

Anafé

Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers

Le droit à un recours effectif aux frontières françaises : l’arrêt « Gebremedhin » et ses suites en France

Depuis la création de la zone d’attente en 1992, 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. En effet, l’étranger doit bénéficier de la garantie que le recours qu’il a formé contre une mesure de refoulement soit effectivement jugé avant que la décision soit mise à exécution par l’administration.

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’attente. Cette réforme de la procédure d’asile aux frontières fait suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l’homme (ci-après « CEDH ») dans l’arrêt «*Gebremedhin*» du 26 avril 2007 (req n° 25389/05).

Dans cet arrêt, la Cour a estimé que «*l’article 13 [de la Convention] exige que l’intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif*» (§ 24), ce qui n’était jusque là pas le cas en droit interne.

Se pose dorénavant la question de la conformité du nouveau système au regard des principes issus de l’arrêt «*Gebremedhin*». Tout d’abord, il conviendra de rappeler les circonstances de l’espèce et les enseignements à tirer de la solution retenue par la Cour (1). Puis, il s’agira de faire état des craintes et préoccupations de l’Anafé concernant l’effectivité du nouveau recours ouvert aux demandeurs d’asile à la frontière (2).

1. Les circonstances de l’affaire et la solution retenue par la Cour

1.1 Rappel des faits de l’espèce

Monsieur Gebremedhin est un ressortissant érythréen qui, en 1998, a été déplacé avec sa famille d’Ethiopie en Erythrée, où il a travaillé comme reporter-photographe pour un journal indépendant. Le rédacteur en chef de ce journal et lui-même ont été arrêtés en 2000 puis incarcérés pendant plusieurs mois. Après la fuite, en septembre 2001, du rédacteur en chef du journal, Mr Gebremedhin a été arrêté, interrogé et a subi des violences et sévices. A nouveau emprisonné pendant six mois, il est parvenu à s’évader de l’hôpital de la prison où il avait été transféré et s’est immédiatement rendu au Soudan, puis en France, où il est arrivé le 29 juin 2005.

Le 1^{er} juillet 2005, il a sollicité son admission sur le territoire français au titre de l’asile auprès de la police aux frontières de l’aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. Il a alors été maintenu en zone d’attente le temps de l’instruction de sa demande. Le ministre de l’Intérieur a rejeté sa demande d’admission et ordonné son réacheminement vers l’Erythrée. Monsieur Gebremedhin a alors déposé une requête en référé liberté contre cette décision auprès du président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, mais celle-ci a été immédiatement rejetée, selon la procédure dite de « tri », c’est-à-dire par simple ordonnance rendue sans audience préalable.

C'est dans ce contexte que le 15 juillet 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie d'une demande de mesures provisoires, en application de l'article 39 de son règlement intérieur, tendant à la suspension de la procédure de refoulement de Mr Gebremedhin vers l'Erythrée. Le 20 juillet 2005, la Cour a fait droit à cette demande. Les autorités ont en conséquence autorisé l'intéressé à entrer sur le territoire et lui ont délivré un sauf-conduit lui permettant d'accomplir les formalités en vue de la reconnaissance du statut de réfugié. Il a finalement obtenu le statut de réfugié suite à une décision de l'OFPRA, rendue le 7 novembre 2005.

Par la suite, Monsieur Gebremedhin a néanmoins maintenu la procédure engagée auprès de la CEDH. A l'appui de sa requête, il alléguait ne pas avoir bénéficié de la protection prévue à l'article 13 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (ci-après « CESDH »), qui garantit le droit à un recours effectif, dénonçant ainsi l'absence de recours suspensif contre les décisions de refus d'admission sur le territoire français et de réacheminement dont il avait été l'objet, alors que sa situation relevait de l'article 3 de la CESDH, prohibant les traitements inhumains et dégradants.

La mise en place d'un recours suspensif pour les personnes maintenues en zone d'attente étant l'une de ses principales revendications, l'Anafé avait décidé d'intervenir dans cette procédure.

