelle » du fait d'un trafic aérien essentiellement européen et d'un faible effectif de police affecté à cette opération⁸.

En revanche, à l'aéroport de Marseille, des contrôles « passerelle » seraient régulièrement effectués par des agents spécialisés dans l'analyse des fraudes documentaires, en dépit « d'effectifs de police très réduits »⁹.

2. Les contrôles en aubettes

Situées en sortie de la zone dite « internationale » — espace où les passagers des différents vols du même terminal se rejoignent —, les aubettes sont les lieux habituels de contrôle.

Pour autoriser l'entrée sur le territoire, les agents de la PAF vérifient l'authenticité des documents de voyage et s'assurent que l'arrivant respecte la réglementation d'entrée sur le territoire (attestation d'accueil, assurance, ressources suffisantes) fixée par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et le Code Frontières Schengen¹⁰.

Pour les ressortissants des pays non membres de l'Union européenne, le contrôle est approfondi : contrôle électronique du passeport et série de questions sur leur voyage en France (durée de leur séjour, motif de leur voyage et somme d'argent en leur possession, etc.). En cas de doute, les passagers sont placés à côté de la file d'attente avant d'être conduits au poste « de quart » le plus proche pour une analyse de leur situation par la police.

Si la PAF estime que les documents de voyage (passeport et/ou visa) sont falsifiés, périmés ou usurpés ou que le passager ne remplit pas les conditions d'entrée, il est alors considéré comme « non-admis » et se voit notifier une décision de refus d'entrée. Il peut être renvoyé dans les heures qui suivent vers le pays de provenance ou placé en zone d'attente le temps nécessaire à l'organisation de ce renvoi.

Selon les observations de notre campagne de visites en province, la grande majorité des maintenus faisait l'objet d'une mesure de non-

admission pour défaut de justificatifs d'hébergement et de séjour, et/ou pour possession de faux documents.

A l'aéroport de Bordeaux, 18 personnes ont été placées en zone d'attente pour l'année 2011 : 71 se sont vu refuser l'entrée, ce qui signifie que 53 n'ont pas fait l'objet d'une mesure de placement et ne se sont — a priori — pas vu notifier leurs droits avant d'être refoulées¹¹.

A Nice, la PAF nous a précisé que l'étranger non-admis n'est pas placé en zone d'attente mais directement renvoyé si le vol retour est prévu sur l'avion qui l'a acheminé.

3. Le cas particulier des contrôles à la frontière italo-française

En vertu du Code Frontières Schengen, la libre circulation est la règle à l'intérieur de l'Espace Schengen. Des contrôles peuvent être mis en place mais ils ne doivent pas avoir pour but le contrôle des frontières et ne doivent pas être équivalents à un contrôle aux frontières extérieures. Tout contrôle systématique ou discriminatoire est normalement exclu.

Des contrôles aux frontières internes peuvent être introduits de façon temporaire par les États membres, mais uniquement en cas de menace à l'ordre public ou à la sécurité intérieure et dans des conditions bien encadrées, notamment en termes de communication aux autres États membres.

Or, sous prétexte que le droit européen serait inadapté aux arrivées prétendument « massives » d'étrangers extra-communautaires, certains États¹² — et notamment la France — ont remis en cause les obligations qui leur incombent en vertu de leur adhésion à la convention de Schengen.

Début 2011, les autorités françaises ont annoncé leur intention de renforcer les contrôles à la frontière italo-française dans le but de contenir les arrivées de migrants générées par les révolutions arabes¹³. L'Anafé et le Gisti ont organisé en avril, deux missions de terrain afin de vérifier si

11. Et donc potentiellement en violation de l'article L213-2 du CESEDA.

12. L'Allemagne, l'Autriche ou le Danemark, in La Tribune : « L'UE divisée sur le sort des immigrés tunisiens », 26 avril 2011 et Le Point : « Claude Guéant accusé par les Européens d' "instrumentaliser" Schengen », 26 avril 2011.

13. Europe 1 avec AFP : « Renvoi en Italie des migrants tunisiens », 1^{er} avril 2011 et RFI : « France, Italie: dispute diplomatique sur fond de naufrage mortel », 6 avril 2011.

8. Extrait du compte-rendu de la visite de l'Anafé en zone d'attente de l'aéroport de Nice le 17 décembre 2011.

9. Extrait du compte-rendu de la visite de l'Anafé en zone d'attente de l'aéroport de Marseille-Provence le 19 novembre 2011.

10. Article L.211-1 du CESEDA.

ces contrôles respectaient les règles nationales et européennes. Les membres de la mission ont pu constater une multiplication des contrôles discriminatoires et la violation manifeste des règles fixées par le Code Frontières Schengen.

Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, 822 Tunisiens ont fait l'objet d'un refus d'admission en 2011 et 263 ont sollicité l'asile à la frontière. Aucune des demandes d'asile n'a été acceptée.

L'Anafé et le Gisti ont par ailleurs saisi le Conseil d'État pour demander l'annulation de la circulaire du 6 avril 2011 du ministre de l'Intérieur. Cette circulaire avait pour objet de faire obstacle à la libre circulation des Tunisiens détenteurs d'un permis de séjour italien « à titre humanitaire »¹⁴.

Les instances européennes ont aussi été saisies du rétablissement par la France des contrôles ciblés et arbitraires à ses frontières intérieures sans en avertir les autres États membres et sans justifier d'une menace à l'ordre public. Or, la Commission européenne — gardienne des Traités —, loin de condamner la France, a accepté d'envisager une révision des Accords Schengen¹⁵.

Voir le rapport publié par l'Anafé et le Gisti : « L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne », Missions d'observations de l'Anafé et du Gisti à la frontière franco-italienne, avril 2011

II. Les conditions matérielles d'hébergement

La zone d'attente est un espace qui s'étend « des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes »¹⁶.

Cet espace peut inclure des lieux d'hébergement « assurant des prestations de type hôtelier »¹⁷, ce qui est actuellement le cas pour la seule zone de l'aéroport de Roissy CDG avec la ZAPI 3 pouvant accueillir jusqu'à 160 personnes.

Dans les autres zones d'attente, les conditions matérielles d'hébergement sont variables : les

étrangers peuvent parfois être maintenus dans un hôtel situé à proximité (comme c'est le cas à Orly la nuit), dans des salles au sein des postes de police. Ils ne bénéficient pas tous de prestations « de type hôtelier ».

1. L'aéroport de Roissy

Aérogares

Avant d'être placés en zone d'attente, les étrangers sont maintenus dans une salle du poste de police en aérogare. Pendant cette période, ils ne peuvent pas toujours exercer leurs droits de manière effective.

L'Anafé a pu établir qu'en aérogare le droit de prendre contact avec l'extérieur n'est pas toujours possible¹⁸. Depuis 2009, quasiment toutes les salles de maintien sont pourtant équipées d'un téléphone gratuit¹⁹ mais les étrangers sont parfois retenus hors de ces salles (par exemple dans un hall d'entrée) ou n'obtiennent pas les explications nécessaires à l'utilisation du téléphone (par exemple, faire le 0 avant de composer un numéro).

Si l'étranger souhaite voir un médecin, il doit attendre son transfert dans le lieu d'hébergement ZAPI 3 pour y rencontrer l'unité médicale, dès lors que la police estime qu'il n'y a pas d'urgence.

Après que la police lui a notifié la décision de maintien, l'étranger doit en principe être transféré dans le lieu d'hébergement : la Cour de cassation estime que ce délai de transfert ne doit pas être excessif afin de permettre aux personnes de pouvoir exercer leurs droits de manière effective²⁰.

Selon les agents de la PAF rencontrés, la durée moyenne de maintien en aérogare varie entre une et deux heures, en fonction du temps nécessaire aux vérifications et de la disponibilité d'un véhicule pour le transfert en ZAPI 3.

L'Anafé a constaté que ce délai peut en réalité dépasser les trois heures et parfois aller bien au-delà (huit ou dix heures). Des personnes affirment être restées plusieurs heures dans la salle de maintien ou assises sur une chaise dans le hall du poste de police, sans boire, ni manger, ni pouvoir se rendre aux toilettes.

14. Circulaire IOCK1100748C du 6 avril 2011 relative aux autorisations de séjour délivrées à des ressortissants de pays tiers par les États membres de Schengen.

15. Libération : « Migrants tunisiens : la France et l'Italie ont violé l'esprit " de Schengen, pas ses règles », 25 juillet 2011.

16. Article L. 221-2 du CESEDA.

17. Article L. 221-2 du CESEDA.

18. Prévu par l'article L. 221-4 du CESEDA.

19. A l'exception – selon nos observations – du terminal 2 B de l'aéroport de Roissy.

20. Cass. Civ. 2e, 11 janvier 2001, GBANGOU, req. n° 00-50.006.

Extraits de la visite en aérogares de Roissy CDG du 26 mai 2011

Aérogare 2A

« En visitant les locaux, nous avons pu constater l'état correct de la salle de maintien. Le téléphone fonctionne et les numéros des associations sont accrochés au mur avec l'indicateur pour sortir de l'aéroport (0 + numéro).

Les informations quant à leurs droits et à la procédure en zone d'attente sont affichées en plusieurs langues sauf en français. Nous l'avons fait remarquer au major.

La porte des toilettes était fermée à clef puisqu'il n'y avait personne dans la salle de maintien. Elles ne sont pas très propres et dégagent une odeur nauséabonde.

Le local de fouille se trouve à part et se ferme à l'aide d'un rideau.

Nourriture : les officiers de quart informent le personnel en ZAPI du nombre de repas à livrer en aérogare. »

Aérogare 2C

« Les locaux sont dans un état correct avec un téléphone à disposition. Les numéros sont accrochés au mur avec l'indicatif (0 + numéro). Informations sur leurs droits plastifiées et accrochées au mur en plusieurs langues (arabes, chinois, anglais, espagnol, français)

La porte reste ouverte car le local est surveillé par les policiers. Accès libre aux toilettes. »

Aérogare 2 E

« La salle de maintien est très sale. Il y a de la nourriture et des écritures sur les murs. Une porte en fer avec une petite fenêtre dotée d'un énorme verrou ferme la salle des personnes arrêtées à la frontière. D'après le major, pour avoir accès aux toilettes, la personne enfermée doit taper à la porte, crier pour qu'on l'entende et attendre qu'un policier vienne lui ouvrir.

Nourriture : Les officiers de quart appellent la ZAPI pour commander des paniers repas. Ils apporteraient toujours des repas supplémentaires au cas où ».

Le lieu d'hébergement de la zone d'attente 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 »²¹ - 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 cartes dans l'ensemble de cet espace.

Problèmes de chauffage en ZAPI 3 :

Le 30 décembre 2011, le système de chauffage de la ZAPI 3 a cessé de fonctionner, privant également la zone d'attente d'eau chaude dans certaines chambres. La ZAPI 3 a été momentanément fermée, les étrangers prévus sur un vol de retour le soir ou le lendemain – ou ayant une audience devant le juge judiciaire – ont été transférés à Orly. D'autres ont été placés en garde à vue. Environ 50 autres maintenus ont été libérés par la PAF.

Le samedi 31 décembre, un arrêté préfectoral décidait de faire du centre de rétention administrative (CRA) 3 du Mesnil-Amelot une extension de la ZAPI 3, une mesure préventive selon la PAF, au cas où la température en ZAPI descendrait en dessous de 18°.

La fermeture de la ZAPI a duré moins de 24 heures et le transfert en CRA n'a pas eu lieu.

21. Article 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".

2. Les autres zones d'attente

La zone d'attente de l'aéroport d'Orly est la plus importante, après celle de Roissy, en volume de personnes maintenues chaque année²².

Entre 7 heures et 21 heures, les étrangers sont maintenus au deuxième étage de l'aérogare d'Orly-Sud, au niveau des départs (porte A), dans une salle d'environ 40 m², avec des baies vitrées. Elle est équipée de sanitaires en libre accès. Cette salle est sous surveillance constante d'un ou plusieurs agents de la PAF. Les repas sont pris dans cet espace.

Une pièce plus petite d'environ 12m², équipée d'un fax-photocopieuse, est accessible aux avocats et aux représentants d'associations et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Elle reste fermée à clé la plupart du temps. Les maintenus ne peuvent pas y accéder, sauf si leur avocat, le représentant de l'OFII ou un visiteur habilité demande expressément à s'entretenir avec eux. Pour les demandeurs d'asile, certains entretiens OFPRA ont également lieu par téléphone dans cette salle.

Aux alentours de 21 heures, les maintenus sont acheminés à l'hôtel Ibis situé dans la zone aéroportuaire où huit chambres, situées au quatrième étage de l'aile gauche du bâtiment, peuvent y être réservées. Les fenêtres y sont condamnées et les portes ne ferment pas à clef. Pendant la nuit, les policiers assurent une garde dans le couloir. Les maintenus se plaignent régulièrement du fait qu'aucune intimité n'est garantie, les portes des chambres sont la plupart du temps entrouvertes et bloquées par des cintres. Selon certains témoignages, les agents de la PAF assurant la surveillance exigent parfois que la lumière reste allumée dans les chambres toute la nuit. Le matin, les étrangers regagnent la salle de maintien de l'aéroport.

Dans les zones de province, la fourniture de « prestations de type hôtelier » est souvent illusoire, la plupart consistant en réalité en des cellules de maintien dans les locaux de la PAF. Les installations y sont sommaires et seuls quelques lits sont disponibles du fait d'un faible trafic aérien et du peu d'étrangers s'y présentant chaque année.

A Marseille, il existe deux zones d'attente : Le Canet et l'aéroport de Marseille-Provence. La

zone de l'aéroport se trouve dans les locaux de la PAF, au sous-sol. La salle de maintien est composée de deux chambres de deux lits. Les chambres sont uniquement équipées de matelas sur des lits métalliques. Elles comportent chacune une salle de bain (avec douche et petit lavabo) et des WC. Aucune porte ne sépare ces deux espaces du couchage. La PAF dit ignorer les dispositions prises lorsque le nombre de personnes non-admises excède les capacités d'accueil.

A Bordeaux, il existe trois zones d'attente : le port du Verdon, le port de la Rochelle et l'aéroport de Mérignac.

A l'aéroport, la zone se trouve dans les locaux de la PAF. Elle est composée de deux chambres équipées de barreaux aux fenêtres, disposant chacune de deux lits et d'une salle de bain comprenant une douche et un WC. En cas de situation de mixité ou de surpopulation, la PAF ferait appel à une chaîne d'hôtel.

A Nice, la zone d'attente de l'aéroport se trouve au sein du poste de police, séparée par un mur. Elle est composée de deux salles de maintien d'une dimension d'environ 3 x 4 m disposant de trois places, deux lits superposés et un lit une place. Une salle d'eau d'1,50 x 4 m, comprenant un cabinet de toilette, un lavabo et une douche, est séparée de l'espace couchage par une porte.

Si plus de trois personnes sont maintenues en même temps au terminal 1, une partie est transférée au terminal 2 qui peut accueillir trois personnes. La PAF « éviterait » de mettre des hommes et des femmes, ainsi que des mineurs et des adultes, dans la même salle.

Si plus de six personnes sont maintenues, la PAF aviserait le parquet afin de prendre une décision quant à l'hébergement.

Problèmes sanitaires en zone d'attente du Canet (Marseille) :

A Marseille, au Canet, se trouve le centre de rétention administrative (CRA) auquel est accolée la zone d'attente.

Ces deux lieux de privation de liberté avaient été fermés pour cause de légionellose et n'ont rouvert qu'en partie le 1^{er} février 2011.

Le 2 février, deux parties du CRA ont été rouvertes, mais celles de la zone d'attente n'étant pas encore aux normes, les étrangers devaient être transférés vers une autre zone d'attente.

22. En 2011, sur un total de 8 541 étrangers, 6 777 ont été maintenus en zone d'attente de Roissy et 1 157 à Orly (chiffres du ministère de l'Intérieur).

Celle de l'aéroport de Marseille Marignane aurait alors servi de « délestage », lorsque des places étaient disponibles, pour les étrangers non-admis à leur arrivée au port.

En pratique, le lieu d'hébergement de l'aéroport aurait peu servi. Pour l'expliquer, une hypothèse vraisemblable serait que de nombreuses décisions de refoulement aient été mises à exécution avant toute notification des droits, afin d'éviter les difficultés résultant de l'absence ou de l'insuffisance des capacités d'accueil en zone d'attente.

III. Les obstacles à l'exercice des droits

1. Le droit au « jour franc »²³

Lorsqu'un étranger est placé en zone d'attente, les décisions de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente lui sont notifiées et il est invité « à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc »²⁴.

Ce droit constitue l'une des garanties essentielles puisqu'il lui donne notamment le temps, avant d'être rapatrié, de prendre contact avec son consulat, un membre de sa famille ou un proche.

Or, bon nombre des étrangers rencontrés par l'Anafé déclarent ne pas avoir été informés de ce droit et les intervenants de l'association constatent que la plupart de ceux qui renoncent au bénéfice du droit au jour franc le font à leur insu ou faute d'en avoir compris le sens et les enjeux.

Ce déficit d'information est particulièrement préjudiciable à ceux qui souhaitent demander l'asile : s'ils n'ont pas pu déposer leur demande, ils courent à tout moment le risque d'être refoulés, en l'absence de recours suspensif contre la décision de non-admission.

Dans les zones de province, la majorité des étrangers souhaiteraient « *repartir le plus rapidement possible* » comme à Nice et à Marseille

23. Article L. 213-2 du CESEDA - Le jour franc est un jour entier de 0h à 24h, de sorte que le rapatriement ne peut intervenir qu'à partir du surlendemain de la notification du refus d'entrée, à 0h.

24. Le refus d'entrée comporte à cet effet deux cases portant des mentions différentes : « *Je ne veux pas repartir avant l'expiration d'un délai de 24 heures, à passer en zone d'attente, à compter de ce soir à minuit* » ou « *Je veux repartir le plus rapidement possible* ».

où la durée moyenne de maintien est très brève. La PAF de Marseille-Provence précise que très peu demandent le bénéfice du jour franc et qu'environ 80 % des maintenus auraient été refoulés immédiatement.

À Nice, l'étranger qui s'est vu refuser l'entrée et dont le vol retour est prévu sur le même avion que celui qui l'a acheminé ne sera pas placé en zone d'attente mais refoulé immédiatement.

À l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, selon les observations des visiteurs de l'Anafé, la quasi-totalité des maintenus ne faisaient pas valoir leur droit au jour franc et aucun étranger n'avait demandé une mesure de protection en 2011 (en revanche, cinq demandes d'asile ont été enregistrées au port de la Rochelle).

Les services de la PAF ont affirmé à l'Anafé que « *désireux de régulariser leur situation* », la plupart des étrangers « *souhaitaient tous repartir aussi vite que possible, pour revenir dans des conditions légales* ». Le refoulement interviendrait ainsi très rapidement vers le pays de provenance, souvent dans l'heure d'arrivée, du fait de la rotation fréquente des avions.

Certes, certaines personnes bénéficient du jour franc alors qu'elles ignorent tout de ce droit, mais dans le cadre de ses permanences juridiques, l'Anafé a recueilli en 2011 les témoignages de 105 personnes considérées comme n'ayant pas voulu en bénéficier.

2. Le droit de communiquer avec l'extérieur

Le droit de communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix est garanti par la loi²⁵ mais, dans la plupart des zones d'attente, les maintenus ne peuvent pas communiquer librement, gratuitement et de manière confidentielle avec l'extérieur.

À Roissy, les étrangers ont à leur disposition de nombreuses cabines téléphoniques mais celles-ci, murales, sont installées dans les couloirs de la zone d'hébergement, où les maintenus circulent librement, et elles n'assurent aucune confidentialité.

Les étrangers peuvent recevoir des appels de l'extérieur, l'appelant donne à la personne qui décroche le nom de celle qu'il tente de joindre. Pour les appels vers l'extérieur, la première carte téléphonique est fournie gratuitement par la Croix-Rouge Française, les étrangers sont contraints de payer les autres.

25. Article L. 221-4 du CESEDA.

A Orly, la remise de cartes téléphoniques dépend de la présence sur place du représentant de l'OFII qui est loin d'être quotidienne.

S'il n'est pas présent, et si l'étranger n'a pas de téléphone portable – ou si celui-ci a été confisqué par la PAF –, il sera dans l'impossibilité de contacter toute personne de son choix (son consulat, un conseil ou ses proches).

Dans les zones d'attente de province, le téléphone n'est pas toujours en accès libre.

A l'aéroport de Marseille-Provence, le téléphone utilisable par les maintenus se trouve dans le couloir, hors de la salle de maintien. Pour s'en servir, il faut appeler la PAF depuis un interphone. De plus, les étrangers doivent détenir ou acquérir une carte téléphonique, aucune carte n'étant délivrée gratuitement.

Dans la zone de Nice, le téléphone de la salle de maintien n'est pas à carte et peut seulement recevoir les appels extérieurs. La PAF précise que l'achat d'une carte se fait à la boutique à côté du poste de police, dans « *les rares cas où la personne doit appeler l'international* ». Autrement, « *c'est plus simple de passer par les bureaux de police : la personne maintenue appelle son correspondant et lui transmet le numéro du téléphone dans la salle* ».

A Bordeaux, le téléphone de la salle de maintien fonctionne uniquement à carte et les services de la PAF fournissent gratuitement la première carte (ce qui permet de conclure que l'OFII n'est pas présent), les maintenus doivent régler à leurs frais toute autre carte.

