

Les contrôles en amont

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. Actuellement, la quasi-totalité des étrangers enregistrés comme placés en zone d'attente le sont à l'aéroport de Roissy CDG.

Le nombre des étrangers maintenus en zone d'attente est en baisse régulière ces dernières années, passant de 23 072 en 2001 à 22 250 personnes déclarées non-admises en 2006 dont 16 397 placements en zone d'attente. Le nombre de demandeurs d'asile a également chuté, passant de 10 364 en 2001 à 2727 en 2006¹. En 2006, environ 96 % des demandes d'asile aux frontières sont enregistrées dans la seule zone de l'aéroport de Roissy. Dans les ports, selon les chiffres fournis par le Ministère de l'intérieur, presque aucune demande n'est enregistrée : il y en avait à peine 20 en 2003, 26 en 2004, 12 en 2005 et 1 en 2006.

L'Anafé s'inquiète de la volonté du gouvernement de favoriser le contrôle des flux migratoires au détriment de la protection et de l'accueil des étrangers et en particulier des demandeurs d'asile.

La multiplication de mesures prises, au cours des dernières années, pour limiter les arrivées aux frontières et l'accès au territoire renforce gravement cette tendance :

- L'instauration de **visas de transit aéroportuaire** (VTA) pour les ressortissants d'un nombre de pays toujours plus important. La possession de ce visa permet d'attendre une correspondance dans la zone internationale de l'aéroport. Il n'autorise pas l'entrée sur le territoire de l'Union européenne. Difficile à obtenir, il ne permet plus aux passagers, pourtant en simple transit, de voyager sans son obtention préalable. Une liste commune à tous les Etats membres est fixée et la France a ajouté une liste nationale. Au total, 37 pays y figurent : Afghanistan, Bangladesh, Congo (République démocratique du), Erythrée, Ethiopie, Ghana, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalie et Sri Lanka (liste européenne), de même que Albanie, Angola, Burkina Faso, Cameroun, Colombie, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Haïti, Inde, Libéria, Libye, Mali, République dominicaine, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Syrie, Togo, ainsi que les titulaires du document de voyage pour les réfugiés palestiniens². La Russie a également été ajoutée, mais, seulement lorsque ses ressortissants proviennent d'un aéroport situé en Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Turquie ou Egypte³. Ce critère, nouveau, vise à l'évidence les personnes d'origine tchétchène. Les violations des droits de l'homme dans ces pays sont pourtant fréquentes. La France est l'Etat membre de l'Union européenne qui a prévu la liste la plus longue. Il ressort d'une étude comparée que la France est de très loin l'Etat membre de l'Union européenne qui est le plus exigeant en matière de visas de transit aéroportuaire. Pourtant, selon une recommandation de la CNCDH en novembre 2006⁴ « *les autorités françaises devraient s'abstenir d'imposer l'exigence de visas de transit aéroportuaire aux ressortissants de pays en grande instabilité politique et en proie à la violence dont sont originaires de nombreux demandeurs d'asile* ». De même, l'Anafé et de nombreuses associations ont vivement critiqué ce mécanisme auquel le gouvernement a recours dans le seul but d'empêcher de nombreuses personnes à se rendre en France, alors qu'elles se trouvent souvent dans le besoin urgent de bénéficier d'une réelle protection⁵.

- **La mise en place d'officiers de liaison.** Lorsqu'ils sont affectés dans des aéroports étrangers, ces fonctionnaires français peuvent effectuer un contrôle des documents des passagers après les contrôles effectués par les autorités du pays concerné et recueillent des informations, notamment sur « *les moyens d'aider les autorités du pays hôte à éviter que les flux d'immigration illégale ne se forment sur leur territoire ou n'y transitent* »⁶. En application des « *conclusions opérationnelles* » de la réunion du G5 de juillet 2005, ces contrôles devraient être renforcés et facilités. De plus, à partir de septembre 2005, des experts de la PAF devaient être détachés dans 10 consulats dits « *sensibles* » pour lutter contre la fraude documentaire⁷. La France était en 2006 présente dans 17 ambassades. Ces agents ont pour mission notamment de former leurs homologues « *à la détection de faux documents* », « *de contribuer à la prévention et la lutte contre l'immigration clandestine* »...

- **La mise en place d'un programme européen sous l'égide de Frontex** (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne) vise à contrôler l'arrivée massive de personnes et à renforcer les contrôles des frontières extérieures. L'opération Amazon II visait l'immigration sud-américaine. Entre le 19 février et le 9 mars 2006, 29 agents des polices aux frontières de France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Espagne et UK ont été déployés dans 8 aéroports :

¹ 10 364 demandeurs d'asile en 2001, 7 786 en 2002, 5 912 en 2003, 2 548 en 2004 et 2 424 en 2005.