1.2. La solution retenue par la Cour

Dans son arrêt rendu le 26 avril 2007, la Cour relève que les personnes concernées par la procédure d'asile à la frontière prévue en France ont la possibilité d'exercer un recours contre la décision ministérielle de non-admission sur le territoire et en saisissant en urgence le juge des référés mais que celle-ci ne présente pas de garanties suffisantes au regard de l'article 13. En effet, il s'agit d'un recours de droit commun en droit administratif, n'imposant aucun délai au magistrat pour statuer, et surtout, il n'est assorti d'aucun effet suspensif.

La Cour indique que la procédure de référé mise en œuvre par le requérant présente *a priori* des garanties sérieuses. Mais celles-ci « *restent insuffisantes* », dès lors que la saisine du juge des référés « *n'a pas d'effet suspensif de plein droit* » et que le requérant risque d'être réacheminé avant que le juge ait statué.

La Cour ajoutait que la circonstance que les autorités accordaient « *en pratique* » un effet suspensif à ce recours était sans conséquence sur l'inconventionnalité dudit système.

Compte tenu de l'importance que la Cour attache à l'article 3 de la Convention et de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, il est conclu que l'article 13 exige que l'intéressé ait accès à un recours *de plein droit* suspensif.

N'ayant pas eu accès en zone d'attente à un recours automatiquement suspensif, le requérant n'a pas disposé d'un recours effectif pour faire valoir son grief tiré de l'article 3 et la violation de l'article 13 était donc caractérisée.

Il appartenait dorénavant au législateur de tirer les conséquences de cette condamnation en établissant un recours qui soit conforme à la solution retenue par le Juge européen.

2. La transposition en droit français de la solution retenue par la Cour : un recours non conforme aux dispositions de l'article 13 de la CESDH

2.1. La nouvelle législation applicable

Les autorités françaises ont d'abord été réticentes à tirer les conséquences de cette condamnation. En effet, le gouvernement français a tenté de résister à cette décision de grande importance puisqu'il a envisagé de saisir la Grande Chambre de la CEDH.

L'Anafé et de nombreuses autres associations, inquiètes de ces réticences, ont interpellé à diverses reprises les autorités et l'opinion publique sur la nécessité de mettre rapidement en œuvre un recours véritablement suspensif non seulement en faveur de tous les demandeurs d'asile à la frontière mais également de toutes les personnes soumises à une mesure d'éloignement¹.

Le gouvernement a finalement renoncé à saisir la Grande Chambre, mais a clairement affirmé sa volonté d'opter pour une interprétation minimaliste de la solution retenue par la Cour.

Au vu de son expérience ancienne sur le terrain et de son implication dans cette affaire, l'Anafé a été consultée à deux reprises lors du processus législatif par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement. Lors de ces consultations, l'Anafé a fait part de ses préoccupations au gouvernement sur les risques d'un nouveau recours qui ne serait pas suffisamment protecteur au vu des principes édictés par les juges de Strasbourg. Toutefois, les propositions présentées lors de ces consultations n'ont pas été retenues et l'Anafé a alerté les parlementaires des risques encourus par ce nouveau recours².

Pourtant, le 20 novembre 2007, le législateur a adopté la loi «*relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*», insérant le nouvel article L. 213-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Un nouveau recours suspensif est institué, mais seulement en faveur des demandeurs d'asile et il est enfermé dans un délai de 48 heures. Il est formé contre les refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile devant le Tribunal administratif de Paris, qui a une compétence exclusive sur l'ensemble du territoire. Ce délai se calcule d'heure à heure, à compter de la notification de la décision de non-admission ministérielle par la police aux frontières, jusqu'à l'enregistrement de la requête par le tribunal administratif compétent.

L'article L. 213-9 prévoit par ailleurs qu'« *aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile* ». Il est probable que cette disposition entraîne l'irrecevabilité des requêtes en référé-liberté qui pouvaient auparavant être déposées sans condition de délai. Cela implique que le recours contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile doit IMPERATIVEMENT être présenté dans les 48 heures, faute de quoi cette décision devient définitive et l'étranger concerné se trouve privé de tout autre recours.