3. Le traitement des demandes d'asile à la frontière

Les étrangers qui se présentent à nos frontières devraient pouvoir faire enregistrer leur demande d'asile auprès de la PAF dès qu'ils foulent le sol en aéroport ou à tout moment durant leur maintien en zone d'attente.

La PAF de Roissy a toutefois indiqué à l'Anafé que la personne qui souhaite faire une demande en aéroport au moment du refus d'entrée doit prononcer explicitement le mot « asile » pour que sa demande soit enregistrée à ce stade.

Sitôt formulée, la demande doit obligatoirement être prise en compte et la PAF doit dresser un procès-verbal de « *demande d'admission au titre de l'asile* ».

Pourtant, des difficultés d'enregistrement sont dénoncées depuis de nombreuses années,

non seulement par l'Anafé²⁶, mais également par le HCR.

Ainsi, certaines personnes restent parfois des jours et des nuits dans les terminaux, dans certains cas volontairement afin de dissimuler leur provenance²⁷ mais parfois parce que la police refuse d'enregistrer leur demande.

En zone d'attente, certains agents affirment ne pas avoir le temps de s'occuper d'eux et font patienter les demandeurs pendant un temps anormalement long. Cette pratique est contraire à la Convention de Genève en ce qu'elle expose les personnes à un risque sérieux de refoulement, toujours imminent.

L'Anafé a rencontré, en 2011, 40 personnes ayant eu des difficultés à faire enregistrer leur demande d'asile.

Elena, originaire de Cuba, a été placée en zone d'attente de Roissy le 15 juin. Arrivée à 11h45 en provenance de La Havane, elle s'est présentée au poste de police vers 21 heures pour déposer une demande d'asile. L'agent de la PAF a refusé de l'enregistrer au motif que sa venue sans visa était « constitutive d'une tentative d'entrée frauduleuse ». Transférée en ZAPI 3, elle a de nouveau tenté de déposer une demande le lendemain matin. Nouveau refus au motif cette fois qu'elle aurait tardé à se présenter. Son interlocuteur lui a également expliqué que pour enregistrer sa demande elle devait en expliquer les raisons. Craignant de mettre sa famille en danger, elle s'est finalement rétractée. Le 17 juin, Elena a demandé conseil auprès de l'Anafé et a indiqué qu'elle souhaitait déposer une demande d'asile. Ce que la PAF a de nouveau refusé invoquant cette fois sa rétractation antérieure. Ce même jour, la PAF a tenté de la renvoyer vers Cuba. De retour en ZAPI 3, elle a enfin réussi à faire enregistrer sa demande. Ayant considéré qu'elle n'était pas manifestement infondée, le ministère de l'Intérieur l'a admise sur le territoire le 21 juin.

Une fois enregistrée, la demande est transmise aux agents de la DAF (Division de l'asile aux frontières) de l'OFPPRA. Ces agents sont chargés d'entendre les demandeurs afin de connaître les motifs de la demande et de déterminer si elle n'est pas « manifestement infondée » au regard de la législation nationale.

Aucun délai n'est prescrit entre l'enregistrement de la demande d'asile et l'entretien

26. Cf. notamment Anafé, Zones d'attente : En marge de l'État de droit, mai 2001.

27. Une provenance inconnue rend les recherches de la police et un renvoi éventuel plus difficiles.

avec l'agent de la DAF, même si en pratique ce délai s'avère court²⁸. De même, aucune règle ne régit le déroulement de l'entretien, dont les conditions sont extrêmement variables d'une zone d'attente à l'autre.

A Roissy, les officiers de protection sont présents physiquement pour effectuer les entretiens dans des bureaux au rez-de-chaussée de la ZAPI 3. Dans les autres zones (Orly et province), les entretiens avec l'OFPPRA 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.

A Orly, les entretiens ont quasi systématiquement lieu par téléphone, dans une salle ouverte située à côté du poste de police des arrivées, dans la salle de maintien des étrangers ou dans la salle réservée aux avocats et aux associations. Dans les zones de province, tous les entretiens se déroulent généralement par téléphone.

Les conditions de confidentialité sont donc loin d'être réunies pour un étranger qui s'apprête à exposer les raisons qui l'ont poussé à fuir son pays. De surcroît, 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 interlocuteur, ou d'établir une relation de confiance, a fortiori par téléphone. Cet état de fait porte sérieusement atteinte au droit d'asile.

Par ailleurs, l'Anafé a recueilli plusieurs témoignages faisant état de graves violations du principe de confidentialité de la demande d'asile par des agents de la PAF, notamment dans les zones d'Orly, de Nice et de Marseille. C'est ainsi que des questions sont posées par des policiers à des demandeurs d'asile sur les raisons les ayant conduits à quitter leur pays d'origine et sur les conditions de leur voyage.

Des agents de la PAF de Nice ont notamment indiqué à l'Anafé en décembre 2011 qu'ils interrogent les demandeurs d'asile sur les motifs de leur demande de protection, avant leur entretien avec l'OFPPRA, afin de « *dégrossir les éléments* » à transmettre à la DAF.

Ces questions dépassent pourtant largement celles relatives à l'identité du demandeur d'asile

et ne devraient être abordées que dans le cadre de l'entretien confidentiel avec un agent de protection de l'OFPPRA.

Dans certains cas, les agents de la PAF en charge du renvoi forcé d'une personne ayant demandé sans succès son admission au titre de l'asile divulguent aux autorités du pays de renvoi des informations confidentielles relatives à cette demande, et ce en violation manifeste du principe de confidentialité de la demande d'asile.

La PAF de Nice a encore indiqué à l'Anafé que les étrangers faisant l'objet d'un renvoi forcé voyagent avec leur dossier complet, y compris les documents relatifs à la demande d'asile, susceptibles d'être interceptés par les autorités du pays de renvoi.

A Roissy, le dossier comprenant les documents relatifs à la demande d'asile serait remis ou non au commandant de bord de l'avion.

L'Anafé a également recueilli plusieurs témoignages de personnes refoulées confirmant ces pratiques et notamment, en novembre 2011, celui d'un demandeur d'asile débouté, affirmant avoir été battu et humilié pendant près de deux semaines par la police de son pays, après que les agents d'escorte français – chargés de son renvoi – ont révélé le contenu de sa demande d'asile à la police aux frontières locale en 2010.

Toutes ces pratiques peuvent avoir de graves conséquences pour le demandeur y compris des violations de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

4. L'accès au juge

Après son placement en zone d'attente, l'étranger est maintenu pendant 96 heures sous le seul contrôle de l'administration. La loi prévoit l'intervention systématique du juge judiciaire, garant des libertés individuelles, passé ce délai. La PAF peut tenter de refouler l'étranger non-admis sur le territoire pendant cette période.

Si, pour des raisons matérielles ou juridiques (notamment dans le cas où il n'a pas été statué sur la demande d'admission au titre de l'asile), l'étranger se trouve toujours en zone d'attente au bout de 96 heures, le maintien peut être prolongé par le juge des libertés et de la détention (JLD) à la demande de l'administration pour une durée maximale de huit jours. A l'expiration de ce second délai, l'administration peut à nouveau

²⁸ 80 % des demandes ont fait l'objet d'un avis dans les 48 heures qui ont suivi le placement en zone d'attente et 94 % dans le délai de 96 heures. Le délai moyen de traitement des demandes d'accès au territoire au titre de l'asile a été de 1,7 jour en 2011. Données extraites du rapport d'activité de l'OFPPRA 2011.

lui demander une prorogation « exceptionnelle » d'une durée maximale de huit jours.

Ainsi, les étrangers qui se présentent aux frontières peuvent être maintenus dans une zone d'attente pendant une durée maximum de vingt jours (sauf exception²⁹).

Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, la durée moyenne de maintien est d'environ trois jours³⁰, ce qui signifie que la majorité de ces étrangers sont renvoyés avant d'avoir pu faire valoir leurs droits devant le juge judiciaire.

En province, ce délai est bien souvent plus bref encore : à Nice, selon la PAF, très peu d'étrangers sont présentés devant le JLD ; à Bordeaux, le juge n'aurait jamais été saisi en 2011.

De plus, les personnes privées de liberté ne sont pas assurées d'être entendues par un juge lorsqu'elles souhaitent contester la mesure de refus d'entrée, le droit à un recours suspensif n'étant en effet reconnu qu'aux seuls demandeurs d'asile³¹. Rien n'est prévu pour les autres maintenus, non-admis, en transit interrompu, mineurs, malades ou victimes de violences. Pour contester les décisions de refus d'entrée et de renvoi à d'autres titres que l'asile, le seul recours qui pourrait être utile serait le référé. Soumis à un certain nombre d'exigences, les personnes qui parviendraient à déposer un tel recours peuvent toutefois être refoulées avant l'audience.

Enfin, l'accès au juge est d'autant moins garanti qu'il faut être en mesure de pouvoir déposer des requêtes. Or, en zone d'attente, il n'existe pas d'assistance juridique gratuite accessible à tous les maintenus. La majorité d'entre eux ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour rémunérer les services d'un avocat et les permanences de l'Anafé ne sauraient à elles seules pallier ce manque.

5. L'accès aux soins

Chaque étranger maintenu en zone d'attente a le droit d'être assisté d'un médecin. Toutefois, les modalités d'exercice de ce droit varient d'une zone d'attente à l'autre.

Pour la zone de Roissy, le service médical de la ZAPI 3, accessible sept jours sur sept, de 8 heures à 20 heures, est l'unité de soins pour l'ensemble des maintenus de cette zone. L'équipe est composée de trois médecins et trois infirmières à plein temps. En cas d'urgence, et en l'absence de ce service, les personnes sont conduites à l'hôpital proche de la zone.

Dans les autres zones, une telle présence médicale n'existe pas et les étrangers doivent parfois patienter plusieurs heures avant de pouvoir rencontrer un professionnel de santé.

A Orly, en cas de problème médical, les maintenus sont transférés au Service Mobile d'Urgence et de Réanimation (SMUR) d'Orly Ouest. En cas de nécessité, ils peuvent être amenés à l'hôpital Henri-Mondor de Créteil. Les pompiers peuvent également intervenir en cas d'urgence.

Les maintenus doivent adresser leur demande à l'agent de la PAF surveillant la salle, qui la transmet ensuite à sa hiérarchie. Il arrive que certains étrangers soient dans l'impossibilité de consulter un médecin pendant plusieurs jours, leurs diverses requêtes étant restées vaines.

Si un traitement médical a été prescrit, les médicaments sont confisqués par la PAF, au motif des dangers que présenteraient les boîtes de médicaments en aluminium pour les maintenus. Lorsque l'étranger suit un traitement, il doit ainsi régulièrement solliciter les agents présents dans la salle la journée et à l'hôtel le soir ou la nuit.

A l'aéroport de Marseille, un médecin, présent sur place, peut être consulté à tout moment. Aucun médecin n'est en revanche présent sur la plate-forme aéroportuaire de Bordeaux-Mérignac. Lorsque cela s'avère nécessaire, l'officier appelle SOS Médecins et/ou un transport est organisé vers l'hôpital Pellegrin (CHU).

A Nice, un médecin est présent sur la plate-forme aéroportuaire sur des plages horaires définies. Lorsqu'il n'est pas présent, la PAF amène directement l'étranger aux urgences. Lorsque la personne suit un traitement médical, elle est autorisée à le garder, sauf contre-indi-

29. L'article L. 222-2 du CESEDA prévoit que lorsque l'étranger non-admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, soit entre les quatorzième et vingtième jours du maintien, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande. Lorsqu'un étranger dont l'entrée sur le territoire français au titre de l'asile a été refusée dépose un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 dans les quatre derniers jours de la période de maintien, celle-ci est prorogée d'office de quatre jours à compter du dépôt du recours.

30. Selon les chiffres officiels du ministère de l'Intérieur, la durée moyenne de maintien en 2011 est de 3,5 jours à Roissy et 1,9 jours à Orly.

31. Article L. 213-9 du CESEDA, depuis la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

cation du médecin, qui confie alors les médicaments à la PAF.

Les difficultés pour accéder aux soins

La zone d'attente ne peut constituer un lieu d'exercice « normal » de la médecine. Le fait d'être malade ne donne aucun droit particulier à entrer en France pour y être soigné. Sauf urgence, il n'y a donc pas de suivi médical abouti pour des personnes qui souffrent de problèmes de santé. Cependant, certaines situations peuvent conduire le médecin à demander le transfert d'une personne à l'hôpital.

Au cours de l'année 2011, l'Anafé a pu suivre, toutes zones d'attente confondues, 67 personnes dont l'état de santé semblait préoccupant (étrangers malades ou femmes enceintes).

R ressortissant yougoslave, Goran a été placé en zone d'attente de Roissy le 7 juillet puisque faisant l'objet d'une interdiction du territoire. En France depuis une dizaine d'années, Goran est atteint d'un cancer et suivait depuis plusieurs mois un traitement dans un hôpital parisien où il avait d'ailleurs un rendez-vous le 21 juillet. Bien que son médecin ait établi un contact avec la PAF, aucune mesure n'a été prise, ni par la PAF, ni par le médecin de la ZAPI 3 au vu de son état de santé, et Goran a été refoulé le 22 juillet à Belgrade.

Trésor, originaire du Congo RDC, est épileptique. Son état de santé se dégradait durant son maintien en ZAPI 3. Il a consulté le médecin sur place presque tous les jours depuis son arrivée le 23 février. Des médicaments lui ont été prescrits. Selon le témoignage de Trésor, le médecin lui aurait fait savoir que son état méritait un traitement approfondi à l'extérieur de la zone d'attente et qu'il ne pouvait pas correctement le soigner en ZAPI 3. Un certificat médical déclarant son état compatible avec un maintien en zone d'attente a cependant été rédigé. Trésor a finalement été admis sur le territoire par le JLD après avoir passé 11 jours en zone d'attente.

Samira est émiratie et voyage en Europe pour rendre visite à des membres de sa famille et pour y faire des achats. Elle arrive à Orly le 21 décembre à 11h15. Or, son visa n'est valide qu'à partir du 23 décembre. Elle se voit donc refuser l'entrée sur le territoire et se trouve maintenue en zone d'attente jusqu'à ce que son visa prenne effet. Prise de panique au vu de cette nouvelle. Samira fait une crise d'épilepsie au poste de police dans lequel elle doit patienter jusqu'à 18h30 avant d'être transférée en zone d'attente. Durant ce temps, elle ne se voit rien remettre à manger ou à boire et ne peut accéder aux toilettes...

...Aucun médecin ne vient l'examiner. Samira est libérée le 23 décembre à minuit. Traumatisée par cette expérience, elle a déclaré aux intervenants de l'Anafé ne plus vouloir revenir en France.

La (non) délivrance de certificats médicaux

Lorsque le médecin estime que l'état de santé est incompatible avec le maintien en zone d'attente, la personne maintenue est admise sur le territoire.

Il n'est pourtant pas rare que l'étranger maintenu soit confronté à des difficultés pour obtenir une attestation écrite sur son état de santé ou en cas d'allégations de violences policières.

Stéphane est Ivoirien. Demandeur d'asile, il est maintenu en zone d'attente d'Orly à partir du 12 mai. Le 16 mai, il est convoqué devant le juge. Au retour de l'audience, on le fait patienter au poste de police avant de le ramener dans la salle de maintien. Il a mal à la tête et demande des médicaments au policier de garde. Celui-ci lui aurait répondu : « Dégage, on t'appellera quand ce sera ton tour ». Le même policier aurait ensuite appelé des noms d'autres maintenus à voix haute, attendant des réactions. Personne ne lui répondant, il s'en serait pris à Stéphane qui était alors allongé sur un banc, en l'attrapant et en lui cognant la tête contre le mur. Il lui aurait également donné un coup de chaussure dans le mollet. D'autres maintenus seraient intervenus pour s'interposer puis deux policiers seraient arrivés dans la salle pour mettre un terme à l'incident.

Stéphane a ensuite été isolé dans une salle pendant plus de 30 minutes avant d'être emmené chez le médecin de l'unité médico-judiciaire de Créteil.

Le cas particulier des femmes enceintes

L'Anafé suit régulièrement des femmes enceintes pendant leur maintien en zone d'attente. Aucune disposition particulière n'est prévue pour celles-ci malgré le stress que l'enfermement peut provoquer, tant pour elles que pour leur enfant.

Aux dires de la PAF de Marseille Provence, les femmes enceintes se présentant à leur frontière seraient automatiquement admises sur le territoire mais, dans les autres zones d'attente, c'est souvent le JLD qui met un terme à la privation de liberté, en considérant qu'un réacheminement est incompatible avec leur état de santé, mais seulement pour celles qui sont présentées devant lui.

Au vu des douleurs qu'il éprouvait dans le cou, il a demandé à faire des radios, en vain.

A son retour de l'hôpital, il a passé le reste de l'après-midi dans les locaux de la police et a été auditionné par la PAF. Aucun certificat médical ou compte-rendu d'audition ne lui a été remis, tous les justificatifs ayant été gardés par la PAF. Le 19 mai, Stéphane avait toujours de fortes douleurs dans la nuque. Son avocat a déposé plainte pour coups et blessures. Stéphane a été admis sur le territoire le 25 mai suite à son passage devant la cour d'appel.

L'absence d'accompagnement psychologique pour les étrangers en difficulté

Aucun accompagnement psychologique n'est à ce jour prévu en zone d'attente. Pourtant, certaines personnes arrivent à la frontière avec un diagnostic déjà établi ou présentent des signes de détresse psychologique évidents.

Par ailleurs, au regard de certains récits d'asile ou de vie, auxquels s'ajoute le stress inhérent à un placement en zone d'attente, il est regrettable que les personnes qui le souhaiteraient ou qui en auraient besoin ne puissent bénéficier de plein droit d'une écoute professionnelle spécialisée.

Brunelle, demandeuse d'asile congolaise, est enceinte de plus de huit mois lorsqu'elle arrive à l'aéroport d'Orly le 2 mai. Le soir même, elle est examinée par un gynécologue qui estime que son état de santé est compatible avec son maintien en zone d'attente. Lors des entretiens avec les intervenants de l'Anafé, Brunelle se plaint de douleurs au dos et dans le bassin. Stressée par la situation, elle répète à plusieurs reprises qu'elle ne peut pas rester en zone d'attente dans ces conditions qui ne sont pas adaptées à son état. Victime d'un malaise deux jours après son arrivée, Brunelle est finalement admise sur le territoire le 5 mai au matin pour raisons médicales.

Le handicap oublié en zone d'attente

Il faut également noter l'absence d'infrastructures adaptées aux handicaps en zone d'attente. Ainsi, la zone de Roissy, pourtant la plus importante, n'est pas équipée pour l'accueil de personnes à mobilité réduite.

Le bâtiment comporte de nombreux escaliers : l'espace hébergement ne se situe pas au même étage que le cabinet médical, le

réfectoire, le jardin, ou les « salles télé » ; il faut franchir une marche pour entrer dans chaque toilette ou cabine de douche, qui ne sont par ailleurs manifestement pas conçues pour accueillir les personnes handicapées, compte tenu de l'étroitesse de leur surface.

6. L'enfermement des enfants : une pratique contraire au droit international

La France enferme les mineurs étrangers qui se présentent à ses frontières. En 2011, 516 mineurs isolés ont été placés en zone d'attente. Soumis à la même procédure que les adultes, ils peuvent être enfermés jusqu'à 26 jours et courent à tout moment le risque d'être refoulés vers leur ville de provenance.

Pourtant, les mineurs n'ont aucune capacité juridique. C'est pourquoi un administrateur ad hoc est désigné³² pour assister les mineurs isolés durant leur maintien en zone d'attente et assurer leur représentation juridique dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien³³. Cette représentation n'est toutefois organisée que dans l'hypothèse où la minorité n'est pas contestée par l'administration, le doute bénéficie rarement au mineur selon nos observations.

Mineurs non accompagnés placés en zone d'attente en 2011³⁴

Zone d'attente	mineurs	pourcentage
Roissy	450	87,2 %
Orly	52	10,1 %
Marseille	5	1,0 %
Le Havre	5	1,0 %
Lyon	2	0,4 %
Guadeloupe	1	0,2 %
Martinique	1	0,2 %
Total	516	100 %

Selon la Convention internationale relative aux droits de l'enfant :

– « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, [...], l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». (art. 3)

32. Article L. 221-5 du CESEDA.

33. Sur les critiques émises par l'Anafé Cf. Note de l'Anafé, Mineurs isolés en zone d'attente : avec ou sans administrateur ad hoc, les droits des enfants constamment bafoués, octobre 2006 et Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente, mars 2008. Voir également la rubrique « mineurs isolés » de notre site.

34. Source : Ministère de l'Intérieur.

– « tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État ». (art. 20)

– « les États parties veillent à ce que (...) nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire: l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible ». (art. 37 - b)

Les mesures de refus d'admission sur le territoire et de placement en zone d'attente des mineurs sont donc contraires aux prescriptions de l'article de la convention, le maintien en zone d'attente ne constituant pas, notamment, une mesure de dernier ressort.

Conformément aux obligations issues du droit international, la France devrait privilégier les mesures de protection à l'égard des mineurs isolés et les admettre systématiquement sur le territoire, afin que les services sociaux compétents évaluent, dans les meilleures conditions, leurs besoins au regard de leur situation particulière.

Par ailleurs, la convention prévoit encore que « tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes » (article 37 c) mais la pratique est généralement contraire à ces dispositions.