² Arrêté du 15 janvier 2008, remplaçant et complétant l'arrêté du 17 octobre 1995 modifié, désormais abrogé.

³ Arrêté du 1^{er} février 2008, complétant l'arrêté du 15 janvier 2008.

⁴ CNCDH, novembre 2006, Les conditions d'exercice du droit d'asile en France, La Documentation Française, <http://www.commission-droits-homme.fr>

⁵ Site de l'Anafé.

⁶ Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison "Immigration".

⁷ Décision prise lors de la réunion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 27 juillet 2005.

Madrid, Barcelone, Rome, Frankfort, Lisbonne, Milan, Paris et Amsterdam. Plusieurs policiers grecs, roumains, bulgares et polonais ont été conviés afin d'observer. Pendant les 3 premiers jours de l'opération 250 cas ont été repérés. La coopération policière est encouragée par l'Union européenne.

En avril 2007, le parlement européen a adopté un rapport ouvrant la possibilité de créer une « *brigade d'intervention rapide en cas d'arrivée massive de migrants* » (RABIT). Cette équipe serait composée d'experts nationaux qui pourraient apporter une assistance technique et opérationnelle. Notamment dans le cadre des opérations menées par Frontex, des gardes-frontières de différents pays européens pourront se déplacer pour contrôler l'arrivée des personnes.

D'ici quelques années, un corps européen de gardes-frontières devrait également être créé.

- **Les sanctions aux transporteurs**⁸ qui acheminent des étrangers démunis des documents requis ont été portées à 5 000 euros par la loi du 26 novembre 2003 (article L. 625-1 du CESEDA) qui incite également, notamment grâce à la possibilité de réduire cette amende, les compagnies de transport à se doter de dispositifs leur permettant d'établir que « *les documents requis et ne présentant pas d'irrégularité manifeste leur ont été présentés lors de l'embarquement* ». En 2006, le nombre d'amendes notifiées aux compagnies aériennes ayant débarqué des étrangers démunis de documents était de 535 (2 000 645 euros).

L'article L. 625-3 prévoit que « l'amende prévue à l'article L.625-1 est réduite à 3 000 € par passager lorsque l'entreprise a mis en place et utilise, sur le lieu d'embarquement des passagers, un dispositif agréé de numérisation et de transmission, aux autorités françaises chargées du contrôle aux frontières, des documents de voyage et des visas ».

Il est à préciser que l'article L. 625-5 prévoit tout de même deux exceptions, à savoir : 1° Lorsque l'étranger a été admis sur le territoire français au titre d'une demande d'asile qui n'était pas manifestement infondée ; [et] 2° Lorsque l'entreprise de transport établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement et qu'ils ne comportaient pas d'élément d'irrégularité manifeste⁹.

- **La généralisation des « contrôles en porte d'avion »** permettant de diminuer le nombre d'étrangers qui ne pourraient être éloignés si leur provenance était inconnue, mais aussi de contrôler les personnes qui souhaiteraient à bon droit profiter de ce transit pour solliciter leur admission sur le territoire au titre de l'asile. Selon un rapport du sénat « en 2005, les contrôles à la descente des avions sur les lignes les plus sensibles ont été systématisés : 14 924 vols ont ainsi été contrôlés et 8 154 étrangers en situation illégale au regard des règles d'entrée sur notre territoire détectés »¹⁰. Pour certains départements d'Outre-Mer (Guadeloupe, Martinique, Mayotte), des dispositifs tels que le contrôle de l'identité de toute personne devraient être étendus¹¹.

- **L'interprétation large de la notion de demande d'asile manifestement infondée** qui se traduit par un taux d'admission sur le territoire « *au titre de l'asile* » faible, même s'il a augmenté depuis quelques années : 17,2% en 2001, 15,2% en 2002, 3,8% en 2003, 7,7% en 2004, 21,4 % en 2005 et 20% en 2006. Selon l'OFPRA, la hausse du taux d'admission s'explique par trois facteurs : la diminution des demandes à caractère économique, la stagnation de demandes peu significatives et l'amélioration de la qualité intrinsèque des demandes (les demandes hors champ sont en baisse). Pour l'Anafé, la baisse des demandes d'asile est la conséquence directe des contrôles en amont qui empêchent les demandeurs d'asile de venir chercher une protection en France. Selon des témoignages recueillis par le biais de la permanence Anafé, certaines personnes sont renvoyées dans la même journée sans avoir pu enregistrer de demande d'asile.

Le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, présenté par la Commission européenne le 6 juin 2007, prévoit pourtant des garanties supérieures au projet français : « *Une attention particulière doit être accordée à l'amélioration de l'accès effectif aux possibilités de soumettre une demande d'asile et, partant, de l'accès à la protection internationale sur le territoire de l'Union Européenne. Cet aspect pourrait se traduire par un renforcement des mesures de protection juridique lors de la phase décisive initiale des procédures à la frontière, et en particulier du processus d'enregistrement et de filtrage* ».