Art. L. 213-9 - L'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile peut, dans les quarante-huit heures suivant la notification de cette décision, en demander l'annulation, par requête motivée, au président du tribunal administratif.

Le président, ou le magistrat qu'il désigne à cette fin parmi les membres de sa juridiction ou les magistrats honoraires inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 222-2-1 du code de justice administrative, statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

Aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile.

L'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné à cette fin le concours d'un interprète. 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. L'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

Par dérogation au précédent alinéa, le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cette fin peut, par ordonnance motivée, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou manifestement mal fondés.

L'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif compétent. Toutefois, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, celle-ci peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente et le président du tribunal ou le magistrat désigné à cette fin siéger au tribunal dont il est membre, relié à la salle d'audience, en direct, par un moyen de

¹ <http://www.anafe.org>

² Argumentaire de l'Anafé « *Avant projet de loi sur l'immigration- Mesures relatives à l'entrée sur le territoire et la zone d'attente- Examen par la Commission mixte paritaire* », octobre 2007. Document disponible sur le site de l'association

communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission. La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un.

La décision de refus d'entrée au titre de l'asile ne peut être exécutée avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification ou, en cas de saisine du président du tribunal administratif, avant que ce dernier ou le magistrat désigné à cette fin n'ait statué.

Les dispositions du titre II du présent livre sont applicables.

Le jugement du président du tribunal administratif ou du magistrat désigné par lui est susceptible d'appel dans un délai de quinze jours devant le président de la cour administrative d'appel territorialement compétente ou un magistrat désigné par ce dernier. Cet appel n'est pas suspensif.

Si le refus d'entrée au titre de l'asile est annulé, il est immédiatement mis fin au maintien en zone d'attente de l'étranger, qui est autorisé à entrer en France muni d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, une autorisation provisoire de séjour lui permettant de déposer sa demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

La décision de refus d'entrée au titre de l'asile qui n'a pas été contestée dans le délai prévu au premier alinéa ou qui n'a pas fait l'objet d'une annulation dans les conditions prévues au présent article peut être exécutée d'office par l'administration.

2.2. Les violations de l'article 13 CESDH perdurent

Suite à cette condamnation, l'instauration d'un recours suspensif pour les personnes dont la demande d'asile a été refusée aurait pu réjouir. Pourtant, selon l'Anafé, il est inacceptable qu'il soit limité aux demandeurs d'asile à la frontière et que les autres catégories d'étrangers maintenus en zone d'attente, c'est-à-dire les non-admis, restent soumis au régime juridique qui était précisément celui critiqué par les juges de Strasbourg. Même pour les demandeurs d'asile, le nouveau système n'est aucunement satisfaisant et comporte finalement des restrictions par rapport à celui qui existait auparavant et qu'il convenait de corriger au regard des prescriptions de la CESDH.

D'une part, les modalités de mise en œuvre de ce recours s'avèrent trop restrictives pour la plupart des étrangers maintenus en zone d'attente, alors que celui-ci doit être effectif en droit, mais également en pratique.

Le nouveau système apparaît même au contraire, sur certains points, en forte régression par rapport à l'ancienne situation, déjà peu satisfaisante, ayant donné lieu à la condamnation de la France par la Cour. D'autre part, les demandeurs d'asile à la frontière sont soumis à des difficultés pratiques les empêchant de pouvoir effectivement exercer ce recours.

- Des conditions de recevabilité trop strictes

Ainsi, l'article L. 213-9 précité institue un recours suspensif pour les seuls demandeurs d'asile, enfermé dans un délai de 48 heures. Au-delà de ce délai impératif, qui n'est pas prorogé les samedis, dimanches et jours fériés, plus aucun recours n'est possible.

Par ailleurs, le texte de loi pose une obligation de motivation de la requête et prévoit une possibilité de rejet par ordonnance. Cette nécessité de déposer une requête « motivée », combinée avec la possibilité de rejet « par ordonnance » en cas d'irrecevabilité manifeste constatée par le juge administratif, n'améliore pas de manière substantielle la faculté pour les étrangers d'exercer un

recours. L'effectivité du recours semble ainsi compromise tant qu'il n'existe pas de garantie d'une audience au cours de laquelle les moyens peuvent être développés oralement.