Situation particulière de la ZAPI 3

Depuis l'ouverture de la ZAPI 3 en 2004, les mineurs de plus de 13 ans y étaient placés, avec les autres maintenus, ceux de moins de 13 ans étaient maintenus dans un hôtel de la zone aéroportuaire.

En juillet 2011, un « espace mineurs » a été ouvert en ZAPI 3.

Cette zone est constituée de trois chambres, de deux salles de bains, d'un salon (« espace de vie ») et d'un bureau de la Croix Rouge.

Six mineurs isolés peuvent y être maintenus. Dans le cas où leur nombre est plus important, il revient à la PAF de décider de façon discrétionnaire du placement de tel ou tel mineur dans cet espace. Il semble cependant que les mineurs de moins de 13 ans soient privilégiés au regard de la décoration et de l'espace extérieur restreint dont il dispose.

Cette décision n'est pas sans effet sur les conditions de maintien car les mineurs ne peuvent sortir de cet espace qu'accompagnés d'un membre de la Croix Rouge, de leur administrateur ad hoc (AAH) ou de la PAF.

Dans l'hypothèse du maintien de deux mineurs ayant le même âge, l'un avec les majeurs, l'autre dans l'espace réservé, leurs conditions s'en trouveraient radicalement différentes (heure des repas, accès libre ou surveillé au téléphone, circulation libre ou non dans la zone hébergement).

Il apparaît que, même lorsque le nombre de mineurs isolés est inférieur à six, la PAF décide des mineurs qui seront placés dans cet espace.

Karim est Algérien et âgé de quatorze ans au moment de son placement en zone d'attente le 27 août. Le lendemain, en raison d'importants problèmes de santé, il a été conduit aux urgences. De retour en zone d'attente avec un traitement à suivre, Karim a été maintenu dans la zone d'hébergement avec les adultes. La PAF a en effet estimé que l'espace mineur n'était pas aménagé pour cet adolescent. Son état de santé ayant été déclaré incompatible avec un transport aérien, il a été admis à entrer sur le territoire par le JLD le 31 août.

Rose, ressortissante camerounaise, a été placée en zone d'attente le 19 décembre. Agée de neuf ans, elle a été maintenue au sein de la zone « adultes » pendant sept jours jusqu'à ce que la Cour d'appel de Paris l'autorise à entrer sur le territoire et ainsi rejoindre sa famille. L'« espace mineurs » était fermé depuis vingt jours en raison de problèmes techniques et matériels. Les autorités n'ont pas remis en place l'ancien système (hébergement des mineurs de moins de treize ans à l'hôtel) pendant la fermeture de l'espace « mineurs ».

Autres zones d'attente

Dans les autres zones d'attente, aucun dispositif ne semble avoir été établi pour séparer les mineurs des majeurs.

Seule la PAF de l'aéroport de Nice a déclaré à l'Anafé éviter de mettre des hommes et des femmes, ainsi que des mineurs et des adultes, dans la même salle de maintien.

Interrogés à ce sujet, les agents de la PAF de Marseille et de Bordeaux ont indiqué qu'aucun mineur n'aurait été maintenu dans leur zone en 2011. Or, selon certaines informations, au

moins deux mineurs auraient tenté de s'évader de la zone de Mérignac en avril 2011 et, selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, cinq mineurs non accompagnés ont été placés à Marseille en 2011.

IV. Des relations difficiles avec l'administration

L'année 2011 a été marquée par une nette dégradation des relations de l'Anafé avec le ministère de l'Intérieur, au point que l'association a refusé de participer à la réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente en juin 2011.

Voir :

- *Conférence de presse: « L'Anafé ne se rendra pas à la réunion annuelle du 28 juin 2011 sur le fonctionnement des zones d'attente avec le Ministère de l'Intérieur », juin 2011.*

- *Communiqué Anafé : « Des avocats aux frontières! Pour un accès aux droits en zone d'attente – Organisation d'une permanence d'avocats dans la zone d'attente de Roissy du 26 septembre au 2 octobre 2011 », 19 septembre 2011.*

- *Communiqué Anafé, « L'Anafé empêchée d'exercer son droit de regard dans la zone d'attente de Marseille », 18 novembre 2011.*

- *Communiqué Anafé : « L'Anafé assignée en justice par le ministre de l'intérieur - Le gouvernement veut cacher les obstacles mis à l'accès aux droits des étrangers en zone d'attente », 28 novembre 2011.*

- *Communiqué Anafé : « Quand le Ministère de l'Intérieur obéit à " l'impérieuse nécessité de l'emmerdement maximum " ... la justice intervient ! », 04 janvier 2012.*

- *Communiqué Anafé : « Le ministère de l'Intérieur de nouveau censuré par la justice : l'Anafé confortée dans sa mission de défense des étrangers aux frontières », 3 février 2012.*

Outre les obstacles dressés à la mise en place d'une permanence expérimentale d'avocats dans la zone de Roissy³⁵, le ministère de l'Intérieur a systématiquement refusé les demandes de visites des représentants de l'Anafé non titulaires d'un agrément individuel pour accéder aux zones de province³⁶. En décembre 2011, il

a également refusé de délivrer une carte « visiteur » à la salariée chargée des zones d'Orly et de province et il a fallu une décision du juge des référés du tribunal administratif pour lui enjoindre de lui délivrer un agrément provisoire pour accéder à toutes les zones d'attente françaises.

De même, à l'occasion de différentes visites de zones de province, notamment à Bordeaux, Nice ou encore en Martinique, l'accès au registre des personnes maintenues a été refusé aux visiteurs associatifs, cet accès étant autorisé à Orly, mais seulement en présence d'un policier.

Ces différentes manifestations de résistance de l'administration – caractéristiques de la volonté du ministère de restreindre le droit de regard des associations dans les zones d'attente – font obstacle à la défense des étrangers et à la mission d'observation de l'Anafé comme à celle d'autres associations.

35. Cf. infra Partie II, Paragraphe III.

36. Alors que conformément aux dispositions de l'article R. 223-11 du CESEDA, « le ministre chargé de l'immigration peut autoriser toute visite supplémentaire sur demande écrite et motivée du Président d'une association habilitée ou de tout membre mandaté de l'association ».

PARTIE II –

L'assistance et l'action juridiques pour la reconnaissance des droits des étrangers

Pour venir en aide aux étrangers en difficulté aux frontières, l'Anafé a mis en place deux permanences juridiques, l'une téléphonique et l'autre physique dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle (ZAPI 3)³⁷. Chaque permanence est assurée par deux intervenants.

En ZAPI 3, l'association dispose d'un bureau situé à l'étage (chambre 38), et y est présente en moyenne trois jours par semaine, de 10 heures à 18 heures. Les étrangers maintenus se présentent spontanément et exposent leur situation aux intervenants présents.

Pour les autres zones d'attente ou pour appuyer la permanence à Roissy, une permanence téléphonique fonctionne avec un numéro unique, lundi, mardi et jeudi, en alternance dans les locaux de trois associations membres de l'Anafé³⁸, ponctuellement mercredi et vendredi, au siège de l'Anafé.

Les intervenants de l'Anafé apportent une assistance juridique, mais cette assistance prend souvent une dimension plus large. Parce que les étrangers sont souvent perdus et épuisés, elle permet également de leur apporter un soutien moral, ne serait-ce qu'en les éclairant sur leur situation administrative, sur la procédure, sur les différentes issues possibles de leur maintien en zone d'attente ou en contactant leur famille. Les intervenants de l'Anafé sont parfois confrontés à des situations humainement très dures et doivent constamment travailler dans l'urgence.

Pour autant, l'Anafé n'a pas pour objectif – et n'aurait pas les moyens – de venir en aide à tous les étrangers maintenus dans la zone de Roissy, ni dans les autres, où une telle assistance serait encore plus nécessaire. Elle privilégie une mis-

sion d'observation des pratiques de maintien et de refoulement aux frontières, et ne prétend pas assurer et encore moins garantir à elle seule l'accès à leurs droits pour tous les étrangers en zone d'attente et notamment au droit d'asile à la frontière.

C'est ainsi que sur les 8 541 personnes maintenues en zone d'attente au cours de l'année, l'Anafé a informé et assuré un certain suivi pour 955 d'entre elles (dont 533 demandeurs d'asile et 64 mineurs isolés), toutes zones confondues : 689 à Roissy, 252 à Orly et 14 en province (Marseille, Nice, Lyon, Bâle-Mulhouse, Sète et Strasbourg)³⁹.

C'est pourquoi l'Anafé revendique depuis plusieurs années la mise en place d'une permanence d'avocats en zone d'attente, accessible gratuitement à tous les étrangers maintenus, dans le cadre d'un service qui devrait être organisé par les barreaux et financé par l'État et auquel notre association n'entend pas se substituer.

I. Les enseignements des permanences juridiques

En 2011, l'Anafé a pu constater que les atteintes aux droits des étrangers à la frontière – qu'elle ne cesse de dénoncer depuis de nombreuses années – sont malheureusement récurrentes, révélant un fossé entre les textes et la pratique.

Les étrangers maintenus en zone d'attente sont répertoriés en trois catégories juridiques :

- **Les personnes « non-admises »** qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour accéder au territoire français (passeport, visa, hébergement, ressources, assurance, billet retour). Qu'elles soient soumises à visa ou non, toutes les personnes doivent justifier, documents à l'appui, d'un justificatif d'hébergement (réservation d'hôtel payée ou attestation d'accueil délivrée par la mairie de l'hébergeant),

37. La convention signée par l'Anafé avec le ministre de l'Intérieur prévoit notamment l'habilitation d'une équipe de quinze personnes désignées par l'Anafé, un droit d'accès permanent dans le lieu hôtelier de la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3), sans obligation d'horaire, le droit de s'entretenir librement et confidentiellement avec les personnes maintenues, hors des phases judiciaires et administratives de la procédure, et la tenue de réunions mensuelles avec la PAF.

38. Amnesty International section française, Ligue des droits de l'homme et Gisti.

39. Voir Annexe 2 : Statistiques relatives aux situations suivies dans le cadre des permanences juridiques de l'Anafé.

de ressources suffisantes (65 euros par jour dans le cas d'une réservation d'hôtel et 32,50 euros par jour pour les attestations d'accueil), d'une assurance maladie rapatriement et d'un billet retour. Les dates figurant sur ces différents documents doivent coïncider. Si un élément fait défaut ou si la PAF considère que la personne peut constituer un « *risque migratoire* », l'entrée sur le territoire peut lui être refusée.

L'Anafé a suivi 402 personnes non-admises sur le territoire français en 2011. Les motifs de non-admission sont variés, comme l'illustrent les exemples ci-dessous⁴⁰.

Idrissa, de nationalité tchadienne est arrivée à Roissy le 23 octobre pour retrouver son mari et passer leur lune de miel à Paris. Elle fut cependant maintenue en zone d'attente car son assurance et la réservation d'hôtel ne couvraient pas la totalité du séjour, et parce qu'elle n'avait pas assez d'argent sur elle. Malgré la régularisation de sa situation a posteriori, la PAF a refusé de l'admettre sur le territoire. Finalement, le JLD a mis fin à son maintien le 26 octobre, considérant qu'au vu des éléments présentés, l'entrée d'Idrissa en France ne constituait aucun risque migratoire.

Tomas, Angolais, vit en France depuis vingt-quatre ans, est en couple et a 5 enfants âgés de quatre à treize ans. Titulaire d'un titre de séjour de dix ans, il a été placé en zone d'attente à Roissy le 7 décembre au motif que son passeport serait falsifié, sans que la PAF en apporte la preuve. Malgré le risque d'atteinte à sa vie privée et familiale, le JLD a prolongé son maintien, impliquant ainsi la possibilité d'un renvoi en Angola. Après avoir refusé d'embarquer, Tomas a été placé en garde à vue le 14 décembre.

Originaire du Honduras, Melvin a été placé en zone d'attente de Roissy le 8 mai. Selon la PAF, il ne se rendait pas en Espagne pour du tourisme comme il le prétendait mais pour y travailler. Cette suspicion était fondée sur le fait qu'il n'avait pas d'appareil photo. Il a été refoulé deux jours plus tard à Mexico (sa ville de provenance) sans pouvoir défendre sa cause devant le JLD.

– **Les personnes « en transit interrompu »** qui ne remplissent pas les conditions requises pour poursuivre leur voyage vers un pays étranger (hors Espace Schengen). Aucune situation de transit interrompu n'a été suivie en 2011 par l'Anafé.

40. Voir Annexe 2 pour plus de détails.

– Les personnes sollicitant leur admission sur le territoire au titre de l'asile

Elles sont protégées de toute mesure de renvoi tant que leur demande est en cours d'examen par le ministère de l'Intérieur et ne sont pas soumises à l'obligation de présenter des documents de voyage à la frontière⁴¹. 553 demandeurs d'asile ont pu bénéficier de l'assistance juridique de l'Anafé en 2011.

1. Un manque criant d'information sur les droits et la procédure

Toute personne maintenue en zone d'attente a des droits, précisés à l'article L 221-4 du CESEDA : accéder à un téléphone, avertir ou faire avertir la personne chez laquelle elle a indiqué qu'elle devait se rendre, son consulat ou une autre personne, refuser d'être rapatriée avant l'expiration du délai d'un jour franc, bénéficier de l'assistance d'un interprète et d'un médecin ou encore communiquer avec un avocat.

Pour la zone d'attente de Roissy, en pratique, l'exercice des droits ne devient effectif qu'à partir du transfert en ZAPI 3, où les étrangers maintenus peuvent notamment recevoir des visites, s'entretenir avec les associations présentes sur place⁴². Les personnes immédiatement refoulées à partir des aéroports sans avoir été transférées en ZAPI 3 sont empêchées, de facto, de revendiquer l'exercice de ces droits⁴³.

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.

Naveed et Hossein sont iraniens et veulent déposer une demande d'asile à leur arrivée à l'aéroport d'Orly. Dans un premier temps, l'entrée sur le territoire français leur est refusée car l'authenticité de leurs visas est mise en doute par la PAF...

41. En vertu des articles 31 et 33 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et de la Constitution française garantissant le droit d'asile.

42. L'Anafé et la Croix Rouge Française.

43. En 2009 et pour l'ensemble des zones d'attente de France, sur 16 524 étrangers non-admis, 13 180 ont été placés en zone d'attente, ce qui signifie qu'au moins 3 344 personnes ont été refoulées immédiatement.

...Lors de la notification des droits, ils sont assistés par téléphone d'un interprète en farsi mais celui-ci ne leur traduit pas le contenu des documents qu'ils doivent signer. L'Anafé a ainsi pu constater qu'ils n'avaient pas compris pourquoi ils étaient maintenus en zone d'attente et ne savaient pas de quels droits ils pouvaient bénéficier au cours de la procédure.

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, selon le bon vouloir de la PAF, les éventuelles difficultés liées à l'interprétariat, mais également la capacité de l'intéressé à comprendre la situation.

Par ailleurs, 28 témoignages ont été recueillis à Roissy faisant état d'une notification tardive des droits. Lorsque le délai entre l'interpellation à la frontière et la notification des droits est excessif (plus de deux heures et demi selon une jurisprudence constante de la Cour de Cassation⁴⁴), l'étranger n'est pas à même d'exercer des droits dont il n'a pas eu connaissance.

Sarah, ressortissante libyenne est arrivée à Roissy le 17 août à 11h05 en provenance de Tunis. Amenée au poste de police de l'aérogare, elle aura dû attendre jusqu'à 18h09 pour se voir notifier son refus d'entrée ainsi que ses droits. Sarah est donc restée sept heures sans aucune information. Elle a finalement été autorisée à entrer sur le territoire pour y déposer une demande d'asile le 23 août.

2. Des problèmes d'interprétariat

La notification des droits doit se faire dans une langue que l'étranger « comprend » : il ne s'agit donc pas nécessairement de sa langue maternelle. Cette langue est utilisée tout au long de la procédure. Si l'étranger refuse d'indiquer une langue qu'il comprend, la langue utilisée sera le français.

La procédure en zone d'attente est très complexe et il est difficile d'en saisir tous les tenants et aboutissants, surtout pour des étrangers non juristes, souvent non francophones, et privés de liberté.

L'Anafé constate que l'exercice de ce droit soulève des problèmes récurrents à tous les stades de la procédure : notification des droits en aérogare, audition par l'OFPRA, audiences au tribunal, etc.

De manière générale, même si un interprète assiste l'étranger – physiquement ou par téléphone – les témoignages recueillis indiquent que les décisions sont rarement traduites intégralement.

Au cours de l'année 2011, l'Anafé a recueilli 100 témoignages de personnes ayant rencontré des problèmes d'interprétariat, soit parce que l'interprète ne parlait pas la langue ou le dialecte de l'étranger, soit parce que l'interprétariat se faisait par téléphone, ce qui ne permettait pas une conversation fluide ni une compréhension suffisante.

Hamid, ressortissant algérien âgé de soixante-douze ans, parle seulement quelques mots de français. Ses droits lui ont été notifiés en français et non en arabe, de telle sorte qu'il n'a pu les comprendre. La PAF a également refusé qu'il téléphone avant son transfert en ZAPI 3, intervenu au bout de huit heures et demi. Hamid a finalement été admis à pénétrer sur le territoire par le JLD, quatre jours après son arrivée.

Cette pratique de notifier en français dès que la personne balbutie quelques mots est courante depuis la réforme législative. Si elle est acceptable, en droit et à la lettre, puisque la personne parle français, elle ne l'est pas dans l'esprit de la loi qui met au premier plan la compréhension des droits.

Irakien, Youssef a été placé en zone d'attente de Roissy le 20 décembre. Selon son témoignage, aucun interprète n'était physiquement présent en aérogare. L'officier de la PAF lui aurait tendu un téléphone, l'interlocuteur lui aurait parlé en français et, sans lui laisser le temps de répondre, aurait raccroché. L'officier lui aurait ensuite demandé de signer le refus d'entrée. N'ayant pas compris de quoi il s'agissait, il a refusé de signer. Après un quatrième refus d'embarquement vers Damas, Youssef a été placé en garde à vue le 31 décembre.

Lors de la notification de ses droits par la PAF d'Orly, Joshua, demandeur d'asile nigérian, a bénéficié d'un interprétariat en anglais. Toutefois, suite à son premier passage devant le juge, il a expliqué aux intervenants de l'Anafé qu'en l'absence d'interprète à l'audience, un agent de la PAF aurait assumé cette fonction. Après douze jours de privation de liberté, Joshua a été refoulé vers Casablanca, sa ville de provenance.

L'Anafé a ainsi pu constater que l'interprétariat était parfois assuré par des interprètes non habilités, alors même qu'il n'était pas justifié de

44. Cass. Civ. 2e, 11 janvier 2001, GBANGOU, req. n° 00-50.006.

l'impossibilité d'y avoir recours. Il s'agit là d'un problème récurrent en province.

Ainsi, en zone d'attente de Marseille-Provence, la PAF indique que l'interprétariat est assuré par le personnel des magasins de l'aéroport, recruté au coup par coup notamment pour ses « capacités linguistiques ». Si personne n'est disponible immédiatement, il est alors fait appel à des interprètes physiques inscrits auprès des tribunaux. Selon la commandante de la PAF, les policiers n'assureraient jamais l'interprétariat.

En zone d'attente de Bordeaux, les droits des étrangers maintenus sont notifiés en langue française. La PAF indique qu'en cas de besoin, un interprète peut être appelé par téléphone, mais nombre de langues rares étant indisponibles, il faut parfois faire appel à des étudiants étrangers.

3. Des violences et humiliations impunies

Pour l'année 2011, l'Anafé a recueilli 18 témoignages d'allégations de violences policières⁴⁵, dont 9 émanant d'étrangers maintenus à Roissy, généralement survenues soit au moment de l'arrivée, soit lors de tentatives de refoulement.

Ces agissements, graves par nature, le sont d'autant plus qu'ils ont été commis par des agents dépositaires de l'autorité publique. En aucun cas, ils ne pourraient être justifiés par la nécessité d'exécuter une mesure de refoulement⁴⁶.

Dès que les intervenants de l'Anafé sont informés de cas présumés de violences policières (comportement déplacé, insultes, propos à tendances racistes, coups, bastonnades, etc.), plusieurs interventions sont possibles : signalements au JLD ou au procureur de la République, saisines du Défenseur des droits et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

45. 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.

46. 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 : www.cpt.coe.int/fr/ et sur le site de l'Anafé.

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

De manière générale, les actions tendant à dénoncer ces pratiques inacceptables n'aboutissent pas. Le plus souvent parce que la plupart des étrangers victimes de telles violences sont refoulés rapidement, de sorte que lorsqu'une enquête est diligentée, ils ne peuvent être entendus. Mais également parce que, de manière plus générale, les procureurs de la République n'engagent que très rarement des poursuites à la suite de ce type de signalements.

Rodrigo, Cubain, a déclaré avoir été fouillé à nu au moment de son placement en zone d'attente le 18 juillet, alors même que la PAF affirme que les fouilles ne consistent qu'en de simples palpations de sécurité. Quatre jours plus tard, le JLD mettra fin à son maintien en raison de plusieurs irrégularités de procédure.

Rachid, Algérien, est demandeur d'asile en raison de son orientation sexuelle. Quatre jours après son arrivée à l'aéroport de Lyon, sa demande d'admission au titre de l'asile est rejetée par le ministère de l'Intérieur. Suite à cette décision, il aurait été, selon son témoignage, réveillé plusieurs fois par nuit par des agents de la PAF qui auraient menacé de le refouler et qui auraient proféré des insultes homophobes à son encontre.