- **La multiplication des procédures pénales** à l'encontre des étrangers, et notamment des demandeurs d'asile, ayant refusé d'embarquer, ultime moyen pour certains d'entre eux de ne pas être renvoyés vers le pays où ils craignent pour leur liberté, leur sécurité ou leur vie. Ainsi, en 2006, 20 % (contre 8% en 2002, 32% en 2003, 13% en 2004, 17% en 2005) des demandeurs d'asile « *admis sur le territoire* » ont été en fait placés en garde à vue afin d'être déférés devant le tribunal correctionnel pour refus d'embarquement. L'étranger est passible d'une interdiction du territoire français de plusieurs années et d'une peine de prison¹².

⁸ Cf. articles R.625-1 à 12 qui précisent les obligations incombant aux entreprises de transport et les règles en matière de numérisation de documents.

⁹ Voir également les articles R. 625-5 à 625-16 du CESEDA (Dispositif agréé de numérisation et de transmission par les entreprises de transport des documents de voyage et des visas).

¹⁰ Rapport de la Commission d'enquête n°300 du Sénat : Immigration clandestine, une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine, Othily et Buffet, 6 avril 2006.

¹¹ Réunion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 27 juillet 2005.

¹² Anafé, *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, campagne d'observation des audiences des comparutions immédiates à Bobigny*, février 2006.

- **La mise en place progressive des visas biométriques** : à titre expérimental, un décret de 2004¹³ a créé un « *traitement automatisé des données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa* », limité à sept postes consulaires¹⁴, pour le relevé des données biométriques, et à sept postes frontières dont l'aéroport de Roissy¹⁵ pour la vérification de ces données. En réalité, l'expérience n'a été menée que dans cinq villes : Annaba, Bamako, Minsk, Colombo, San Francisco. Ce programme intitulé BIODEV, financé par la Commission européenne, permet la collecte des données biométriques de l'ensemble des demandeurs de visas. Depuis 2004, date de la mise en place de ces aéroports tests, on a observé par exemple à Bamako, que le nombre de demandeurs d'asile maliens en zone d'attente avait chuté de 87 %.

- **L'effectivité des refoulements et l'utilisation des escortes** : depuis quelques années, le nombre de jours de maintien d'une personne placée en zone d'attente est en diminution (en 2006 une personne était maintenue en moyenne 1,89 jours à Roissy et 36 heures à Orly). Cette accélération des procédures permet le renvoi des personnes avant le passage devant le juge des libertés et de la détention (4^{ème} jour). Ces refoulements peuvent se faire avec escorte. En 2003, suite à la mort de deux étrangers expulsés, les méthodes d'escorte ont été davantage encadrées dans un document intitulé « *Instruction relative à l'éloignement par voie aérienne des étrangers en situation irrégulière* ». Le développement de l'unité d'escorte pour raccompagner les « *passagers récalcitrants* » peut également soulever certaines craintes : de nombreux témoignages d'allégations de violences policières parviennent aux associations. Selon ces témoignages, les violences ont essentiellement lieu au moment des tentatives d'éloignement, soit directement au moment de l'embarquement soit lors du retour vers la zone d'attente lorsque la tentative a échoué. La reconduite se fait à l'abri des regards, dans un espace soustrait à tout droit. Les étrangers peuvent être entravés et portés à l'horizontale. Rien ne semble être fait pour décourager ces comportements : les sanctions sont quasi inexistantes et les personnes qui ont subi des violences sont refoulées plus rapidement, sans avoir l'occasion d'engager des poursuites.

Au cours de l'année 2005, une personne maintenue à Roissy s'est vue attribuer par le médecin de la zone d'attente une ITT de quinze jours suite aux violences qu'elle avait subies lors d'une tentative de renvoi. En 2006, la permanence juridique de l'Anafé a recueilli trente témoignages de violence. Selon les chiffres recueillis par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT), quatorze certificats médicaux consignaient la présence de lésion en 2006 et 48 en 2005.

- **La multiplication des fichiers :**

. La politique en matière de visa et l'instauration du **Système d'information sur les visas (VIS)** : afin de mieux contrôler les demandes multiples de visas et de renforcer la mise en œuvre de la politique commune en matière de visa, le VIS permettra aux différents Etats membres (consulat, police et autres autorités compétentes) de consulter ce fichier comprenant les demandeurs de visa de 6 à 85 ans. Le Conseil Justice et Affaires intérieures de l'Union européenne a conclu un accord sur ce projet en juin 2007. Ce fichier vise également « *à améliorer les contrôles de la police aux frontières, de lutter contre la fraude documentaire et de contribuer au retour des personnes* ». Les données personnelles extraites des demandes de visas comprendront des données biométriques (photo et empreintes digitales).