De plus, en l'état actuel, personne n'est en mesure d'aider les étrangers concernés dans un délai aussi bref car il n'y a pas de permanence gratuite d'avocats en zone d'attente. Pour la zone de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, les permanences juridiques de l'Anafé sont assurées par des bénévoles et l'association ne peut donc être présente sept jours sur sept. Par ailleurs, aucun système d'assistance n'est prévu à un titre ou un autre pour les nombreuses autres zones d'attente de France.

De même, rares sont les demandeurs d'asile placés en zone d'attente qui maîtrisent la langue française, et sans assistance juridique, ils ne peuvent être en mesure de déposer un recours argumenté en droit.

Enfin, l'assistance d'un avocat est limitée 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 ainsi prévenir le risque que le tribunal ne la rejette sans audience préalable. Selon l'Anafé, pour être « effectif », le recours doit pouvoir être le plus simple possible et permettre aux étrangers maintenus, qui ne disposent en général ni du temps, ni des moyens financiers de solliciter les services d'un conseil juridique, d'adresser eux-mêmes une requête sommaire, sans que celle-ci risque d'être d'emblée jugée irrecevable par le tribunal.

- Les obstacles pratiques à la mise en œuvre concrète de ce recours

Outre les restrictions liées aux modalités de mise en œuvre de ce recours, les demandeurs d'asile à la frontière sont soumis à des difficultés pratiques les empêchant de pouvoir effectivement exercer ce recours.

Tout d'abord, l'Etat français ne peut absolument pas invoquer la présence de l'Anafé en zone d'attente pour se décharger de sa responsabilité, qui est de mettre les demandeurs d'asile à la frontière en situation de disposer d'un recours réellement « effectif ». En effet, pour assurer sa mission d'assistance administrative et juridique aux étrangers maintenus en zone d'attente, l'Anafé dispose de moyens humains, matériels et financiers limités.

Ainsi, l'association, qui ne bénéficie d'aucune subvention publique, n'a pas la capacité de rémunérer des professionnels. Si l'Anafé travaille en relation avec des avocats, juristes, et interprètes, cette collaboration se fait de manière totalement bénévole et occasionnelle, selon les disponibilités de chacun.

L'association compte seulement deux salariés et ne dispose pas de moyens pour en recruter davantage. Les permanences juridiques en zone d'attente sont donc assurées par des bénévoles, qui ne peuvent être disponibles sept jours sur sept.

De surcroît, il n'existe aucune permanence gratuite d'avocats en zone d'attente. Or, la plupart des demandeurs d'asile sont impécunieux et sont donc dans l'impossibilité de solliciter l'assistance d'un avocat. Et même dans l'éventualité où ils auraient les moyens de payer un avocat (ce qui concerne une minorité de maintenus), la police aux frontières ne met à leur disposition que la liste des avocats inscrits au barreau de la Seine-Saint-Denis (affichée dans un seul couloir pour toute la zone d'attente). Comment, la plupart ne parlant ni ne sachant lire le français, peuvent-ils choisir, parmi une liste de près de 400 noms, un avocat qui soit spécialisé dans ces questions, et comment pourraient-ils se faire comprendre au téléphone ? La seule solution serait donc de solliciter l'aide de leur famille sur le territoire - dans les rares cas où ils en ont -, qui effectuerait les recherches pour eux.

La majorité des demandeurs d'asile à la frontière ne parlent ni ne comprennent le français et sans assistance juridique, ils ne peuvent donc être en mesure de déposer un recours argumenté en droit, selon les exigences restrictives posées par le législateur.

En outre, aucun matériel n'est mis à leur disposition afin d'envoyer un tel recours. En effet, les maintenus ne disposent pas de photocopieuse, ni de télécopieur leur permettant d'envoyer des documents à l'extérieur.