Son avocat a déposé un recours contre le refus d'entrée au titre de l'asile.

Le juge administratif a annulé la décision du ministère de l'Intérieur et Rachid a pu sortir de zone d'attente et déposer une demande d'asile en préfecture.

Ressortissante brésilienne, Karen est arrivée à Roissy le 2 novembre. Deux jours plus tard, la PAF a tenté de la renvoyer vers Sao Paulo. Selon son témoignage, deux agents masculins de la PAF auraient tenté à de multiples reprises de l'intimider pour qu'elle embarque de force. Face à ses refus répétés, ils l'auraient ensuite insultée et brutalement soulevée de son siège en lui agrippant le bras et en la poussant avec violence. Ils l'auraient finalement laissée en aéro-gare et d'autres agents de la PAF l'auraient ramenée en ZAPI en fin de matinée, où Karen est allée immédiatement consulter le médecin. Celui-ci a fait établir un certificat de lésion, dans lequel il a constaté une « contusion de la main et de l'avant-bras droits », ainsi que des douleurs au niveau de « la face dorsale de l'avant-bras tiers distal » et de « l'articulation métacarpo-phalangienne du 5e rayon de la main ». Il lui a prescrit des médicaments anti-douleur. L'Anafé a informé le JLD des allégations de violences policières mais également de certaines irrégularités de procédure, et ce dernier a décidé de mettre fin à son maintien le 6 novembre.

4. Des problèmes persistants de reconnaissance de la minorité

Lorsqu'ils ont un doute sur la minorité d'un étranger maintenu, compte tenu notamment de son aspect physique, les services de la PAF demandent une expertise médicale consistant bien souvent en un examen de l'os du poignet ou de la hanche pour déterminer l'âge⁴⁷. Cette suspicion s'applique même à ceux qui sont en mesure de présenter un document d'état civil, souvent considéré comme falsifié ou usurpé. Or, le ministère de l'Intérieur ne semble pas envisager de mettre un terme à cette pratique qui viole pourtant l'article 47 du Code civil conférant aux actes d'état civil étrangers une valeur probante.

Pour autant, les pratiques sont variables. Il arrive également que la personne semble physiquement mineure mais qu'elle ait voyagé avec un faux passeport la déclarant majeure. Ce document peut parfois être retenu par la PAF pour refuser une reconnaissance de la minorité, et ce même lorsque l'expertise médicale contredit ce faux document.

Durant l'année 2011, l'Anafé a pu suivre 65 mineurs étrangers, toutes zones confondues :

37 à Roissy (18 jeunes hommes et 19 jeunes filles), 28 à Orly et en province (18 filles et 10 garçons).

Parmi ces mineurs, 15 ont rencontré de sérieuses difficultés à être reconnus comme tels, la plupart du temps sans succès. Or, la déclaration de majorité dessaisit l'administrateur ad hoc, normalement désigné pour assister le mineur, de toutes ses fonctions et restitue toute sa capacité juridique à l'intéressé.

Nafissatou, Nigérienne placée en zone d'attente de Roissy le 9 mai, est âgée de quinze ans. Cet âge a été confirmé par l'expertise médicale. Ayant présenté un faux passeport la déclarant née en 1986, son administrateur ad hoc a été dessaisi. Cette jeune a en effet été considérée majeure par les autorités françaises. Le JLD a décidé de la libérer le 13 mai au motif qu'un doute sur sa minorité subsistait.

Ressortissant palestinien, Hecham, seize ans, est arrivé à Roissy le 1er mars en provenance de Beyrouth. Sa minorité a été confirmée par expertise médicale mais contestée par la PAF et son administrateur ad hoc a été dessaisi. Le jour de son audience devant le juge judiciaire, la PAF a produit des documents le déclarant né en 1988. Le doute n'a pas bénéficié à Hecham puisque le juge a ordonné la prolongation de son maintien en zone d'attente. Après avoir subi quatre tentatives de renvoi forcé, Hecham a finalement été refoulé vers son pays de provenance le 12 mars sans aucune garantie de prise en charge sur place.

Grâce est une jeune Congolaise de 17 ans, dont l'entrée sur le territoire est refusée par la PAF d'Orly le 22 août 2011. Elle produit plusieurs documents prouvant son âge (acte de naissance et attestation de perte de sa carte d'étudiant sur laquelle figure sa date de naissance). Toutefois, la PAF doute de sa minorité et requiert un examen osseux. Celui-ci se déroule trois jours après son arrivée. Sans que son consentement ait été recueilli au préalable, Grâce est alors emmenée à minuit à l'hôpital de Créteil puis ramenée à l'hôtel Ibis à 1h30 du matin. Considérée comme majeure suite aux résultats de cet examen, elle est refoulée vers Casablanca, sa ville de provenance, après 11 jours en zone d'attente.

5. Des familles séparées

Bien que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme prescrive pour toute personne le droit au respect de sa vie

47. Cet examen osseux ne peut fournir qu'une estimation très approximative de l'âge avec une marge d'erreur de plus ou moins dix-huit mois – Voir l'Intervention du Dr Odile Diamant-Berger, chef des urgences médico-judiciaires de l'Hôtel-Dieu in ProAsile, la revue de FTDA, n°4, fév. 2001.

privée et familiale, le maintien en zone d'attente peut provoquer des séparations de familles sous diverses formes.

Dans le premier type de situations, pour des mineurs dont les parents demeurent en situation régulière sur le territoire, le placement en zone d'attente est contraire à l'ensemble des dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), en particulier l'article 3 qui oblige la France et dispose que, « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques [...], des tribunaux, des autorités administratives [...], l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Dans le deuxième type de situations, plusieurs membres d'une famille sont placés en zone d'attente mais ne connaissent pas la même issue, risquant ainsi une séparation définitive si ceux qui restent maintenus en zone d'attente sont refoulés.

En 2011, l'Anafé a fait face à trois cas de séparation de familles de ce type et cinq cas de maintien en ZA imposé alors que les membres de la famille se trouvaient sur le territoire.

Les membres d'une même famille ont ainsi été séparés pour la seule raison que la notification de leurs droits n'ayant pas été faite au même moment, ils n'ont pas été présentés le même jour devant le JLD⁴⁸ et les décisions ont varié selon les juges de permanence. Ou encore, lorsqu'une mère, après avoir refusé d'embarquer à plusieurs reprises, a été placée en garde à vue alors que ses trois enfants mineurs étaient libérés et confiés à leur père en situation régulière sur le territoire.

Divine est demandeuse d'asile, originaire du Congo RDC. Elle voyage avec son fils de 12 ans. Lorsque la PAF d'Orly soupçonne son passeport d'être falsifié, elle avoue tout de suite qu'il ne lui appartient pas et qu'elle veut demander l'asile. Divine n'ayant alors aucun moyen de prouver son lien de parenté avec son fils, la PAF a emmené l'enfant le soir de leur arrivée et celui-ci a ensuite été placé en foyer. Au bout de plus d'une semaine sans son fils, Divine a finalement été admise sur le territoire.

48. Le jour de présentation devant le JLD dépend de l'heure de notification de la décision de refus d'entrée. Pour la famille, la notification n'a pas eu lieu au même moment, ce qui explique donc une présentation devant le JLD en différé.

6. L'asile à la frontière, une protection illusoire ?

Sur 2 430 demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile enregistrées en 2011 dans les diverses zones d'attente françaises (dont plus de 88 % à Roissy), 1 857 ont été instruites⁴⁹ par l'OFPPA, qui a rendu un avis positif pour 10,1 % d'entre elles⁵⁰.

Nationalité	Pourcentage
Tunisienne	11 %
Arménienne	8 %
Sri lankaise	6 %
Congolaise K	5 %
Guinéenne	5 %
Nigérienne	5 %
Philippine	5 %
Marocaine	4 %
Sénégalaise	4 %
Ivoirienne	4 %
Autres nationalités	43 %

En comparaison, 2 624 demandes avaient été déposées en 2010 et le taux d'avis positifs rendus par l'OFPPA était de 25,8 % en 2010, de 26,8 % en 2009 et de 31,1 % en 2008⁵¹.

Les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile, développées ici, sont similaires à celles des années précédentes. Le filtre pratiqué à la frontière, pour des milliers de personnes chaque année, continue de privilégier le contrôle des flux migratoires au détriment de la protection des personnes vulnérables, tels que les mineurs ou les demandeurs d'asile et réfugiés.

La procédure organisée en zone d'attente pour évaluer les demandes d'admission sur le territoire présentées au titre de l'asile diffère de la procédure d'examen des demandes d'asile présentées sur le territoire. D'une part, elle tend seulement à repérer, pour les rejeter d'emblée, les demandes « manifestement infondées », ce qui exclut un véritable examen au fond. D'autre part, la décision finale (rejet ou admission provisoire sur le territoire avant instruction de la demande au fond) relève de la compétence du ministère de l'Intérieur après avis consultatif de l'OFPPA.

Il n'existe cependant aucune définition légale de la notion de « *manifestement infondé* », et

49. Une demande peut ne pas être instruite si la personne a été admise à pénétrer avant sur le territoire par le juge des libertés et de la détention.

50. Source : Rapport d'activité de l'OFPPA, 2011.

51. Source : Rapports activités de l'OFPPA pour les années 2008, 2009, 2010 et 2011.

les éléments permettant d'en comprendre les contours ont été donnés par la jurisprudence⁵².

L'interprétation particulièrement large de la notion de « *manifestement infondé* » retenue par le ministère de l'Intérieur a de graves conséquences pour les demandeurs d'asile, dont l'accès au territoire est bien souvent refusé, parfois en dépit du bon sens.

Lorsque la demande d'asile à la frontière est rejetée, l'étranger est considéré comme « *non-admis* » sur le territoire ; il dispose alors d'un délai de quarante-huit heures pour déposer un recours en annulation de la décision de refus devant le tribunal administratif de Paris⁵³. Ce recours est suspensif mais les conditions dans lesquelles il peut être exercé sont extrêmement restrictives (il doit être rédigé en français et motivé en faits et en droit).

Si aucun recours n'est déposé dans le délai prévu ou si le recours est rejeté, le demandeur peut être refoulé, le plus souvent vers son pays de provenance.

Un recours non effectif pour les demandeurs d'asile

De nombreux rejets de demandes d'asile sont notifiés en pleine nuit, de sorte que le délai de recours est déjà largement entamé lorsque les maintenus parviennent enfin à contacter un avocat ou à rencontrer des permanenciers de l'Anafé.

La permanence de l'association ne compte plus le nombre de décisions de rejet notifiées le vendredi soir ou pendant le week-end, alors que l'Anafé n'est présente qu'en semaine et qu'aucune permanence d'avocat n'est prévue en zone d'attente. Les personnes sont donc dans l'impossibilité d'exercer un quelconque recours et peuvent être refoulées sans avoir pu défendre leur cause devant un juge.

Au cours de l'année 2011, l'Anafé a déposé 127 recours en annulation d'une décision de rejet de demande d'asile au tribunal administratif de Paris : 23 décisions du ministre de l'Intérieur

ont été annulées⁵⁴. A la lecture des jugements, il semble bien que le juge administratif interprète à son tour la notion de « *manifestement infondé* » de façon large, excédant visiblement les limites que le législateur avait entendu lui assigner.

Par ailleurs, le délai de 48 heures pour former un recours contre une décision de rejet étant suspensif, le demandeur d'asile ne peut être refoulé avant son expiration et, s'il a formé un recours, jusqu'à ce que le juge administratif ait statué dans le délai de 72 heures à compter de sa saisine.

Pourtant, l'Anafé a pu suivre plusieurs personnes que l'administration a tenté de renvoyer soit pendant le délai de 48 heures, soit alors qu'un recours avait été déposé et que le juge n'avait pas encore statué (deux cas à Orly en 2011).

Parmi les 553 demandeurs d'asile suivis par l'Anafé en 2011, 53 ont été admis au titre de l'asile. Parmi ceux qui ont vu leur demande rejetée, certains ont pu témoigner auprès de l'Anafé avoir été dans l'impossibilité de déposer un recours (au moins 24 à Roissy).

Muhammad, originaire d'Arabie Saoudite a déposé une demande d'asile le 4 août, à Roissy. Sa demande a été rejetée le lendemain en fin de journée, un vendredi. L'Anafé n'étant plus présente en ZAPI 3, il a immédiatement faxé depuis le bureau de la Croix Rouge Française ses documents à notre association, fermée le week-end. Lors de l'audience devant le JLD le 8 août, il a évoqué ce fax transmis à l'Anafé. Le JLD a alors considéré, sans aucun élément de preuve et alors que l'Anafé est fermée entre le vendredi soir et le lundi matin, que le recours contre la décision de rejet avait été déposé et a prolongé le maintien de Muhammad pour huit jours. L'Anafé a assisté Muhammad pour faire appel de cette décision. En vain, la Cour d'appel de Paris ayant considéré qu'il n'y avait eu aucune atteinte au droit d'exercer un recours effectif. Muhammad a été placé en garde à vue après avoir refusé d'embarquer le 20 août.

Même lorsqu'ils ont réussi à déposer un recours devant le tribunal administratif avant l'expiration du délai de 48 heures, certains demandeurs d'asile doivent parfois faire face à des difficultés matérielles rendant impossible l'examen de leur situation par le juge.

52. CE Ass., 18 décembre 1996, Rogers, n° 160856 et TA Paris, 20 décembre 1996, n° 9503292/4 et 9503293/4 par exemple. Les caractéristiques de l'examen seraient en autres : brièveté de l'examen, importance des déclarations de l'intéressé, non pour vérifier leur véracité ou leur précision mais pour relever leur « *incrédibilité* » manifeste – de simples déclarations sont suffisantes, à l'exclusion de tout élément matériel, et que ces déclarations n'ont pas à être précises et circonstanciées.

53. Article L. 213-9 du CESEDA.

54. L'Anafé ne dispose pas du nombre exact de non-lieux prononcés en raison de la libération, avant la décision du juge administratif, par le juge des libertés et de la détention et n'a pas pu recueillir toutes les informations concernant les motifs de sortie des personnes qu'elle a suivies.

Soudanais, Omar est arrivé à Roissy le 18 octobre et a immédiatement fait enregistrer sa demande d'asile. Celle-ci a été rejetée le lendemain. L'Anafé a assisté Omar dans la rédaction de sa requête pour contester cette décision, requête transmise par télécopie au tribunal. Le 26 octobre, Omar n'ayant toujours pas été convoqué, l'Anafé a contacté le greffe. Le recours ne leur était jamais parvenu. Le greffe ayant vérifié que cela relevait d'un problème de fax du tribunal, la requête a de nouveau été transmise à la juridiction. La requête a été enregistrée six jours après son envoi mais a été déclarée irrecevable précisément en raison de ce délai de six jours. Pourtant ces difficultés matérielles n'auraient pas dû être préjudiciables à Omar puisque la preuve de l'envoi dans le délai imparti est suffisant pour prouver que la juridiction avait bien été saisie. Omar a finalement été admis sur le territoire à l'issue du délai de maintien de vingt jours.

L'absence de transmission des notes d'entretien avec l'OFPPRA

La transmission des notes d'entretien avec les agents de l'OFPPRA est un élément essentiel pour contester la décision de rejet du ministère car elle permet au demandeur de vérifier si l'ensemble de ses déclarations a été repris ainsi que la teneur des questions qui lui ont été posées. Si ces notes ne sont pas transmises au moment de la notification de la décision, mais uniquement au moment de l'audience devant le juge administratif (c'est-à-dire une fois le recours déposé et seulement aux demandeurs qui ont pu déposer une requête), la décision de refus d'entrée doit donc être considérée comme irrégulière et doit être annulée par le juge.

NB : Les notes d'entretien ne sont pas signées par l'étranger qui ne peut donc pas vérifier l'exactitude de ces déclarations avant que la décision soit prise. Si bien qu'un tel document, pourtant au cœur de la procédure devant le tribunal administratif, devrait être écarté des débats.

Alors que cette analyse était systématiquement écartée par le tribunal administratif, le Conseil d'État a estimé, le 10 décembre 2010⁵⁵ « que, même lorsque la demande, formée par l'étranger qui se présente à la frontière, est traitée selon la procédure prioritaire de l'article R. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'intéressé doit avoir accès au rapport de son audition devant l'OFPPRA ; qu'en ne prévoyant pas une telle

communication dans le cadre de cette procédure, le pouvoir réglementaire n'a pas procédé à une transposition complète des dispositions précitées de la directive ».

Le Conseil d'État a précisé dans une décision du 28 novembre 2011 que le délai de recours de 48 heures ne courait pas tant que ce rapport n'était pas remis au demandeur sous pli fermé comme le prescrit l'article R. 213-3 du CESEDA⁵⁶.

Malheureusement, le juge administratif a d'abord fait la sourde oreille, au motif qu'à partir de cette décision, le gouvernement aurait quatre mois pour se conformer aux exigences européennes. Cette situation a évolué au cours de l'année 2011 puisque, depuis l'expiration de ce délai de quatre mois, en avril 2011, les notes d'entretiens sont remises sous pli fermé et scellé aux demandeurs d'asile maintenus à Roissy.

Il n'en va pas de même pour les zones d'attente d'Orly et de province. Dans celles-ci, l'agent de protection de l'OFPPRA demande désormais lors de l'entretien téléphonique si le demandeur d'asile souhaite que le rapport d'audition lui soit transmis personnellement par e-mail ou s'il préfère qu'il soit directement envoyé à son avocat, ou en dernier ressort, sur le télécopieur de la PAF.

Toutefois, la remise des notes de l'entretien OFPPRA n'est pas toujours systématique ni confidentielle, privant de fait les demandeurs d'asile des éléments utiles au moment de contester le rejet de leur demande.

Ahmed a fui son pays d'origine, la Somalie, en raison de persécutions par des milices islamistes. Dès son arrivée à Orly le 3 octobre, il dépose une demande d'asile. Celle-ci est rejetée deux jours plus tard mais sans qu'on lui transmette le compte-rendu de l'entretien avec l'OFPPRA. Le lendemain, l'Anafé échange pour la première fois avec Ahmed par téléphone. Au vu des risques de traitements inhumains et dégradants encourus en cas de renvoi vers son pays de provenance, la Tunisie, ainsi que vers son pays d'origine, les intervenants de l'Anafé décident de rédiger un recours contre la décision du ministère. Cette tâche s'avère difficile dans la mesure où ils n'ont pas accès à la liste des questions posées lors de l'entretien avec l'OFPPRA, et des réponses alors apportées par Ahmed...

55. CE, 10 décembre 2010, n°326704, La Cimade et autres.

56. Modifié par le décret 2011-1031 du 29 août 2011.

...Or ce dernier, très perturbé par son parcours personnel et à l'idée de pouvoir être renvoyé vers la Somalie, a du mal à préciser au téléphone les raisons exactes l'ayant poussé à prendre la fuite et les conditions dans lesquelles il a été menacé avant son départ.

Le compte-rendu de l'entretien avec l'OFPRA ne lui sera finalement remis que quatre jours plus tard, quelques minutes avant le début de l'audience au tribunal administratif. Le recours a été rejeté et Ahmed a été refoulé le 12 octobre vers Tunis. En 2012, il était incarcéré en Mauritanie.

La problématique des titulaires d'une carte de réfugié

L'Anafé a pu suivre un certain nombre de demandeurs d'asile présentant à la frontière une carte de réfugié délivrée par le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR) ou l'UNWRA⁵⁷ ou se disant sous leur protection, mais dont la demande de protection à la frontière a pourtant été déclarée « *manifestement infondée* ».

Il leur est parfois reproché de ne pas fournir l'original de leur carte, alors qu'à ce stade de la procédure, un demandeur d'asile ne devrait pas avoir à fournir les originaux des documents attestant de sa situation. Plus inquiétant encore, alors que l'Anafé parvient, en contactant le HCR, à apporter en moins de trois jours la preuve de ce statut de réfugié, il semble que l'administration passe cet élément sous silence, en dépit de son importance pour la décision à prendre sur l'admission sur le territoire au titre de l'asile. Le fait d'être réfugié devrait en effet pouvoir être retenu comme justifiant du caractère « *non manifestement infondé* » de la demande.

7. La sortie de zone d'attente : parfois une nouvelle épreuve

Au terme des vingt jours (ou 26 jours) de maintien en zone d'attente⁵⁸, si l'étranger n'a pas été refoulé, placé en garde à vue ou admis sur le territoire, il est mis fin à son maintien.

Sur les 955 personnes suivies par l'Anafé en 2011 :

– 541 ont été admises sur le territoire : 308 par le JLD, 53 au titre de l'asile, 46 en raison

de l'expiration du délai légal de maintien, 43 par le juge administratif, 35 par la PAF qui est revenue sur sa décision initiale de refus d'entrée, 28 par la cour d'appel et 38 pour un autre motif) ;

– 264 ont été refoulées ;

– 84 placées en garde à vue pour avoir refusé d'embarquer ou ne pas avoir donné les informations nécessaires à leur renvoi ;

– pour les 66 autres, le motif de sortie nous est inconnu.

Toute personne admise sur le territoire est, en principe, mise en possession d'un sauf-conduit⁵⁹ lui permettant d'y résider régulièrement pendant huit jours, notamment afin d'entreprendre les démarches nécessaires pour un établissement durable.