. **Le fichier national transfrontière (FNT)** qui a été étendu à l'immigration en octobre 2006¹⁶ et qui prévoit la transmission par les entreprises de transport des documents de voyage et des visas. De nombreuses données seront gardées pendant une durée de trois ans : sexe, type de document d'identité, numéro du document d'identité, date d'expiration du document, validité territoriale du visa, début et fin de validité du visa, nombre d'entrées, durée du séjour, date du passage. Pour l'instant le traitement ne concerne que les passagers aériens provenant ou à destination de pays limitativement énumérés par le Ministère de l'intérieur et transmis à la CNIL.

. **Le fichier des passagers aériens (FPA)** fait suite à la transposition de la directive 2004/82/CE du 29 avril 2004). La loi « anti-terroriste » du 23 janvier 2006 permet la collecte des données personnelles des voyageurs par les compagnies de transport. Ces données seront envoyées à la police du pays de destination avant l'atterrissage (Direction centrale de police aux frontières pour la France). Les transporteurs étaient tenus de se conformer à cela avant avril 2007. De nombreuses données seront gardées pendant une durée de cinq ans : le numéro et le type de document de voyage, la nationalité, le nom et le prénom, la date de naissance, le sexe, le point de passage frontalier utilisé, le code de transport, les heures de départ et d'arrivée du transport, le point d'embarquement et de débarquement, la mention connue ou inconnue au fichier des personnes recherchées ainsi que dans le système d'information Schengen, le nombre total des personnes transportées. La loi du 23

¹³ Décret n°2004-1266 du 25 novembre 2004 pris pour l'application de l'article 8-4 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et portant création à titre expérimental d'un traitement automatisé des données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa.

¹⁴ Annaba (Algérie), Bamako (République du Mali), Genève (Suisse), Colombo (Sri Lanka), Minsk (Biélorussie), San Francisco (États-Unis), Shanghai (République populaire de Chine).

¹⁵ Aéroport de Roissy, aéroport d'Orly, aéroport de Genève, postes aux frontières terrestres entre la France et la Suisse, aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, aéroport de Marseille-Provence, port de Marseille-Joliette.

¹⁶ Cf. annexe 10 - Décret n° 2006-1243 du 11 octobre 2006.

janvier 2006 et le décret du 19 décembre 2006 prévoient des sanctions à l'encontre des compagnies qui refusent de transmettre ces données (au maximum 50 000 euros par passager).

. Plusieurs entreprises se sont spécialisées dans la création de ces fichiers et du transfert des données et démarchent les différents gouvernements. L'entreprise SITA explique que sa technique permet « d'identifier rapidement et discrètement les voyageurs qui justifient une attention particulière et de recevoir davantage d'informations à leur sujet » en mettant à la disposition des gouvernements iBorders et iDetect : iBorders « repousse les frontières internationales bien au-delà des frontières physiques » et iDetect permet « *d'établir un profil des passagers avant leur arrivée* ».

. En janvier 2006, la Commission européenne lançait **ICONET**, un réseau de coordination et d'information sécurisé connecté à internet pour l'échange d'informations sur l'immigration clandestine. Ce système permet notamment d'envoyer aux partenaires européens des messages d'alerte en cas d'arrivée massive ou de filières d'immigration.

. Enfin, un décret du 25 juillet 2007 met en place **un système temporaire (deux ans) de traitement automatisé de données à caractère personnel** (dont image numérisée de la photographie et empreinte des dix doigts) des ressortissants étrangers contrôlés à l'occasion d'un franchissement de frontière. Ce système sera testé à l'aéroport de Roissy CDG. La durée de conservation des données sera de cinq ans.

. **Règlement SIS II** : le système d'information Schengen constitue un élément de la lutte contre l'immigration illégale et d'amélioration de la politique de visa. Il permet notamment de « gérer les flux migratoires et de faciliter la coopération policière ». Le SIS relie des fichiers nationaux (personnes recherchées, mandats d'arrêt européens, personnes disparues et signalements d'objets). La seconde partie du programme permet le stockage de données biométriques.

. **Eurodac** est un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des migrants qui permet de « *déterminer l'Etat responsable de la demande d'asile* ».

. **Extension de l'opération Pégase lancée en 2005 à Roissy** : cette nouvelle opération **Parafes** vise l'ensemble des aéroports français et permet, sur la base du volontariat, de ficher biométriquement les citoyens de l'Union Européenne. Les données enregistrées, pour une durée de cinq ans, sont relatives au passager (empreintes digitales de huit doigts, état civil, nationalité, adresse, etc.) et à son inscription dans le fichier (numéro et date d'inscription, type, numéro et limite de validité du passeport). Ce fichier fait l'objet d'une interconnexion avec le fichier des personnes recherchées (FPR) et le système d'information Schengen (SIS).