Seuls l'Anafé et la Croix Rouge en possèdent et lorsque les bureaux des deux associations sont fermés, il est impossible de recevoir et d'envoyer des documents à l'extérieur de la zone d'attente. Dans les zones d'attente autres que celle de Roissy-Charles de Gaulle, il n'existe aucun matériel et aucune organisation ou institution n'est physiquement présente dans les lieux pour assister les étrangers dans la rédaction et l'envoi de leur recours dans un délai aussi bref.

Pendant les six premiers mois d'application de la loi, ces craintes se sont vérifiées. 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 bénévoles de l'Anafé.

Parfois, les personnes se voient remettre un procès verbal de notification de rejet de la demande d'asile sans la décision elle-même et ne peuvent donc connaître les motifs de ce rejet. Il leur est donc impossible de le contester dans le délai légal, étant rappelé que le recours doit, selon la loi, être motivé.

Enfin, l'Anafé constate que nombre de décisions de rejet sont notifiées le vendredi soir ou les samedis et dimanches, alors que l'association est présente seulement en semaine et qu'aucune permanence d'avocats n'est prévue en zone d'attente, la Croix-rouge, ayant seulement la charge de l'assistance humanitaire des étrangers maintenus en zone d'attente. Ces personnes sont donc dans l'impossibilité pratique d'exercer un quelconque recours et sont refoulées sans avoir pu défendre leur cause devant un juge.

Dans ce contexte, l'Anafé constate que les demandeurs d'asile ne bénéficient toujours pas d'un recours effectif et les violations des dispositions de la CESDH perdurent. Saisie d'un certain nombre de dossiers depuis la mise en place de ce nouveau recours et au vu de ces nombreuses carences, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà prononcé un certain nombre de mesures provisoires au titre de l'article 39 du règlement de la Cour, comme elle l'avait fait à la demande de M. Gebremedhin...

Le cas de M. MA., ressortissant Srilankais, illustre parfaitement les constatations de l'Anafé. La Cour a ordonné la suspension de son renvoi le jour même. Un vrai miracle après une requête élaborée par les bénévoles de l'Anafé alors même qu'il était quasiment dans l'avion³. Par la suite, M. MA. a maintenu sa requête au fond, alléguant ne pas avoir bénéficié de la protection prévue à l'article 13 de la CESDH et l'Anafé a par ailleurs demandé à intervenir dans cette procédure à titre d'*amicus curiae*⁴.

16 juin 2008

³ Annexe 2 : récit

⁴ Requête n° 4920/08

Annexe 1 : L'Anafé : présentation de l'association et de ses actions

Dès sa création en 1989, l'Anafé place au centre de ses revendications l'accès des associations aux lieux de privation de liberté des étrangers en amont de leur admission sur le territoire français. Il ne s'agit pas de réclamer une présence permanente en « zone d'attente » (qui n'existe alors pas encore formellement), mais bien de revendiquer un accès permanent aux lieux où sont maintenus des étrangers. Il est question de la possibilité pour les associations d'exercer un droit de regard à l'intérieur des lieux de maintien et d'assurer une défense des étrangers à tout moment, sans se soumettre à de quelconques obligations, par exemple celle de tenir une permanence tous les jours, avec des horaires précis.

Deux ans plus tard, en 1991, le ministère de l'Intérieur propose à l'Anafé d'ouvrir des discussions concernant l'accès des associations à ces lieux. Ces discussions durent environ un an. Finalement, le ministère de l'Intérieur oppose une fin de non-recevoir à l'Anafé, préférant que cette présence soit uniquement assurée par des organismes gouvernementaux, à l'époque l'OFPRA et l'OMI⁵.

La loi du 6 juillet 1992 crée les zones d'attente dans les ports et les aéroports ; elle annonce un décret autorisant le HCR et des associations à y accéder⁶. Il faudra attendre trois années avant que le ministère ne publie ce décret. De 1992 à 1995, alors que l'accès en zone d'attente n'est pas encore permis, les permanents de l'Anafé réussissent pourtant à apporter une réelle assistance aux étrangers maintenus grâce à leurs appels téléphoniques. Reste qu'indéniablement, le fait de ne pouvoir entrer et circuler dans les zones d'attente restreint l'aide que peut apporter l'Anafé.