Lorsque l'admission résulte d'une décision rendue par le juge judiciaire, il est en principe possible de retourner dans les locaux de la zone d'attente pour réclamer le sauf-conduit à la PAF, censée restituer à cette occasion les documents de l'étranger (document de voyage, titre de séjour, carte d'identité, permis de conduire, etc.).

L'Anafé constate toutefois qu'il est particulièrement difficile de récupérer les passeports et autres documents en possession de la PAF s'ils n'ont pas été immédiatement restitués lors de la sortie de zone d'attente. Il faut en effet adresser une demande écrite à la PAF (par lettre recommandée) via une association ou un avocat, et – dans l'hypothèse où une réponse est apportée par le service compétent – les délais d'instruction peuvent aller jusqu'à plusieurs semaines, sans aucune garantie de restitution.

Si l'authenticité du passeport est contestée par les services de la PAF (falsification, usurpation), alors même qu'elle n'est pas remise en cause par les autorités l'ayant délivré, la personne risque de ne jamais pouvoir le récupérer et pourra ainsi se trouver bloquée dans ses démarches administratives sur le territoire.

57. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (en français, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient).

58. Sauf exception dans certains cas pour les demandeurs d'asile pouvant aller jusqu'à 26 jours – article L.222-2 du CESEDA.

59. Visa de régularisation ou « sauf-conduit » prévu à l'article L. 224-1 du CESEDA.

Sadiko, Togolais, a été placé en zone d'attente le 25 novembre 2010 au motif que son titre de séjour luxembourgeois aurait été obtenu indûment, grâce à un passeport ordinaire falsifié. La PAF n'apportant pas la preuve de cette falsification, le JLD a décidé de mettre fin à son maintien en zone d'attente de Roissy le 28 novembre et a ordonné aux autorités françaises de lui restituer son passeport ordinaire et son passeport biométrique (qu'il venait de se voir délivrer dans son pays d'origine). Sadiko est rentré au Luxembourg mais la PAF ne lui a pas rendu ses passeports. L'Anafé a assisté Sadiko pendant huit mois dans ses démarches de restitution de documents, nécessaires pour le renouvellement de son titre de séjour qui expirait le 15 mai 2011. Le 12 avril 2011, la PAF a refusé de lui restituer son passeport biométrique au motif qu'il serait également falsifié. Dès lors, l'Anafé a contacté les autorités togolaises afin d'obtenir une attestation d'authenticité. Parallèlement, l'Anafé a demandé au ministère de l'Intérieur de revenir sur la décision de la PAF, ce qu'il a refusé. Une fois l'attestation d'authenticité du passeport biométrique reçue, un recours a été déposé fin juillet devant le Conseil d'État. Face au risque évident de condamnation, le ministère de l'Intérieur a préféré restituer les passeports à Sadiko. Ce dernier ayant pu obtenir un délai pour le renouvellement de son titre de séjour au Luxembourg, il a pu in extremis régulariser sa situation. Durant toute cette période, soit environ 7 mois, Sadiko a fait une dépression face au risque de ne jamais pouvoir renouveler son titre et devoir ainsi renoncer à la vie construite au Luxembourg.

Les cas de « fausse libération »

Lorsque le JLD décide d'admettre sur le territoire la personne maintenue, le parquet peut faire appel de cette décision dans un délai de vingt-quatre heures. Cet appel est suspensif durant les six premières heures. L'étranger qui vient d'être « remis en liberté » par le juge judiciaire doit donc rester pendant ces six heures dans les locaux du tribunal, au cas où le parquet ferait appel.

Si tel est le cas, il est ramené en zone d'attente et maintenu jusqu'à l'audience à la Cour d'appel de Paris. Dans le cas contraire, il sort libre du tribunal à l'issue des six heures. Si le parquet fait appel au-delà des six heures mais dans le délai de vingt-quatre heures, cet appel n'est plus suspensif. Une audience est néanmoins tenue à la Cour d'appel sans que la personne en soit nécessairement informée et le juge confirme ou non l'ordonnance de libération rendue par le JLD.

Dans le cas où la décision de libération est infirmée, le maintien en zone d'attente est prolongé pour huit jours à compter de la date d'audience devant le JLD alors même que l'intéressé est déjà libre. Dans ce cas, un étranger libéré par le JLD se rendant quelques jours plus tard à la ZAPI 3 pour récupérer son sauf-conduit et son passeport, se retrouverait immédiatement placé en zone d'attente.

Trois situations de ce type ont été suivies par l'Anafé à Roissy en 2011.

Le placement en garde à vue

Tout refus d'embarquer constitue, au sens de la loi, une soustraction à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée, prohibée par l'article L. 624-1 du CESEDA. L'étranger peut alors être placé en garde à vue puis déféré au parquet, lequel pourra décider de sa comparution devant le tribunal correctionnel, le plus souvent dans le cadre des comparutions immédiates⁶⁰. Le tribunal peut prononcer une peine d'emprisonnement, assortie ou non d'un sursis et/ou d'une interdiction du territoire français.

Par ailleurs, le placement en garde à vue entraîne la fin du maintien en zone d'attente. L'étranger se trouve alors sur le territoire français. Dès lors, la PAF préfère garder le plus longtemps possible l'étranger sous son contrôle, dans la limite des vingt jours, et multiplier les tentatives d'embarquement.

Depuis la loi du 24 juillet 2006, toute personne qui n'aurait pas fourni les éléments nécessaires à son refolement peut également être placée en garde à vue.

Il est très difficile pour l'Anafé d'avoir une visibilité sur l'issue des placements en garde à vue.

Youssef est tunisien et bulgare. Au moment du contrôle, la PAF d'Orly soupçonne son passeport bulgare d'être falsifié. Cependant, il a déjà voyagé sans problème avec le même document, notamment à Orly. Au vu de ce blocage, Youssef prend contact avec les autorités bulgares en France afin qu'elles lui fassent parvenir une attestation de l'authenticité de son passeport. Mais cette démarche n'a pas le temps d'aboutir car la PAF tente de le refouler vers la Tunisie le lendemain de son arrivée...

60. Rapport Anafé, *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, campagne d'observation des audiences des comparutions immédiates à Bobigny*, février 2006.

...Après avoir refusé d'embarquer, Youssef est placé en garde à vue pendant vingt-quatre heures. Lors de sa comparution immédiate devant le tribunal correctionnel de Créteil, Youssef s'est vu notifier une obligation de quitter le territoire français. Il a ensuite été placé en centre de rétention du Mesnil-Amelot.

II. Les actions contentieuses

L'Anafé œuvre pour une modification de la législation et pour une évolution de la jurisprudence relatives à la zone d'attente, afin que les droits des étrangers aux frontières soient mieux garantis. Les contentieux de principe sont à cet égard un outil essentiel. Aussi l'Anafé intervient-elle régulièrement devant les juridictions supérieures aux côtés d'étrangers maintenus.

1. Les dossiers portés devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

Affaire Y. contre France

Monsieur Y. est un demandeur d'asile **ivoirien** qui a été maintenu en zone d'attente de Marseille-Provence le 7 mars 2011. Sa demande d'entrée au titre de l'asile ayant été rejetée par le ministère de l'Intérieur, son avocat s'est chargé de son recours asile. Toutefois, celui-ci ne s'est pas déplacé au tribunal administratif de Paris (seul compétent en cette matière) et la PAF de Marseille a refusé d'y transférer Monsieur Y. Le recours déposé a été rejeté par le TA de Paris en l'absence de l'intéressé.

Le 17 mars 2011, l'Anafé a alors déposé une requête auprès de la CEDH sur le fondement de l'article 39 du règlement de la Cour, afin de demander la suspension du renvoi vers le Maroc (puis vers la Côte d'Ivoire) en raison des craintes alléguées par Monsieur Y. La CEDH a suspendu la mesure de renvoi vers le Maroc. Mais peu après cette décision, la PAF a néanmoins tenté de le refouler et l'a amené jusqu'à l'avion en partance pour Casablanca⁶¹. Monsieur Y. a pu prévenir depuis son téléphone portable. L'Anafé a pris contact en urgence avec la PAF afin qu'il soit mis fin à son maintien dans les plus brefs délais. Finalement, après avoir subi des violences policières en descente d'avion, Monsieur Y. a été libéré mais à sa sortie, il ne s'est pas vu

remettre de sauf-conduit permettant d'entamer des démarches de dépôt de demande d'asile sur le territoire.

L'affaire a été portée au fond devant la CEDH, afin de démontrer que le « recours asile » à la frontière, bien que suspensif, n'est pas effectif en pratique.

Début mai 2012, la requête a été déclarée irrecevable par la Cour.

Affaire K. contre France

Monsieur K., **Sénégalais**, réside sur le territoire français de façon régulière et ses enfants sont sous protection de l'OFPPA. Reparti quelques jours au pays en début d'année 2011, il est placé en zone d'attente à Roissy dès son retour au motif que son passeport aurait été obtenu frauduleusement.

Ayant transité par Tripoli, Monsieur K. a subi plusieurs tentatives d'embarquement vers la Libye, au moment même où la France organisait le rapatriement de tous ses ressortissants depuis ce pays⁶². L'Anafé a déposé une requête à la CEDH sur le fondement de l'article 39 du règlement de la Cour et la Cour a suspendu la mesure de renvoi.

L'Anafé et Monsieur K. poursuivent au fond pour faire condamner la France pour violation combinée des articles 3 et 13 de la Convention européenne en raison de l'absence de recours suspensif pour les étrangers non-admis sur le territoire.

2. Les dossiers portés devant la Cour administrative d'appel

Deux requêtes ont été déposées devant la Cour administrative d'appel afin d'attaquer deux jugements rendus par le tribunal administratif. Ces appels ont été formés dans le but de remettre en cause l'interprétation de la notion du « manifestement infondé » faite par le ministère de l'Intérieur et le juge administratif : le premier cas relève davantage d'une appréciation factuelle (risque d'excision) ; le second pose la question de principe d'une demande prétendument « manifestement infondée » pour un titulaire de carte de réfugié.

Alors que la première affaire est toujours pendante, la CAA a rejeté la requête relative à la seconde le 26 avril 2012.

61. Communiqué Anafé, « La France fait la sourde oreille aux injonctions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme », 23 mars 2011.

62. Communiqué Anafé, « Libye: la France rapatrie ses ressortissants mais tente d'y refouler un résident étranger », 24 février 2011.

3. Les dossiers portés devant le Conseil d'État

Monsieur D.

Monsieur D. est un demandeur d'asile **guinéen**, maintenu en zone d'attente de Roissy fin août 2009.

Sa demande d'asile a été jugée manifestement infondée par le ministère de l'Intérieur et le juge administratif au motif qu'il ne justifiait pas de son engagement politique. Monsieur D. a été refoulé en Guinée le 21 septembre 2009. Selon son témoignage, à son arrivée, l'escorte policière française a précisé aux autorités guinéennes qu'il avait demandé l'asile, il a alors été arrêté et détenu dans un camp militaire d'où il a réussi à s'échapper. Après plusieurs mois d'errance dans plusieurs pays d'Afrique, il est arrivé en Angola ; il y a été enfermé dans un camp pour migrants pendant plus de 4 mois. Monsieur D. se trouvait en Afrique et ne pouvait rentrer dans son pays.

Le 8 juillet 2010, la CAA de Paris a annulé le jugement du TA au motif de l'erreur de droit commise dans l'appréciation du caractère manifestement infondé de la demande.

Le ministère de l'Intérieur s'est pourvu en cassation et le Conseil d'État a annulé l'arrêt de la CAA le 28 novembre 2011 en considérant qu'une demande est manifestement infondée lorsque *« [les déclarations du demandeur et les documents produits à leur appui], du fait notamment de leur caractère incohérent, inconsistant ou trop général, sont manifestement dépourvus de crédibilité et font apparaître comme manifestement dénuées de fondement les menaces de persécutions alléguées par l'intéressé au titre de l'article 1er A. (2) de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés »*⁶³.

Cette décision est particulièrement inquiétante quant à l'appréciation du caractère manifestement infondé d'une demande d'asile à la frontière, dans la mesure où elle valide la pratique d'un examen de la demande au fond alors que tel ne devrait pas être le cas en procédure à la frontière.

III. L'absolue nécessité d'une permanence d'avocats

1. Une assistance juridique aléatoire

Une à deux fois par semaine, un bénévole ou un stagiaire se rend au tribunal de Bobigny pour observer les audiences tenues par le Juge des libertés et de la détention sur les demandes de prolongation du maintien en zone d'attente pour la zone d'attente à Roissy.

Il n'est pas rare d'y entendre l'administration affirmer que les droits des étrangers sont garantis du fait de l'assistance juridique fournie par l'Anafé. Or, cette assistance ne peut en aucune manière garantir le respect de leurs droits à l'ensemble des personnes maintenues, l'Anafé n'ayant pas pour objectif d'assister tous les maintenus mais seulement d'être régulièrement présente dans la zone pour dénoncer les dysfonctionnements que ses activités d'assistance lui permettent d'y observer.

C'est ainsi que l'Anafé, qui exerce ses activités en ZAPI 3 grâce au concours de bénévoles, n'est présente que trois à quatre jours par semaine en moyenne et n'assure pas de permanences le week-end. Dès lors, aucune assistance juridique gratuite n'est accessible entre le vendredi soir et le lundi matin.

Au surplus, les phases de notification des droits et de refoulement forcé se déroulent le plus souvent dans les postes de police des aéroports, en l'absence de toute présence associative.

La seule présence d'associations en ZAPI 3 n'est donc pas de nature à garantir le plein exercice des droits des étrangers.

C'est pourquoi les personnes maintenues devraient pouvoir bénéficier de l'assistance gratuite d'un avocat dès la notification de leur placement en zone d'attente. Or, aucune permanence d'avocats n'est organisée en zone d'attente et les permanences qui fonctionnent devant le juge des libertés et de la détention ou le tribunal administratif ne peuvent pallier cette carence. C'est en amont que cette présence serait déterminante, en particulier pour la présentation de la demande d'entrée au titre de l'asile, puis pour l'exercice d'un recours contre la décision de refus.

Les étrangers aux frontières ne bénéficient donc pas d'une assistance juridique effective.

63. Conseil d'État, 28 novembre 2011, N° 343248, 7ème et 2ème sous-sections réunies. Publié au recueil.

Et ce alors même que la plupart des personnes maintenues en zone d'attente se trouve en situation de détresse psychologique et, en tout cas, de grande insécurité juridique : incompréhension quant aux motifs de leur placement, méconnaissance des procédures administratives ou judiciaires qui permettraient d'y mettre fin, manque d'information sur les modalités d'instruction des demandes d'asile, isolement dans un lieu d'enfermement, crainte de refoulement dans un pays où elles craignent pour leur sécurité... Autant de raisons qui font de l'assistance juridique dont elles ont besoin un impératif majeur au regard des libertés et droits fondamentaux qui sont en jeu.

2. L'expérimentation d'une permanence d'avocats⁶⁴

C'est pour démontrer la nécessité et l'urgence de mettre en place une assistance juridique pour tous les étrangers, dès leur arrivée en zone d'attente, que l'Anafé a décidé de mettre des avocats bénévoles à la disposition de ceux qui sont maintenus dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy et ce, à titre expérimental, du 26 septembre au 2 octobre 2011⁶⁵. Il s'agissait non seulement d'évaluer les besoins d'assistance juridique, mais aussi de tester la complémentarité d'une telle permanence avec l'intervention de l'Anafé et celle des avocats rémunérés par leur client.

Pendant cette semaine, 194 personnes au total ont été maintenues dans la zone de Roissy. Mais en raison d'un turn-over important, beaucoup d'entre elles n'ont pas été en contact avec l'Anafé : seules cinquante personnes, soit environ un quart des personnes maintenues cette semaine-là, ont pu être suivies par les avocats de permanence. Malgré les difficultés rencontrées et les heures perdues à attendre de pouvoir s'entretenir avec elles, les avocats ont pu constater le manque d'information des personnes maintenues, la plupart ne comprenant pas leur situation et les raisons pour lesquelles elles étaient privées de liberté.

64. 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. *Chronique de zone d'attente n°7, octobre 2011 : Des avocats aux frontières ! « Un jour une histoire en zone d'attente »* - Recueil de brèves en ZAPI 3.

65. Notons que le terme « permanence d'avocats » est utilisé dans ce rapport pour des raisons de simplification, il s'agit en réalité d'une initiative réalisée à titre expérimental, qui ne remplit les conditions d'une réelle permanence d'avocats telle que celle qui est assurée par les barreaux.

L'Anafé avait informé le ministère de l'Intérieur et la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) de la mise en place de cette permanence. Elle a aussi demandé à l'administration que soit expressément garantis aux avocats un accès inconditionnel à la zone d'attente, ainsi que la mise à disposition d'un local adapté permettant la confidentialité des échanges et équipé du matériel nécessaire (téléphone, fax, accès internet, notamment).

Dans son courrier du 21 septembre 2011 (voir annexe 2 du rapport), en réponse à l'Anafé, le ministère de l'Intérieur indiquait : « *Il n'appartient pas à l'Anafé de décider d'autres modalités d'exercice d'une mission d'assistance aux personnes maintenues au sein de la zone d'attente sans l'aval de l'Administration [...]* En conséquence votre projet de mise en place d'une permanence d'avocats est contraire au droit applicable » et considérait que « *lorsqu'un étranger en formule la demande, l'Administration ne met aucune entrave à l'accès de l'avocat en zone d'attente où il peut s'entretenir avec les étrangers dans les locaux dévolus à cet effet* ».

La permanence d'avocats organisée par l'Anafé a manifestement été mal perçue par l'administration qui n'a eu de cesse de tenter d'entraver son bon fonctionnement. De nombreuses difficultés ont ainsi pu être relevées, particulièrement les deux premiers jours et, de manière plus ponctuelle, le reste de la semaine. Les avocats ont dû travailler dans des conditions peu satisfaisantes, ils étaient installés dans l'une des quatre salles de visites qu'ils ont dû partager avec les personnes (membres de famille, amis, etc.) venant rencontrer des étrangers maintenus.

Aucun matériel ne leur a été fourni par l'administration, ils n'ont pu compter que sur le soutien logistique de l'Anafé.

Les avocats se sont également heurtés à l'impossibilité d'accéder aux dossiers et ont dû se contenter des documents détenus par les étrangers eux-mêmes. Ils n'ont pas toujours pu s'entretenir avec les étrangers qui le souhaitaient, ou après un temps d'attente excessif, la PAF indiquant par exemple aux avocats que leurs « clients » avaient finalement renoncé à les voir, ou qu'ils avaient déjà un avocat, sans qu'il soit possible de vérifier ces informations.

Pour établir que les entraves étaient bien réelles, l'Anafé a déposé le 29 septembre 2011 une requête à fin de commission d'un huissier

de justice. Le magistrat ayant fait droit à la requête, un huissier s'est rendu le jour même au sein du lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy et a dressé un constat attestant des difficultés rencontrées.

Pour tenter de faire invalider ce constat, le ministre de l'Intérieur a assigné l'Anafé en référé-rétractation de l'ordonnance rendue, marquant ainsi sa volonté d'empêcher tout regard extérieur dans les zones d'attente.

L'audience s'est tenue le 30 novembre 2011 au tribunal de grande instance de Bobigny. Le juge des référés s'est prononcé le 4 janvier 2012 en faveur de l'Anafé. Le ministère de l'Intérieur a formé appel de cette décision et la Cour a finalement fait droit à sa demande de rétractation, considérant que le juge judiciaire n'est pas compétent pour procéder à une telle désignation d'huissier à la demande de l'Anafé.

PARTIE III –

Au-delà de la zone d'attente : le refoulement en question

Depuis 2007, l'Anafé tente d'obtenir des informations relatives aux conditions de refoulement des étrangers suivis pendant leur maintien en zone d'attente.

Une grille d'entretien téléphonique avec la personne refoulée ou ses proches a été mise en place pour assurer un suivi individualisé.

En 2010, l'association a publié un rapport à partir des observations recueillies au cours des années 2007 à 2009 à partir du suivi des demandeurs d'asile et des mineurs isolés refoulés⁶⁶. Ce rapport a notamment permis de mettre en lumière les difficultés rencontrées (notamment le manque de transparence des autorités) pour obtenir des renseignements objectifs sur les procédures et conditions de refoulement depuis les frontières françaises, tant au départ qu'à l'arrivée dans le pays de renvoi.

L'Anafé a organisé des missions exploratoires dans plusieurs pays de renvoi afin de tenter de recueillir des informations complémentaires sur l'application de la procédure, les conditions de refoulement et d'arrivée dans le pays de renvoi et, plus largement, pour évaluer les risques encourus par les migrants et demandeurs d'asile refoulés.

En 2011, l'Anafé a suivi 256 situations d'étrangers refoulés et a pu entrer en contact avec 106 d'entre eux après leur refoulement.

I. La mise en œuvre pratique du refoulement

Aux frontières françaises, en application de la Convention de Chicago, le renvoi se fait vers la ville de provenance ; pour effectuer ce renvoi, l'administration a besoin de connaître la ville d'embarquement et le nom de l'entreprise de transport pour le vol emprunté. Pour un renvoi à destination du pays d'origine, l'administration doit être en possession d'un passeport en cours de validité ou d'un laissez-passer délivré par les autorités consulaires lors des démarches d'identification de la personne concernée.