L'accès autorisé ensuite par le décret du 2 mai 1995 est cependant très limité et soumis à de nombreuses conditions :

- Les visites ne doivent pas « *entraver le fonctionnement de la zone d'attente et les activités* » (art 2) ;
- « *L'habilitation ne peut être sollicitée que par les associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq années se proposant par leurs statuts l'aide et l'assistance aux étrangers, la défense des droits de l'homme ou l'assistance médicale ou sociale* » (art 7) ;
- « *L'agrément peut être accordé à 5 personnes par associations* » (art 8) ;
- « *Sous réserve des nécessités de l'ordre public et de la sécurité des transports, une association peut accéder (...) à chaque zone d'attente une fois par trimestres, entre 8h et 20h* » (art 9).

Suite à de multiples procédures et relances (contentieux auprès du Conseil d'Etat), treize associations sont actuellement habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente : Accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France (APSR), Amnesty International section française, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), la CIMADE, France Terre d'asile, Forum réfugiés, Groupe accueil et solidarité (GAS), le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), la Ligue des droits de l'Homme (LDH), le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) ; et trois associations non membres de l'Anafé : la Croix-Rouge française, Médecins sans frontières (MSF) et Médecins du monde (MDM).

Ces conditions de visite se sont assouplies depuis la publication du décret du 31 mai 2005 qui supprime le contingentement des visites des associations et pour chaque zone d'attente. Désormais, il n'est plus nécessaire de solliciter une autorisation préalable.

Seule la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-CDG bénéficie d'un statut spécifique concernant les conditions d'accès des associations aux lieux de maintien des étrangers. L'Anafé a en effet signé en mars 2004 une convention avec le ministère de l'Intérieur lui permettant un accès permanent en zone

⁵ Office des Migrations Internationales devenu l'ANAEM en 2005 : Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations.

⁶ Article 1.V de la loi : « (...) *Un décret en Conseil d'Etat détermine 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* ».

d'attente de Roissy, au début pour une période expérimentale de six mois. Une équipe de quinze personnes habilitées peut ainsi intervenir à tout moment dans le lieu d'hébergement de la zone d'attente (ZAPI 3), où elle bénéficie d'un bureau permanent (avec ordinateur, photocopieuse, fax, téléphone) et se rend deux, puis trois fois, par semaine dans les aéroports, afin de fournir une assistance juridique aux étrangers qui y sont maintenus. Cette convention a été reconduite tous les ans.

Concernant la zone d'attente de l'aéroport de Paris-Orly, l'Anafé et les autres associations habilitées y interviennent seulement dans le cadre du régime fixé par le décret de 1995 modifié. L'habilitation du GAS, membre de l'Anafé, dont les locaux sont situés à proximité de l'aéroport (Villejuif), a permis de multiplier ces visites et d'assurer une présence associative plus régulière à partir du mois d'avril 2007.

Ces visites plus fréquentes ont permis de confirmer qu'en l'absence d'une présence quotidienne des associations, les droits des personnes maintenues n'étaient pas respectés. Par exemple, le refoulement des étrangers à Orly est opéré dans un délai moyen de quatre heures⁷, ce qui laisse supposer que le droit au jour franc n'est pas respecté. D'autres points sont à soulever : impossibilité d'exercer des recours en absence de mise à disposition aux associations de locaux disposant du matériel nécessaire (téléphone, fax, photocopieuse), absence physique des officiers de protection de l'OFPPA qui mènent leurs entretiens avec les demandeurs d'asile dans la majorité des cas par téléphone... À cela s'est ajouté le sentiment que la PAF se jouait des représentants des associations, leur laissant toute liberté pour s'entretenir avec les maintenus et entamer avec eux des procédures, tout en refoulant les étrangers concernés dès le départ des visiteurs de la zone d'attente.