Si le renvoi n'est pas possible (méconnaissance de l'entreprise de transport, de la ville de provenance et de la nationalité), la personne peut être admise sur le territoire avant l'expiration des vingt jours. Pourtant, une pratique de plus en plus courante de la PAF consiste à placer ces personnes en garde à vue pour défaut de présentation de documents de voyage ou communication de renseignements inexacts.

1. Le droit de quitter la zone d'attente, un droit fictif

Au cours du maintien, l'étranger peut en principe quitter la zone d'attente à tout moment vers le pays de son choix, à condition qu'il y soit admissible et qu'il possède la billetterie nécessaire⁶⁷.

En réalité, ce droit est illusoire. Souvent, la PAF estime que le seul endroit où l'étranger peut repartir est le lieu de provenance (notamment car le vol doit alors être pris en charge par la compagnie qui aurait acheminé indûment l'étranger), voire son pays d'origine. Toute tentative de départ à destination d'une ville tierce serait à la charge de l'intéressé et acceptée uniquement s'il y est également admissible.

Dans les faits, il est la plupart du temps réacheminé vers sa ville de provenance en application de la loi du 26 février 1992 : « *l'entreprise de transport aérien, maritime ou routier qui l'a acheminé est tenue de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières, cet étranger au point, [c'est-à-dire à la ville et non pas le pays], où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, dans l'État qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis* ».

Les frais de réacheminement et de prise en charge de l'étranger pendant le délai nécessaire au retour incombent à la compagnie aérienne ou maritime qui l'a débarqué en France.

66. « De l'autre côté de la frontière – Suivi des personnes refoulées », Anafé, avril 2010.

67. Article L. 221-4 du CESEDA.

2. Des tentatives de refoulement jusqu'à l'épuisement

Le fait de pouvoir maintenir l'étranger « *le temps strictement nécessaire à son départ* » peut conduire à des pratiques confinantes à l'acharnement. Certains étrangers peuvent ainsi subir plusieurs tentatives d'embarquement en quelques jours, restant dans les locaux de l'aéroport une grande partie de la journée, pouvant ainsi difficilement trouver conseil et assistance auprès de l'Anafé par exemple.

En matière de refoulement, il ne semble pas y avoir de règle puisque certaines personnes peuvent refuser d'embarquer plus de dix fois avant d'être libérées à la fin du délai légal de maintien, alors que d'autres seront embarquées de force ou placées en garde à vue dès la première tentative de refoulement avortée.

Éthiopien, Ahmed est arrivé à Roissy le 17 juillet en provenance d'Addis Abeba et a sollicité son admission sur le territoire au titre de l'asile. Sa demande a été rejetée. Il a été placé en garde à vue le 2 août après avoir refusé pour la dixième fois d'embarquer, soit une tentative chaque jour à partir du moment où la police pouvait le renvoyer.

Arrivée à Roissy le 3 avril en provenance de Nairobi, Julienne, ressortissante camerounaise, a immédiatement déposé une demande d'asile. Celle-ci ayant été rejetée, la PAF a tenté d'organiser son renvoi vers son pays de provenance. Julienne a subi sept tentatives d'embarquement avant d'être finalement libérée par la PAF à l'expiration du délai légal de maintien en zone d'attente.

3. L'inadmissible pratique du « ping-pong »

Pour l'étranger qui arrive, la ville de provenance ne constitue souvent qu'une ville de transit. Par conséquent, rien ne garantit qu'il y sera admis à entrer si l'administration française décide de l'y renvoyer. Si les autorités locales décident à leur tour de le retourner vers la France, il se retrouve en situation de « *ping-pong* ». Il n'est pas plus admissible en France que la première fois et fera a priori l'objet d'un nouveau refus d'entrée avec la possibilité de le refouler une nouvelle fois vers le même pays qui vient de le refuser.

Cette pratique est inadmissible car elle peut entraîner une privation de liberté à répétition. Une personne refusée par deux pays se trouve enfermée dans une logique kafkaïenne, à laquelle seule la lassitude des autorités d'un des

deux États – ou le juge judiciaire si l'intéressé a l'occasion de faire valoir ses droits – peut mettre un terme.

En 2011, l'Anafé a suivi trois cas de « ping-pong » en ZAPI 3.

Osman, ressortissant turc est arrivé à Roissy le 15 avril, sa demande d'asile a été rejetée, il a été refoulé dix-neuf jours plus tard vers Sao Paulo d'où il arrivait. Les autorités brésiliennes l'ont renvoyé en France le 19 mai où il a de nouveau été placé en zone d'attente dans l'attente d'un nouveau renvoi vers Sao Paulo. Le JLD a mis fin à son maintien le 23 mai.

II. Les graves conséquences du refoulement

Lorsqu'une personne est refoulée, quel que soit le motif de placement en zone d'attente (non-admission, demande d'asile ou transit interrompu), les autorités du pays dans lequel elle est renvoyée sont la plupart du temps informées :

- si la personne est renvoyée avec escorte, celle-ci la remet aux autorités locales ;
- si elle est renvoyée sans escorte, la compagnie aérienne prévient en général les autorités du pays de renvoi et ne lui remet ses documents de voyage qu'à l'arrivée.

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

1. Des renvois vers une vie dangereuse, une arrestation ou des peines et traitements dégradants

Selon les témoignages recueillis par l'Anafé, des personnes venues demander l'asile en France et dont la demande est refusée doivent affronter, après leur refoulement vers leur pays d'origine, ces mêmes dangers qui les ont conduites à fuir leur pays. Certaines se retrouvent dans des situations parfois plus graves.

Lorsque des étrangers sont renvoyés vers leur pays de provenance, simple pays de transit, ils n'y sont généralement pas légalement admissibles. Ils sont, alors, bloqués à la frontière ou incarcérés⁶⁸, voire même refoulés vers leur pays de nationalité.

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

Pourtant, tout renvoi dans un pays où l'intéressé risque de subir des mauvais traitements est en principe exclu par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prohibe la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, et par l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

En 2011, 117 demandeurs d'asile suivis par l'Anafé ont été refoulés vers leur pays de provenance ou d'origine (66 depuis la zone d'attente de Roissy et 51 depuis les zones d'Orly et de province).

Mise en danger des Ivoiriens arrivés aux frontières françaises en 2011

Au cours de l'année 2011, l'Anafé a suivi les situations de 51 Ivoiriens maintenus en zone d'attente aux frontières françaises (dont 10 mineurs isolés). La grande majorité d'entre eux (42) étaient demandeurs d'asile, ayant fui leur pays dans le contexte de violence généralisée après les élections de l'automne 2010.

Le 31 mars 2011, des représentants de la PAF d'Orly ont déclaré à la députée George Paul-Langevin en visite dans la zone d'attente de cet aéroport que les demandeurs d'asile ivoiriens étaient automatiquement admis sur le territoire au titre de l'asile. Pourtant, il n'en était rien.

En effet, contrairement aux recommandations du HCR, qui appelait le 21 janvier 2011 à suspendre tous les retours forcés vers la Côte d'Ivoire « dans l'attente d'une amélioration de la situation en matière de sécurité et de respect des droits humains », aucune disposition particulière n'avait été prise par les autorités françaises**.*

Au vu du climat d'insécurité générale régnant en Côte d'Ivoire, le ministère français des Affaires étrangères a invité les ressortissants français qui s'y trouvaient à quitter provisoirement ce pays, et plusieurs pays européens ont cessé les expulsions d'Ivoiriens, y compris des demandeurs d'asile déboutés. Pour autant, le ministère de l'Intérieur français a rejeté nombre de demandes d'asile à la frontière, les estimant « manifestement infondées », et au cours de l'année 2011, la PAF a renvoyé 12 Ivoiriens suivis par l'Anafé - parmi lesquels 11 demandeurs d'asile - vers le Maroc, pays de transit, ou leur pays d'origine.

En dépit des déclarations de la PAF d'Orly, les Ivoiriens arrivés en 2011 à nos frontières pour y demander une protection de la France ont donc été traités avec la même indifférence que les autres étrangers maintenus en zone d'attente : violation du droit au jour franc, difficultés d'enregistrement des demandes d'asile, refoulements express et par tous moyens. Certains, refusant de repartir vers un pays dans lequel ils craignaient pour leur vie, ont même été placés en garde à vue, puis incarcérés et condamnés à une interdiction du territoire français.

** Cf « Le HCR demande de suspendre les expulsions vers la Côte d'Ivoire », 21 janvier 2011.*

*** Cf communiqué Anafé « Réflexe d'inhumanité : la France renvoie des Ivoiriens vers leurs tortionnaires », 1er février 2011.*

En 2011, un cas a particulièrement retenu notre attention et illustre tristement cet état de fait :

Fatou est arrivée à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle avec ses trois enfants. La famille avait fui la Guinée Conakry car les trois filles risquaient d'être excisées. La demande d'asile est rejetée ainsi que le recours formé devant le tribunal administratif avec l'aide de l'Anafé. Après 9 jours passés en zone d'attente, Fatou et ses filles sont refoulées vers la Guinée Conakry, exposant ainsi de nouveau les trois enfants à un risque d'excision. Aujourd'hui, les filles ne peuvent pas aller à l'école et vivent cachées avec leur mère dans l'attente de pouvoir revenir en France.

2. Des renvois de mineurs isolés étrangers sans garantie sérieuse de prise en charge

Comme toute personne présente en zone d'attente, les enfants qui y sont maintenus encourent le risque d'être refoulés à tout moment. Pour les mineurs se trouvant sur le territoire, la loi française prohibe toutes les formes d'éloignement forcé, qu'il s'agisse de mesures administratives (expulsion ou reconduite à la frontière) ou judiciaires (interdiction du territoire français)⁶⁹. La situation faite aux mineurs placés en zone d'attente est donc en contradiction flagrante avec ce principe de

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

protection des mineurs⁷⁰ contre l'éloignement et témoigne d'une incohérence du législateur.

Sur les neuf mineurs isolés refoulés suivis par l'Anafé en 2011, trois n'ont pas été admis sur le territoire (un Palestinien, une Haïtienne et une Malienne) et cinq ont demandé l'asile à la frontière (originaires du Congo Brazzaville, du Congo RDC, du Nigeria et de Côte d'Ivoire). Au moins sept d'entre eux ont été refoulés vers leur pays de provenance. Par ailleurs, un mineur ivoirien a été refoulé vers une destination qui nous est inconnue et un mineur palestinien a été refoulé vers Beyrouth alors que sa ville de provenance était Cotonou, au Bénin.

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, le devenir du mineur refoulé vers un pays où il n'a pas d'attaches et où il n'est vraisemblablement pas admissible est très incertain.

Selon les services de police, depuis le mois d'octobre 2009, tous les renvois de mineurs isolés maintenus en zone d'attente se feraient systématiquement sous escorte et uniquement dans le pays dont ils ont la nationalité, 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.

Ces déclarations révèlent que ces précautions n'étaient pas systématiquement prises dans la période antérieure à octobre 2009. En outre, 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 courte durée moyenne de son maintien en zone d'attente (quarante-huit heures⁷¹).

70. 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.

71. 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 ».

Lorsqu'un mineur est refoulé vers son pays de nationalité, il est pourtant indispensable qu'il puisse être remis à une personne de sa famille. Cette exigence découle de l'intérêt supérieur de l'enfant et vise notamment à le protéger contre toutes formes de mise en danger à son arrivée. Là encore, l'Anafé ne parvient à obtenir aucune garantie sérieuse.

III. Le suivi individuel des personnes refoulées

En 2011, l'Anafé a poursuivi son projet d'évaluation des risques encourus par les personnes refoulées dans le pays de renvoi initié en 2007. Il s'agit, en recueillant les témoignages de personnes qui ont été réacheminées, de mieux cerner les conditions dans lesquelles se déroulent, tout à la fois, les refoulements à la frontière française et l'arrivée dans les pays de renvoi.

Plusieurs difficultés s'opposent encore au bon déroulement de ce programme fondé sur la récolte des coordonnées (téléphoniques, mails, etc.) des personnes refoulées, de leur famille, en France ou dans le pays d'origine.

Dans le contexte d'urgence de la zone d'attente, il est en effet toujours délicat de recueillir les coordonnées d'une personne sur le point d'être refoulée. Beaucoup de demandeurs d'asile restent réticents à communiquer des contacts, du fait précisément des persécutions qu'ils fuient : ils craignent légitimement que des informations concernant leur demande soient dévoilées dans leur pays. Ces réticences naturelles se doublent d'une difficulté, pour les maintenus, à identifier clairement le rôle et la position de l'Anafé, *a fortiori* lors des permanences téléphoniques pendant lesquelles ils ne rencontrent pas physiquement les intervenants de l'association.

1. Des dérives récurrentes

En 2011, l'Anafé a suivi 138 personnes refoulées depuis la zone d'attente de Roissy et 133 depuis celles d'Orly et de province. Nous avons pu joindre 106 d'entre elles et avons pu récolter plusieurs témoignages. Leur analyse fait aujourd'hui ressortir des éléments préoccupants.

Violences physiques et pressions psychologiques

Régulièrement, l'Anafé se trouve confrontée à des témoignages faisant clairement état de violences policières. Notre association n'est pas présente dans les lieux mêmes des renvois et n'est pas témoin direct de ces agissements mais y porte une grande attention, en particulier du fait du caractère régulier et concordant des témoignages recueillis sur ce sujet.

Ces témoignages émanent de personnes n'ayant jamais eu de contacts entre elles et faisant pourtant état de faits similaires. Un grand nombre des témoignages allèguent des violences physiques perpétrées en aéroport, au moment de l'embarquement. Après avoir été transférés depuis la zone d'hébergement, les maintenus sont en effet placés en aéroport et ils y restent parfois plusieurs heures avant d'être embarqués. L'Anafé peut se rendre en aéroport lors de visites mais n'assure pas une présence quotidienne dans cette partie de l'aéroport. Aussi, ces faits de violence se déroulent dans une zone qui échappe au regard associatif et militant.

Edith, demandeuse d'asile originaire du Congo RDC, a été refoulée depuis Orly vers Casablanca. Appelée par la PAF pour signer des documents, elle a été placée dans une salle. Des policiers sont venus la chercher, l'ont fouillée, lui ont ligoté les pieds, l'ont menottée les mains dans le dos et lui ont mis un sac autour des mains. Elle a crié mais personne n'est intervenu. Elle a été amenée jusqu'à l'avion et est entrée par le fond de l'avion. A force de se débattre, elle s'est retrouvée en slip. Des passagers se sont levés pour protester mais cela n'a pas suffi. Une fois arrivée à Casablanca, elle s'est rendue compte qu'il manquait dans son sac le numéro de téléphone de son avocat, celui de l'Anafé et un billet de 10€. A Casablanca, elle a été placée dans une salle avec trois autres personnes. Elle n'a reçu en guise de repas que quelques bouts de pain et un jus de fruit.

D'autres témoignages font également état, non seulement de recours à la force physique mais également de pressions psychologiques allant de l'intimidation à l'humiliation.

Fernanda, Brésilienne, était en transit à l'aéroport de Paris pour prendre un vol de continuation vers la Belgique où elle devait retrouver sa mère. Les officiers de la PAF, considérant qu'elle ne justifiait pas de garanties de séjour suffisantes sur le territoire belge, l'ont placée en zone d'attente. Après un premier refus d'embarquement, les policiers sont venus la chercher le matin de sa première audience devant le juge, alors même qu'elle avait pu récupérer tous les documents nécessaires pour faire valoir sa situation. Les policiers l'ont laissé attendre plusieurs heures en aéroport sans l'informer de son renvoi vers le Brésil. Au moment de la faire monter dans l'avion, les policiers l'ont menacée de l'inscrire dans un fichier européen pour qu'elle ne puisse plus revenir pendant 5 ans.

Fahmi, ressortissant tunisien, est arrivé en France à Roissy au mois d'août 2011. Placé en zone d'attente pour un problème lié à l'authenticité de sa carte de séjour italienne, il a subi deux tentatives de refoulement vers Tunis. Lors de la seconde, il indique avoir été brutalisé au moment de monter dans l'avion ; deux policiers l'ont tenu fermement par les bras et l'ont soulevé de sorte qu'il ne pouvait pas refuser d'embarquer. Les policiers l'ont fait passer devant tous les passagers qui attendaient d'embarquer, il a pris cela pour une tentative délibérée de leur part de l'intimider et de l'humilier.

A plusieurs reprises, les personnes ont été transférées en aéroport sous un prétexte différent qui dissimulait la réalité du refoulement en cours.

La PAF n'a pas forcé physiquement Aissata à monter dans l'avion ; elle a accepté de repartir car les policiers l'ont menacée de la menotter. Pour qu'elle les suive jusqu'à l'aéroport de départ, ils lui ont expliqué qu'ils allaient lui faire signer des documents pour la libérer. Finalement, elle a été refoulée vers Casablanca avec une escorte de deux policiers.

Cas de détention par les autorités du pays de renvoi

Les cas allégués de violences ne se limitent pas aux seuls faits d'agents de la PAF française ou des agents chargés d'escorter les personnes refoulées. Plusieurs témoignages font état de pratiques de détention et/ou de violences subies directement à l'arrivée dans le pays de refoulement.

Issa, Congolais, a été refoulé vers Pointe-Noire, menottes aux poignets et avec une escorte de trois policiers, la veille de son audience devant le juge. Les policiers lui ayant indiqué qu'il devait partir et qu'il n'avait pas le choix, il ne s'est pas opposé à son renvoi. Arrivé à destination, les policiers chargés de son escorte l'ont remis aux autorités locales. Il a été maintenu à l'aéroport congolais pendant huit jours, dans des conditions désastreuses. Issa a ensuite été refoulé vers le Bénin par avion. Il a passé une nuit à l'aéroport, puis a été conduit dans un commissariat où il a passé deux nuits en cellule. Durant cette phase de détention, Issa n'a pas plus reçu de nourriture.

Marie-Noëlle est originaire du Congo RDC . Elle est arrivée à Roissy en septembre 2011 pour demander l'asile et rejoindre son compagnon, réfugié statutaire en France, et leurs trois enfants. Après dix jours de maintien, elle a été refoulée vers Casablanca. Sur place, elle a été arrêtée par la police marocaine et déférée devant un juge. Suite à cela, elle a été condamnée par les autorités marocaines à un mois de prison et à une amende de 500 dirhams pour délit d'« émigration illégale ».

La transmission de documents confidentiels aux autorités de renvoi

L'Anafé constate que les personnes refoulées sont confrontées régulièrement à des difficultés pour récupérer leurs documents d'identité. Lors d'une procédure de renvoi, une enveloppe est remise au commandant de bord ou aux policiers chargés de l'escorte ; elle contient le passeport ou le document d'identité de la personne et les documents relatifs au refus d'entrée et au placement en zone d'attente. A l'arrivée, cette enveloppe et son contenu peuvent être restitués directement à l'intéressé ou être confiés aux autorités du pays de renvoi. Dans certains cas, les autorités locales confisquent également les documents d'identité.

A l'arrivée à Casablanca, les policiers français ont remis le passeport d'Aissata, Guinéenne, aux policiers marocains. A Casablanca, elle a attendu quelques heures avant de prendre un autre avion pour la Guinée-Conakry. Son passeport a été remis à l'équipage de l'avion, qui l'a ensuite remis aux autorités guinéennes. Sur place, elle n'a pu récupérer son passeport qu'après avoir payé la somme de cinq euros aux autorités.

L'Anafé s'inquiète également de la présence, dans ces enveloppes, pour certaines personnes refoulées, des documents relatifs à leur demande d'asile. La remise de ces documents aux autorités du pays de renvoi puis du pays d'origine peut placer les personnes dans une situation dangereuse et ce, au mépris du principe de confidentialité de la demande d'asile.

Après 4 tentatives de refoulement refusées, Anette, Congolaise, a finalement été refoulée vers Casablanca. Elle était alors escortée par deux policiers qui l'ont ensuite remise aux policiers marocains. Elle a ensuite été renvoyée vers son pays d'origine, le Congo, et les documents relatifs à sa demande d'asile ont été remis aux autorités.

Dans les pays de renvoi, l'Anafé constate également que les autorités locales se livrent parfois à de véritables interrogatoires sur les personnes refoulées quant aux motifs de leur départ de leur pays et de leur renvoi.

A son arrivée à Casablanca, la police a interrogé Serge, demandeur d'asile originaire du Congo RDC. Il a ensuite été renvoyé vers Pointe-Noire (Congo) où il a été enfermé pendant une nuit à l'aéroport. Il a pu sortir en payant un pot-de-vin. Les autorités congolaises avaient été alertées de son renvoi.

2. Des conséquences psychologiques inquiétantes

Ce suivi de situations de refoulés permet de mettre en avant les conséquences psychologiques que l'enfermement et le refoulement peuvent avoir sur les personnes. Plusieurs témoignages font état de sensations d'angoisse et de peur, ressenties après le placement en zone d'attente et le refoulement.

Arrivée à Roissy en juin 2011, Maribel a été refoulée vers le Mexique deux jours après son arrivée. Cette jeune fille venait en France pour passer trois mois de vacances durant lesquels elle souhaitait apprendre le français et faire la connaissance d'une proche amie de sa mère. Avant d'être refoulée, elle a passé près de six heures dans une salle qu'elle décrira comme « petite et angoissante ». Elle avait été bloquée alors qu'il ne lui manquait que quelques centaines d'euros : elle devait être prise en charge par l'amie de sa mère résidant sur le territoire. Son voyage a été pour elle « une opportunité gâchée ». Quelques mois plus tard, sa mère au Mexique nous informera que sa fille a été très affectée par son passage en zone d'attente et par son refoulement.

Humiliées pendant leur renvoi, certaines personnes ne souhaitent plus aborder cet épisode qu'a été leur refoulement.

Ibrahim ne voulait pas parler de la zone d'attente lorsque nous l'avons recontacté quelques mois après son refoulement vers Casablanca. Il indique ne pas avoir subi de violences physiques pendant le renvoi, en revanche, au moment de son transfert de la zone d'attente vers l'aéroport pour être refoulé, un des policiers l'aurait violemment insulté.

Enfin, il est à noter que plusieurs personnes en 2011 ont voyagé avec des visas à entrée unique. Placées en zone d'attente puis refoulées, ces personnes ont alors perdu le bénéfice de leur visa annulé, alors même qu'elles avaient fourni les garanties nécessaires à l'ambassade France avant de voyager. Souhaitant simplement profiter de quelques jours de vacances, elles ont pourtant été enfermées en zone d'attente et refoulées hors des frontières françaises.

3. Des refoulements au mépris de l'état de santé

La procédure de refoulement, même si elle ne nécessite pas systématiquement l'emploi de la force, reste un épisode physiquement éprouvant. En 2011, nous avons pu suivre le cas de plusieurs personnes qui, malgré un état de santé fragilisé, ont été refoulées vers leur pays de provenance.

Sako, demandeur d'asile malien, était épileptique et prenait un traitement quotidien. En zone d'attente d'Orly, il a subi sept tentatives de refoulement, toutes refusées. A la huitième, et ce malgré son état de santé, il a été refoulé vers Bamako.

Diabétique, souffrant d'hypertension et de cholestérol, Samia devait manger à heures régulières et prendre scrupuleusement son traitement médical. Malgré ces impératifs, elle a été privée de plusieurs repas et a été refoulée vers le Maroc le lendemain de son arrivée en dépit d'un état de santé fragile.

4. Des tentatives de refoulement qui contraignent la procédure d'asile

En zone d'attente, les tentatives de refoulement peuvent intervenir à tout moment sauf pour les demandeurs d'asile en cours de

procédure. Ce sont les seules personnes maintenues pour qui la procédure de renvoi est momentanément suspendue. Théoriquement, aucun demandeur d'asile ne peut être renvoyé tant que les autorités compétentes n'ont pas statué sur sa situation⁷².

Malgré ce dispositif de protection, l'Anafé a pu récolter le témoignage de plusieurs personnes ayant subi des tentatives de renvoi alors même qu'elles se trouvaient encore en cours de procédure.

Edith était demandeuse d'asile, originaire du Congo RDC. Elle a subi une tentative de refoulement alors même qu'elle avait déposé devant le tribunal administratif un recours en annulation de son refus d'entrée et que le délai de 48 heures pour entamer cette démarche n'était pas encore expiré. Elle est parvenue à résister à cette tentative illégale de refoulement mais a finalement été renvoyée plus tard vers Casablanca.

Jeanne a subi une tentative de refoulement vers Haïti, pays qu'elle cherchait justement à fuir, alors que son délai pour déposer un recours courait toujours. Elle a été refoulée quelques jours plus tard vers Pointe-à-Pitre puis vers Port-au-Prince

Outre le fait qu'elles accentuent la situation de détresse psychologique dans laquelle se trouvent les demandeurs d'asile, ces tentatives de refoulement sont strictement illégales et risquent d'être mises en oeuvre vers le pays que le demandeur tentait de fuir.

IV. Les missions exploratoires en Haïti et en Tunisie

Face aux difficultés rencontrées pour obtenir des renseignements objectifs sur les procédures et conditions de refoulement depuis les frontières françaises, tant au départ qu'à l'arrivée dans le pays de renvoi, l'Anafé a organisé en 2011 deux missions exploratoires dans des pays de refoulement ciblés. L'une s'est déroulée en Haïti, du 24 au 28 octobre à Port-au-Prince, l'autre en Tunisie, du 26 novembre au 5 décembre à Zarzis et Tunis.

Ces missions exploratoires ont permis de récolter des informations sur la situation des étrangers refoulés et d'initier des partenariats

72. Article L. 213.9 du CESEDA.

avec des organisations locales. Cependant, de nombreuses difficultés ont surgi au cours de celles-ci.

Au cours de ces deux missions, les représentantes de l'Anafé ont pu établir de nombreux contacts avec les acteurs locaux travaillant sur les questions d'immigration : autorités et administrations du pays (nationales et plus spécifiquement aux frontières) ; instances internationales (ONU, UE, OIM, CICR) ; représentation française dans le pays ; avocats, organisations ; personnes refoulées, témoins ou membres de leurs familles. Elles ont également relevé de nombreux dysfonctionnements dans les procédures de refoulement des personnes depuis les frontières françaises.

1. Situation des personnes refoulées vers Haïti⁷³

Des informations générales difficiles à obtenir

Il est très difficile d'obtenir des informations objectives sur les refoulements d'Haïtiens depuis les frontières françaises. En effet, en Haïti, l'attention des autorités et de la société civile est plutôt concentrée sur les Haïtiens refoulés ou expulsés depuis les États-Unis, le Canada ou la République dominicaine.

Ainsi, malgré des entretiens notamment avec le superviseur général de l'immigration à l'aéroport de Port-au-Prince et le Consul de France, l'Anafé n'a pu recueillir de statistiques et n'a récolté que très peu d'éléments concrets permettant d'appréhender les conditions générales de refoulement des Haïtiens depuis les frontières françaises. Il en va de même pour les mineurs. Cela peut en partie s'expliquer par le manque de rigueur et d'organisation au sein des administrations haïtiennes et la perte de nombreuses informations suite au séisme du 12 janvier 2010.

Le Consul a invité l'Anafé à contacter le Bureau d'éloignement à la Direction centrale de la PAF (en France) afin d'obtenir des statistiques sur le nombre d'Haïtiens refoulés au cours des dernières années.

Informations issues des témoignages d'Haïtiens refoulés

Ce sont les informations récoltées lors des entretiens individuels avec des Haïtiens refoulés

qui ont permis d'obtenir les principaux renseignements sur les conditions de prise en charge à leur retour depuis la France. Cinq Haïtiens refoulés ont pu être rencontrés, 3 femmes et 2 hommes. Ces personnes avaient été maintenues dans les zones d'attente de Roissy et d'Orly entre avril 2010 et septembre 2011, elles avaient toutes demandé leur admission sur le territoire français au titre de l'asile. Deux autres personnes ont dû annuler l'entretien à cause de problèmes de santé.

Villes de renvoi

Aucun refoulé n'a eu de vol direct vers Haïti : quatre personnes ont été refoulées vers Pointe-à-Pitre avant leur renvoi vers Port-au-Prince, une personne a été refoulée vers Saint-Domingue, incarcérée 15 jours dans des conditions très difficiles puis remise en liberté en Haïti où elle a dû rejoindre la capitale par ses propres moyens.

Conditions du refoulement et privation de liberté à l'arrivée

Dans l'ensemble, les personnes rencontrées sont traumatisées par le refoulement. Quatre sur cinq ont été menottées et certains refoulés ont en plus été entravés par d'autres moyens : un demandeur d'asile a dit avoir été ligoté aux chevilles et aux cuisses, les bras attachés par des bandes velcro à un sac dans lequel ses mains étaient maintenues, il a été porté dans l'avion et est resté ainsi pendant presque tout le vol d'Orly à Pointe-à-Pitre. Des violences verbales de la PAF ont été mentionnées dans plusieurs cas.

En général, les personnes refoulées n'ont pas eu de problèmes particuliers à l'arrivée à Port-au-Prince. Seule une refoulée a été interrogée pendant 30 minutes par les autorités haïtiennes à son arrivée à l'aéroport, puis relâchée. Aucune personne n'a été privée de liberté à l'arrivée à Port-au-Prince ou après. Cependant, l'une des femmes refoulées suivie par l'Anafé a été incarcérée pendant 15 jours en République dominicaine suite à son renvoi vers Saint-Domingue.

Transmission des informations relatives à la demande d'asile aux autorités du pays de renvoi

Trois personnes ne savaient pas si les éléments relatifs à leur demande d'asile à la frontière française avaient été transmis aux autorités du pays de renvoi, deux affirment que les documents concernant leur demande ont

73. La mission a été réalisée en lien direct avec le Collectif Haïti de France et le Groupe d'Appui aux Rapatriés et Réfugiés (GARR).

été transmis aux policiers français à leur arrivée à Pointe-à-Pitre.

2. Situation des personnes refoulées vers la Tunisie

En Tunisie, il n'existe pas de législation sur le droit d'asile et les autorités n'octroient aux étrangers aucun droit au séjour ou à la protection sur le territoire.

Selon la police aux frontières tunisienne :

– Les Tunisiens refoulés de France ne seraient pas détenus à l'aéroport ; s'ils ont commis une infraction au regard de la loi tunisienne, ils sont « poursuivis mais libres » ; en cas de « franchissement illégal des frontières » (passage par un poste frontière non habilité), il existe une possibilité de sanction en vertu de la loi du 3 février 2004 sur le franchissement illégal des frontières⁷⁴ ;

– Les étrangers seraient placés en « zone d'attente » quelques heures en attendant un refoulement par avion « quasi immédiat » vers leur pays d'origine ; il serait en effet facile de déterminer leur provenance du fait d'un faible trafic aérien.

Selon les avocats rencontrés, en cas de violation de la loi du 3 février 2004, le procureur de la République prendrait une mesure d'arrestation puis de poursuite devant le tribunal correctionnel. La peine encourue peut aller jusqu'à 6 mois d'emprisonnement, l'infraction est aggravée en cas de coordination/assistance/collaboration au « passage illégal des frontières tunisiennes » ; la peine peut alors aller jusqu'à 6 ans d'emprisonnement.

Selon les ONG locales, en cas d'interpellation sur le territoire en situation irrégulière, l'étranger a un mois pour quitter volontairement le pays (à condition de payer son billet d'avion). A défaut, il est détenu deux ou trois jours dans un commissariat avant d'être refoulé vers le sud, souvent par camion militaire.

Séjour « irrégulier » et détention arbitraire :

Il n'existe pas de détention administrative officielle en Tunisie mais, selon les informations recueillies, entre 8 et 13 camps où seraient détenus des étrangers « en situation irrégulière »

ont été recensés sur le territoire⁷⁵. Il s'agirait souvent d'annexes de prisons ou de cellules de commissariat. Seul le centre d'El Ouardia à Tunis, sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur, serait exclusivement destiné à l'enfermement des migrants. Des témoignages concordants y font état de traitements inhumains et dégradants et/ou de tortures envers des ressortissants étrangers.

Les associations n'avaient jusqu'à présent aucun droit d'accès à ces lieux d'enfermement. Seul le Comité International de la Croix Rouge, soumis à un mandat strict de confidentialité, est habilité à les visiter ainsi que le Croissant Rouge.

Des refoulements dangereux et attentatoires aux droits des personnes :

L'Anafé a pu s'entretenir avec cinq Tunisiens, dont trois demandeurs d'asile, refoulés depuis les frontières françaises entre 2010 et 2011. Toutes ces personnes témoignent de la violence psychologique, voire physique, subie lors du refoulement forcé, sous escorte policière.

– Une personne atteinte d'un syndrome maniaco-dépressif, sous traitement et qui avait fait établir un certificat médical en zone d'attente, a allégué avoir été malmenée par la PAF après avoir refusé d'embarquer, et avoir été « attachée des pieds jusqu'au nez » pour entrer dans l'avion. Il était escorté par trois agents qui l'ont détaché après 30 minutes de vol ;

– Un jeune homme refoulé a indiqué comment, dès son retour forcé en Tunisie, il a tenté d'embarquer à deux reprises en direction de l'Italie et a raconté le calvaire du trajet en bateau depuis la Libye ;

– Un demandeur d'asile débouté a déclaré, selon un témoignage très précis, avoir – avant la révolution tunisienne – été arrêté, détenu, battu et humilié pendant près de 2 semaines par la police tunisienne, au sein des locaux du ministère de l'Intérieur, après que l'escorte française ait révélé le contenu de sa demande d'asile à la police aux frontières tunisienne ;

– Une personne nous a dit avoir été hospitalisée à son arrivée en raison d'une aggravation de son diabète, due à la panique et

74. Loi tunisienne n° 2004-06 du 3 février 2004, qui modifie la loi n° 1975-040 du 14 mars 1975, qui prévoit un chapitre relatif à « la répression de l'entrée et de la sortie irrégulières du territoire » (chapitre IV, articles 38 et suivants).

75. Annexe de la prison de Harboub, camp à Sousse, camp à Medhia, camp à Kasserine, camp à Dhiba, camp à El Ouardia, etc.

au stress liés au refoulement sous escorte policière française.

Obstacles rencontrés dans le cadre des missions

Les missions exploratoires en Haïti et en Tunisie ont fait ressortir certaines difficultés, pouvant différer d'une mission à l'autre, la plus importante étant le manque de transparence des autorités et la difficulté à obtenir des informations objectives et fiables sur les conditions de renvoi et de retour.

Lors de ces missions, il a ainsi été difficile de recueillir des informations, en particulier auprès des services nationaux de contrôle et de sécurité ou du consulat de France. Il a de fait été difficile d'obtenir confirmation de certains rendez-vous – même demandés en amont – avec des Institutions, notre association se heurtant parfois au mutisme d'administrations françaises et locales qui ne souhaitent pas communiquer sur le sujet ou au désistement/absence des personnes concernées. Il nous a également été difficile d'obtenir copie de certains documents administratifs ou réglementaires.

Il a enfin été difficile de rétablir le contact avec certaines personnes refoulées, et d'obtenir leur témoignage sur cette expérience, souvent traumatisante.

ANNEXES

Annexe 1. Fiches techniques

Fiche n° 1 : La procédure de maintien en zone d'attente

Créée par la loi du 6 juillet 1992, la zone d'attente est un espace, qui s'étend dans les ports, aéroports et gare ouverts au trafic international hors espace Schengen « *des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle 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* » (article L. 221-2 du CESEDA). Avant cette loi, il n'existait aucune base légale prévoyant le maintien des étrangers à la frontière.

Cet espace correspond à la zone sous douane dont l'accès est réservé. Il peut inclure des lieux d'hébergement « *assurant des prestations de type hôtelier* », ce qui est le cas actuellement pour la zone de l'aéroport de Roissy CDG avec la ZAPI 3 (zone d'attente pour personnes en instance). Dans d'autres zones d'attente, les étrangers peuvent être maintenus dans un hôtel situé à proximité de la zone.

La Loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a ajouté un nouvel alinéa à cette définition en précisant que « *Lorsqu'il est manifeste qu'un groupe d'au moins dix étrangers vient d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres, la zone d'attente s'étend, pour une durée maximale de vingt-six jours, du ou des lieux de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche* ».

La Loi du 16 juin 2011 a également prévu la création de zones d'attente aux frontières fluviales et terrestres de Guyane.

Il existe selon le ministère de l'Intérieur cinquante et une zones d'attente en France métropolitaine et en Outre-Mer⁷⁶.

1. Qui peut être maintenu en zone d'attente ?

Lorsqu'ils ne sont pas admis à entrer sur le territoire français, les étrangers qui se présentent aux frontières peuvent être maintenus dans une zone d'attente pendant une durée maximum de vingt jours. En 2011, la durée moyenne de maintien était de 1,9 jours à Orly et de 3,5 jours à Roissy.

La quasi-totalité des 8 541 étrangers placés en zone d'attente en 2011 l'ont été à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle (79.3 % du total). Viennent ensuite les zones d'attente d'Orly (13.5 %), de Marseille (1,8 %) celle de la Réunion (1,1 %).

Les étrangers maintenus sont répertoriés en trois catégories juridiques :

- les personnes « non-admises », qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour accéder au territoire français ;
- les personnes « en transit interrompu », qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour poursuivre leur voyage vers un pays étranger ;
- les personnes sollicitant leur admission sur le territoire au titre de l'asile.

2. Notification du maintien en zone d'attente⁷⁷

Quelle que soit la situation de l'étranger (non-admis, demandeur d'asile ou en transit interrompu), la police aux frontières (PAF) lui notifie une décision de maintien en zone d'attente, qui est datée et précise les raisons de son placement. La loi précise⁷⁸ que le maintenu est informé de ces droits « *dans les meilleurs délais* ».

Ainsi, lorsqu'une personne est non-admise, 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,

76. www.anafe.org/download/rapports/2012/liste%20ZA%202012.pdf

77. Articles L. 213-2 et R. 213-1 du CESEDA.

78. Article L. 221-4 du CESEDA

elle se voit notifier la décision de maintien en zone d'attente et un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile.

Ces mesures administratives sont de la compétence du juge administratif. Cependant, le juge judiciaire se prononce sur la prolongation du maintien en zone d'attente à l'issue de quatre jours.

3. Délais⁷⁹

Depuis la loi du 20 novembre 2007, le maintien en zone d'attente est prononcé par la PAF pour une durée initiale de quatre jours. L'administration sollicite du juge des libertés et de la détention l'autorisation de prolonger ce maintien pour huit jours au plus. A l'expiration de ce délai, l'administration peut à nouveau lui demander une prolongation « *exceptionnelle* », qui peut atteindre au maximum huit jours supplémentaires.

En principe et sauf exception⁸⁰, un étranger ne peut donc pas être maintenu plus de vingt jours au total. Selon l'article L. 221-1 du CESEDA, l'étranger maintenu ne peut l'être que « *le temps strictement nécessaire à son départ* » et n'est qu'une faculté.

4. Les droits en zone d'attente

Tout étranger maintenu en zone d'attente, qu'il soit non-admis, en transit interrompu ou demandeur d'asile, a des droits énumérés par l'article L. 221-4 du CESEDA. Ces droits sont :

- 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 rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc ;
- 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.

Selon une jurisprudence de la Cour de cassation, les droits de l'étranger doivent lui être

79. Articles L. 221-3, L. 222-1, L. 222-2 du CESEDA.

80. L'article L. 222-2 CESEDA prévoit que lorsque l'étranger non-admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, soit entre les quatorzième et vingtième jours du maintien, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande.

notifiés en même temps que les décisions administratives de refus d'admission et de maintien en zone d'attente⁸¹.

5. Le rôle du juge des libertés et de la détention (JLD)

– La procédure devant le juge des libertés et de la détention

La loi prévoit l'intervention du juge judiciaire, garant des libertés individuelles, dans la seule l'hypothèse où l'étranger se trouve toujours en zone d'attente quatre jours après son arrivée. Le juge judiciaire n'est pas compétent pour se prononcer sur la demande d'asile en elle-même, ni sur la légalité du maintien initial en zone d'attente⁸². Il est garant des libertés individuelles et apprécie la légalité du maintien en zone d'attente dans le sens où il constitue une limitation de la liberté d'aller et venir⁸³.

– Voies de recours

L'ordonnance du juge des libertés et de la détention, qui est notifiée immédiatement à l'étranger, est susceptible d'appel devant la Cour d'appel à l'initiative de l'étranger, du ministère public ou du préfet de département. La déclaration d'appel doit être faite dans les vingt-quatre heures suivant le prononcé de l'ordonnance de première instance⁸⁴.

L'appel ne suspend pas l'exécution d'un éventuel refoulement. Par contre, la loi du 26 novembre 2003 a introduit un appel suspensif mais seulement en faveur du ministère public.

Après une décision (d'admission) du JLD, si le parquet fait appel dans les 6 heures (délai de quatre heures fixé par la loi de 2003, allongé à 6 heures par la loi du 16 juin 2011), cet appel sera suspensif. On constate que de plus en plus de personnes sont gardées après l'audience pendant 6 heures. Le parquet peut encore faire appel passé ce délai mais il n'est plus suspensif.

81. Cass. 2 civ. 11 janvier 2001, req. n° 00-5006.

82. Cass. Civ 2ème, 9 février 1994, Bayemi, 20 janvier 2000, Nzongia Wodongo, 26 février 2001, Tourma, 7 juin 2002, Wingi di Mawete.

83. Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1992, a estimé « *qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle. Le maintien en zone d'attente en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée a néanmoins pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne* ».

84. Décret du 17 novembre 2004 fixant certaines modalités d'application des articles 35 bis et 35 quater de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Fiche n° 2 : La procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile

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

L'expérience de l'Anafé permet de mettre en lumière les problèmes d'ordre juridique rencontrés par les demandeurs d'asile à la frontière et les limites de l'examen du caractère « manifestement infondé » de leur demande.

Le droit de solliciter l'asile est un droit fondamental, consacré en France comme droit de valeur constitutionnelle. Les demandeurs d'asile sont dispensés de l'obligation de présenter des documents de voyage⁸⁵. La convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés impose aux États de ne pas refouler un réfugié « vers des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » (article 33).

Une procédure particulière de demande d'asile à la frontière a été mise en place dans les zones d'attentes, définie par l'article R. 213-2 et suivant du CESEDA qui précisent que :

« *Lorsque l'étranger qui se présente à la frontière, demande à bénéficier du droit d'asile, la décision de refuser l'entrée en France ne peut être prise que par le ministre de l'Intérieur, après consultation de l'OFPPA* ». L'article L. 221-1 du CESEDA prévoit que « *l'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui (...) demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente (...) pendant le temps strictement nécessaire (...) à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée* ». Cette procédure est distincte et précède la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ou d'une protection « subsidiaire », qui ne peut être engagée qu'à partir du moment où le demandeur d'asile à la frontière se trouve sur le territoire⁸⁶.