⁷ Source : Ministère de l'Intérieur, réunion annuelle entre administrations et associations humanitaires sur le fonctionnement des zones d'attente, lundi 16 avril 2007.
<http://www.anafe.org/download/generalites/CR%20r%E9union%20annuelle-version-assoc-16-04-07.pdf>

Annexe 2 : Compte-rendu des conditions de la rédaction de la requête au titre de l'article 39 du règlement intérieur de la CEDH pour M. MA.

Par Nicanor Madueno et Laure Blondel (bénévoles à l'Anafé)

M. MA. est originaire du Sri Lanka, membre de la communauté Tamoule et de confession hindou. Il est arrivé à l'aéroport de Roissy - Charles de Gaulle le 21 janvier 2008, et a immédiatement sollicité son admission sur le territoire au titre de l'asile.

La décision de refus d'entrée au titre de l'asile en date du 24 janvier lui a été notifiée le vendredi 25 janvier au matin (à 9h24), ce qui lui laissait, pour tenter un recours, 48 heures. Aucune permanence n'était tenue par l'Anafé ce vendredi. De plus, aucune assistance juridique n'est possible en zone d'attente le week-end. Aucune permanence d'avocats n'existe en zone d'attente, et M. MA. était dans l'impossibilité financière de solliciter l'assistance d'un avocat. Dès lors, aucun recours en annulation n'a pu être déposé auprès du TA.

Le lundi 28 janvier, en revenant d'une tentative d'embarquement, il a rencontré les bénévoles de l'Anafé qui lui ont expliqué que le délai de recours était expiré. Les bénévoles ont vainement tenté de joindre un interprète afin d'approfondir son récit et de lui expliquer la procédure en zone d'attente. M. MA., parlant un peu anglais, il a tout de même été possible d'apprendre qu'il avait des membres de sa famille en Europe et qu'il avait fait l'objet de deux tentatives d'embarquement, vers la Côte d'Ivoire, les 27 et 28 janvier.

Le lendemain, soit le mardi 29 janvier, peu après notre arrivée, le compagnon de chambre de M. MA. est venu nous informer que celui-ci avait été appelé pour embarquement. Il était environ 10h30. Commence alors une véritable course contre la montre.

Nous avons dans un premier temps vérifié l'heure de vol (13h25). N'étant que deux bénévoles présents en zone d'attente ce jour, nous avons fermé notre bureau afin de nous concentrer exclusivement sur ce cas. Après avoir lu la décision de rejet, et connaissant la situation actuelle des Tamouls au Sri Lanka, il nous a semblé évident qu'il était nécessaire d'envoyer en urgence une requête au titre de l'article 39 du Règlement de la CEDH. Nous nous sommes alors chargés de passer plusieurs appels téléphoniques. A savoir, à notre coordinatrice pour l'informer de la situation, au greffe de la CEDH pour les prévenir de l'envoi d'une requête urgente (greffe qui nous a précisé qu'en raison du délai imparti, il était nécessaire que la requête leur parvienne dans la demi-heure), à la police aux frontières (PAF) afin de localiser Mr MA (la requête devait être signée par l'intéressé). L'agent de police nous a indiqué qu'il était sur le départ pour l'aérogare. Nous avons donc couru dans les bureaux de la PAF. Mais Mr MA. avait déjà été transféré en aérogare et nous étions dans l'impossibilité de nous y rendre. Nous avons alors de nouveau téléphoné au greffe pour leur signifier l'absence de signature. Pendant ce temps, je rédigeais la requête avec pour seuls outils le refus d'entrée et le rejet de la demande d'admission au titre de l'asile. Dès lors, les faits n'étaient exposés qu'en six lignes.

La requête a été envoyée au greffe de la CEDH vers 11h20. Nous y avons précisé que le défaut de signature serait régularisé en cas de retour de Mr MA. et qu'un complément de récit leur serait transmis dès que possible. La CEDH a suspendu la mesure d'éloignement à 12h25. Lorsque nous avons reçu le fax de la CEDH, ce fût un réel soulagement, car Mr MA. venait d'échapper à un renvoi in extremis vers le Sri Lanka.