85. La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés précise que les États ne peuvent reprocher à un réfugié d'être démunis des documents de voyage nécessaire à son entrée et son séjour sur le territoire d'un État (article 31).

86. Anafé, Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente, janvier 2013.

1. Procédure

La procédure d'examen de demande d'asile à la frontière se construit sur plusieurs étapes :

– L'enregistrement

L'étranger qui sollicite l'asile à la frontière peut le faire auprès de la PAF dès son arrivée ou à tout moment durant son maintien en zone d'attente. La demande doit obligatoirement être prise en compte et la PAF dresse un procès-verbal de demande d'admission au titre de l'asile (dite « DAP »). La PAF et le ministère de l'Intérieur exigent que la demande soit « individuelle et personnelle », ce qui empêche des tiers de la présenter à la place de l'intéressé.

– L'audition de l'OFPPA

La demande enregistrée est transmise aux agents de la DAF (Division de l'asile aux frontières) de l'OFPPA. Ces agents sont chargés d'entendre les demandeurs d'asile. L'objet de cet entretien est de connaître les motifs de la demande du requérant et de déterminer si elle n'est pas « manifestement infondée ». Aucun délai n'est prescrit entre l'enregistrement de la demande et l'entretien, même si en pratique ce délai s'avère court : 80 % des demandes ont fait l'objet d'un avis dans les 48 heures qui ont suivi le placement en zone d'attente et 94 % dans le délai de 96 heures. Le délai moyen de traitement des demandes a été de 1,7 jour en 2011⁸⁷. A Roissy, les entretiens sont réalisés sur place, en ZAPI 3. A Orly, les agents de la DAF se déplacent seulement dans de rares cas; dans les autres zone d'attente, l'entretien se fait par téléphone.

Après audition, l'OFPPA émet par écrit un avis motivé et le transmet au ministère de l'intérieur.

– La décision

Le ministère de l'Intérieur prend une décision sur le caractère « manifestement infondé » ou non de la demande (dans 99 % des cas l'avis rendu par l'OFPPA est suivi) :

– soit il autorise l'entrée sur le territoire au titre de l'asile. Il est alors mis fin au maintien en zone d'attente et l'étranger se voit délivrer un sauf-conduit valable huit jours lui permettant de se rendre en préfecture et de déposer sa demande d'asile;

– soit il estime que la demande est « manifestement infondée ». Un refus d'admis-

87. Données extraites du rapport d'activité de l'OFPPA - 2011.

sion au titre de l'asile, motivé en fait et en droit est alors prononcé et notifié par l'intermédiaire de la PAF. L'étranger devient un « non-admis ». Le refus est en principe accompagné du compte-rendu d'audition remis sous pli fermé. Un recours contre cette décision est possible dans un délai de quarante-huit heures⁸⁸.

2. Qu'est-ce que le caractère manifestement infondé de la demande ?

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

Le Conseil d'État a donné une définition du « *manifestement infondé* » dans sa décision du 28 novembre 2011⁸⁹ en précisant que le ministre de l'Intérieur « *peut rejeter la demande d'asile présentée par un étranger se présentant aux frontières du territoire national lorsque ses déclarations, et les documents qu'il produit à leur appui, du fait notamment de leur caractère incohérent, inconsistant ou trop général, sont manifestement dépourvus de crédibilité* ». L'administration estime avoir été confortée dans sa méthode d'appréciation alors que l'examen couramment pratiquée dépasse ce cadre.

3. La requête en annulation contre un refus d'entrée au titre de l'asile (art. L. 213-9 CESEDA)

L'Anafé a fait de l'existence d'un recours suspensif pour les personnes maintenues en zone d'attente l'une de ses principales revendications. L'étranger doit bénéficier de la garantie que le recours qu'il a formé contre une mesure de refoulement prise par la PAF soit effectivement jugé avant que la décision soit mise à exécution.

Le 26 avril 2007, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a condamné la France pour sa procédure relative à l'asile à la frontière, dans la mesure où « *l'article 13 [de la Convention] exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif* »⁹⁰. Le 20 novembre 2007, le législateur a adopté la loi « *relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile* », instituant un recours

suspensif pour les demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente⁹¹.

– Un recours suspensif pour les seuls demandeurs d'asile enfermés dans un délai trop court⁹²

L'article L. 213-9 du CESEDA prévoit que l'étranger demandeur d'asile dispose d'un délai de 48 heures (à compter de l'heure de la notification de la décision de rejet) pour déposer devant le Tribunal administratif un recours contre son refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Ce délai ne court que lorsqu'est remis sous pli fermé le compte-rendu d'audition (article R.213-3 du CESEDA).

D'une part, le droit à un recours suspensif n'est reconnu qu'aux seuls demandeurs d'asile ; rien n'est prévu pour les autres étrangers maintenus, qu'ils soient non-admis, en transit interrompu, mineurs, malades ou victimes de violences.

D'autre part, le délai de 48 heures pour tenter un tel recours paraît beaucoup trop limité. Dorénavant, un demandeur d'asile débouté ne peut pas être renvoyé dans les 48 heures suivant la notification de la décision négative du ministère mais, au-delà de ce délai impératif, plus aucun recours n'est possible⁹³.

– Obligation de motivation de la requête et rejet par ordonnance

L'article L. 213-9 du CESEDA prévoit l'obligation de déposer une requête « *motivée* », combinée avec la possibilité de rejet « *par ordonnance* », c'est-à-dire que la requête doit ainsi comporter des arguments juridiques pointus, faute de quoi elle peut être déclarée « *manifestement mal fondée* » et rejetée par ordonnance. Ainsi, sont déclarés irrecevables les recours écrits en langue étrangère ou dénués d'argument. Une simple déclaration d'appel rédigée dans des termes tels que « *je souhaite contester la décision du Ministre de l'Intérieur me refusant l'entrée sur le territoire* », sans autre motivation, est insuffisante.

La procédure d'examen de la demande d'asile à la frontière étant très peu encadrée juridiquement, l'essentiel de la motivation du

88. Tel que prévu par l'article L. 213-9 du CESEDA.

89. Conseil d'État, 28 novembre 2011, N° 343248, 7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies.

90. Cour EDH, 26 avril 2007, Gebremedhin contre France, req n° 25389/05. Document disponible sur le site de la Cour : www.echr.coe.int/echr/

91. Le texte de la loi est disponible sur le site de l'Anafé.

92. Pour une étude approfondie de la question, voir l'argumentaire de l'Anafé du 15 octobre 2007 : Mesures relatives à l'entrée sur le territoire et à la zone d'attente - Examen par la Commission mixte paritaire.

93. En effet, l'article L. 213-9 alinéa 3 précise qu'« aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile ».

recours doit dès lors reposer sur des arguments concernant le fondement de la demande d'asile elle-même et contestant la motivation ministérielle.

– Assistance d'un avocat limitée à l'audience

Selon les dispositions de l'article L. 213-9 alinéa 4, « l'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office ».

Ce droit à l'assistance d'un avocat commis d'office est donc limité à l'audience. Le demandeur aura dû auparavant soit en engager un à ses frais, soit rédiger seul une requête suffisamment argumentée en droit et en fait. L'intervention d'un avocat commis d'office devrait être automatique et immédiate.

– Les demandes de mesure provisoire auprès de la Cour européenne des droits de l'homme

Saisie par l'Anafé, la Cour européenne des droits de l'homme a, depuis la mise en appli-

cation de la loi du 20 novembre 2007, ordonné à plusieurs reprises des mesures provisoires au titre de l'article 39 du règlement de la Cour.

La Cour européenne peut en effet être saisie d'une action présentée en urgence tendant à ce qu'une mesure de refoulement soit suspendue pendant le temps nécessaire à l'instruction au fond de la requête présentée parallèlement qui a pour objet de faire condamner l'État incriminé. Tout étranger maintenu en zone d'attente qui a fait l'objet d'un refus d'admission et qui présente un risque de refoulement imminent peut donc directement saisir les juges de Strasbourg sans avoir saisi la juridiction administrative, qu'il soit demandeur d'asile ou non. Selon les cas, il peut invoquer la violation d'une ou plusieurs dispositions de la Convention, telles que les articles 3, 5, 8 ou 13.

Annexe 2. Statistiques relatives aux personnes suivies par les permanences juridiques de l'Anafé en 2011

Nota Bene : ces données ne sont pas exhaustives. En effet, en raison de l'urgence qui prévaut en zone d'attente, les bénévoles n'ont pas toujours le temps de créer ou de compléter les fiches relatives aux personnes rencontrées. En réalité, les interventions de l'Anafé et les problèmes rencontrés sont dans les faits nettement plus nombreux.

Zone d'attente de Roissy

Total personnes suivies	689
Hommes	424
Femmes	265
En famille	134 personnes (soit 43 familles)
Mineurs isolés	37 (19F et 18H)

Demandes d'asile	405
Non-admission	284 (parfois plusieurs motifs d'où un total en fait de 359 motifs)
Justificatifs d'hébergement	125
Pas de visa retour	16
Faux documents	45
Problème de visa	19
Manque garanties pour la poursuite du voyage	8
Problème avec l'assurance	27
Aucun document	20
Pas de ressources suffisantes	78
Inscription fichier SIS	11
Inconnu	11
Transit interrompu	0

Actions Anafé	
Signalement JLD	123
Préparation entretien OFPRA	100
Recours asile	109
Contact AAH	28
Signalement JDE	1
Signalement parquet mineurs	1
Signalement Procureur	2
Référé-liberté	17
Appel devant la CA	17
Article 39 CEDH	1
Autres (contact Gasai, famille, associations, consulat, préfecture, avocat, etc.)	147
Contacts HCR	7
Saisine du CGLPL	1

Sortie de zone d'attente	
Admissions sur le territoire	459
JLD	286
Au titre de l'asile	43
Fin de zone d'attente	43
Infirmité PAF	29
TA	29
CA	18
Autres (évasion, hospitalisation, motif inconnu, etc.)	11
Refoulements	153
Pays d'origine	9
Pays de provenance	134
Destination inconnue	10
Garde à vue	70
Motif de sortie inconnu	7
Durée moyenne de maintien	7.7 jours

Précisions relatives aux mineurs isolés :

-Admissions

20 JLD, 4 Asile, 6 Fin maintien, 2 TA, 1 CA

- 1 Garde à vue

-Refoulements : 1 (Palestinien, non-admis, en provenance de Cotonou refoulé à Beyrouth) / 1 (Chinois, non- admis, refoulé à Moscou)

- Motif inconnu : 1

Problématiques spécifiques	
Violences	9
État de santé (maladie ou femmes enceintes)	33
Cas de séparation de famille	3
Problème quant à l'exercice du jour franc	55
Problème d'enregistrement d'une demande d'asile	27

Problème d'interprétariat	53
Notification tardive des droits	28
Délai excessif de transfert au lieu d'hébergement	27
Problème de reconnaissance de la minorité	9
Renonciation à la demande d'asile	3
Cas de pingpong	3
Titulaires d'une carte de réfugié HCR ou UNWRA	6
Référé-liberté rejeté au motif que l'étranger n'avait pas de passeport valable	2
Personnes replacées en ZA au moment où elles sont venues chercher leur sauf-conduit. Raison : le procureur a fait appel de l'ordonnance JLD au-delà du délai suspensif et la CA a infirmé l'ordonnance	3
Personnes arrivées dans un port et transférées en ZAPI	St Malo : 2 La Rochelle : 3
Personnes placées en isolement	1
Impossibilité de déposer un recours asile dans le délai de 48h	24

Zones d'attente d'Orly et de province

Total personnes suivies	266
	Orly : 252
	Province : 14
	- Marseille : 6 (Port 4/Aéroport 2)
	- Lyon : 3
	- Nice : 2
	- Bâle-Mulhouse: 1
	- Sète: 1
	- Strasbourg : 1
Hommes	155
Femmes	111
En famille	12 personnes (soit 5 familles)
Mineurs isolés	27 (17 filles, 10 garçons)

Demandeurs d'asile	148
Non-admis	118 (parfois plusieurs motifs d'où un total en fait de 128)
Justificatifs d'hébergement	35
Pas de visa retour	8
Faux documents	32
Problème de visa	12
Pas d'ordre de mission	3
Manque garanties pour la poursuite du voyage	8

Problème avec l'assurance	8
Aucun document	2
Ressources insuffisantes	9
Inscription fichier SIS	2
Inconnu	9
Transit interrompu	0

Actions Anafé	230
Signalement JLD	10
Préparation entretien OFPRA	34
Recours asile	18
Contact AAH	20
Référé-liberté	5
Appel devant la CA	1
Enregistrement demande d'asile	1
Article 39 CEDH	1
Saisine Défenseur des droits	1
Autres (contact Gasai, famille, HCR, consulat, préfecture, avocat, etc.)	139

Problématiques spécifiques	
Problème quant à la notification du jour franc	50
Problème d'interprétariat	47
État de santé préoccupant (maladie ou femmes enceintes)	34
Problème d'enregistrement d'une demande d'asile	13
Délai excessif de transfert au lieu d'hébergement	10
Difficultés pour téléphoner	10
Violences	9
Problème de reconnaissance de la minorité pour les mineurs isolés étrangers	6
Cas de séparation de famille	5
Tentatives de refoulement pendant procédure asile	2
Tentatives de refoulement malgré suspension renvoi art. 39 CEDH	1

Sortie de zone d'attente	
Admissions sur le territoire	82
JLD	22
Au titre de l'asile	10
Fin de zone d'attente (suite à suspension renvoi art. 39 CEDH)	3
Infirmation PAF	6
TA	14
CA	10
Autres motifs (placement mineurs, hospitalisation, etc.)	13 dont 10 ordonnances de placement provisoire 3 hospitalisations
Admission motif inconnu	4
Refoulements	111
Pays d'origine	4
Pays de provenance	93
Ville autre que pays d'origine ou ville de provenance	2
Destination inconnue	12
Garde à vue	14
Motif de sortie inconnu	59
Durée moyenne de maintien (lorsque motif de sortie connu)	Total : 6 jours Orly : 6,1 jours ZA de province : 4,5 jours

Publications de l'Anafé

Des documents particulièrement utiles pour les praticiens

- La zone d'attente : *Recueil de jurisprudence Anafé et Asile : Recueils de jurisprudence Anafé*, août 2011
- *Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente*, mars 2008 (Actualisation en 2013)

Tous les autres

- *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 ;
- *A la frontière de l'inacceptable, Bilan 2009/2010, Malmenés, enfermés et privés de leurs droits dans les zones d'attente d'Orly, de province et d'outre-mer*, Septembre 2011 ;
- *Rapport Anafé-Gisti, L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne - Vers une remise en cause du principe de libre circulation dans l'espace « Schengen » ?*, *Missions d'observation à la frontière franco-italienne les 10-12 avril et 16-18 avril 2011*, Juillet 2011 ;
- *Dans l'angle mort de la frontière, Bilan 2010, Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy*, Juin 2011 ;
- *Indésirables étrangers, Bilan 2009, Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy*, Décembre 2010 ;
- *De l'autre côté de la frontière, Suivi des personnes refoulées*, Avril 2010 ;
- *Visites dans les zones d'attente de province et d'outre mer en 2007 et 2008*, Juillet 2009 ;
- *Inhumanité en zone d'attente, Bilan 2008 - Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy*, Mai 2009 ;
- *Campagne de visite dans la zone d'attente de l'aéroport de Paris-Orly*, Septembre 2008

– *Bilan 2007, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy*, Septembre 2008 ;

– *Réfugiés en zone d'attente, Rapport sur les dérives de l'examen de l'asile à la frontière, Comment la France piétine le principe de l'accès à son territoire de personnes menacées*, Septembre 2008 ;

– *Note, Le droit à un recours effectif aux frontières françaises : l'arrêt « Gebremedhin » et ses suites en France*, 16 juin 2008 ;

– *Visites des associations dans les terminaux de l'aéroport de Roissy et en ZAPI 4 du 28 décembre 2007 au 18 janvier 2008*, Février 2008 ;

– *Une France inaccessible, Rapport de visites en aéroports / Zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle*, Décembre 2007 ;

– *Argumentaire de l'Anafé sur les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et à la zone d'attente, Examen par la Commission mixte paritaire*, Octobre 2007 ;

– *Argumentaire de l'Anafé sur les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et la zone d'attente intitulé : Un recours suspensif mais non effectif*, Juillet 2007 ;

– *Bilan 2006, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy*, Février 2007 ;

– *Campagne de visites des zones d'attente en France, Novembre 2005 à mars 2006*, Novembre 2006 ;

– *Note de l'Anafé, Mineurs isolés en zone d'attente : avec ou sans administrateur ad hoc, les droits des enfants constamment bafoués*, 4 octobre 2006 ;

– *Bilan 2005, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy*, Juillet 2006 ;

– *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, Campagne d'observation des audiences du tribunal de grande instance de Bobigny*, Février/Avril 2005, Avril 2006 ;

– *Note, Compétence du Juge des libertés et de la détention : quels moyens invoquer au profit des étrangers maintenus en zone d'attente ?*, Mars 2006 ;

– *La frontière et le droit : la zone d'attente de Roissy sous le regard de l'Anafé, Bilan*

de six mois d'observation associative (avril à octobre 2004), Novembre 2004 ;

– *La zone des enfants perdus, Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy, Analyse de l'Anafé du 1^{er} janvier 2004 au 30 septembre 2004, Novembre 2004 ;*

– *Note, Commentaire de l'Anafé sur la loi Sarkozy, L'étranger et le juge au royaume de la police, Décembre 2003 ;*

– *La roulette russe de l'asile à la frontière, Zone d'attente : qui détourne la procédure ? Rapport sur la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile, Novembre 2003 ;*

– *Zone d'attente : 10 ans après, les difficultés persistent, Mars 2003 ;*

– *Violences policières en zone d'attente, Mars 2003 ;*

– *Pour un accès permanent des associations et des avocats dans les zones d'attente, Décembre 2001 ;*

– *Zones d'attente : En marge de l'Etat de droit, Mai 2001 ;*

– *Bilan des visites en zone d'attente à Roissy, Campagne de novembre 2000 à mars 2001, Avril 2001 ;*

– *Zones d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires, Visites des associations habilitées, 1997-1998 et 1998-1999.*

Présentation de l'Anafé

L'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (Anafé) œuvre depuis plus de vingt ans pour le respect des droits des étrangers se présentant aux frontières françaises et maintenus en zone d'attente¹.

Elle se veut avant tout un observateur des conditions d'accès sur le territoire français et des pratiques de maintien et de refoulement aux frontières.

L'Anafé intervient dans l'ensemble des zones d'attente de France métropolitaine et d'Outre-mer en coordonnant les visites de ses associations membres habilitées et en organisant des campagnes d'observation.

L'Anafé assiste également les personnes maintenues dans leurs démarches juridiques. Une permanence téléphonique fonctionne ainsi trois jours par semaine dans les locaux des associations membres. Depuis la conclusion d'une convention avec le ministère de l'Intérieur le 5 mars 2004, l'Anafé dispose d'un droit d'accès permanent dans ZAPI 3, le lieu d'hébergement de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. Elle y organise une permanence juridique trois à quatre jours par semaine afin d'informer et d'assister les étrangers qui y sont maintenus. Elle dispose également d'un droit de visite renforcé dans les aéroports².

Il est toutefois important de rappeler que l'Anafé n'a pas vocation à apporter une assistance juridique permanente à tous les étrangers en zone d'attente. Elle revendique la présence, dans chaque zone d'attente, d'une permanence d'avocats gratuite et accessible à tous les étrangers maintenus.

L'Anafé a pour objectifs principaux de témoigner, de décrire la situation dans les zones d'attente, de dénoncer le non-respect des droits des personnes maintenues et d'adresser régulièrement des recommandations aux pouvoirs publics.

1. Lorsqu'ils ne sont pas admis à pénétrer sur le territoire français, les étrangers qui se présentent aux frontières peuvent être maintenus dans une zone d'attente pendant une durée maximum de vingt jours (vingt-six jours dans certains cas pour les demandeurs d'asile) pour plusieurs motifs :

- ils ne remplissent pas les conditions nécessaires pour accéder au territoire français (passeport, visa, hébergement, ressources, assurance, billet retour) ;
- ils ne remplissent pas les conditions nécessaires pour poursuivre leur voyage vers un pays situé hors Espace Schengen ;
- ils sollicitent leur admission sur le territoire au titre de l'asile.

Pour plus d'informations sur la procédure de maintien en zone d'attente, cf. annexe 1, fiche technique n°1.

2. Depuis le renouvellement de la convention, l'Anafé peut visiter les aéroports de l'aéroport quatre fois par semaine.

Associations membres de l'Anafé

Acat France – Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France (APSR) – Amnesty International France – Avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE) – Comité médical pour les 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 (SUD RAIL) – Forum réfugiés – France terre d'asile – Groupe d'accueil et solidarité (GAS) – Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) – La Cimade – Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH) – Migrations santé – Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) – Syndicat des avocats de France (SAF) – Syndicat de la magistrature – Syndicat CFDT des personnels assurant un service air-france (SPASAF) – Syndicat CFDT des personnels assurant un service aéroport de paris (SPASAP)

Avec le soutien de :



Mise en page :

