

Anafé

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers

Bilan 2005

***Observation associative
dans la zone d'attente de Roissy***

Juillet 2006

Associations membres de l'Anafé

- ▶ Acat France
- ▶ Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France
- ▶ Amnesty international section française
- ▶ Association des juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés
- ▶ Avocats pour la défense du droit des étrangers
- ▶ Cimade
- ▶ Comité médical pour les exilés
- ▶ Comité Tchétchénie
- ▶ Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés
- ▶ Fédération générale des transports et de l'équipement – cfdt
- ▶ Fédération des syndicats de travailleurs du rail solidaires, unitaires et démocratiques
- ▶ Forum réfugiés
- ▶ France terre d'asile
- ▶ Groupe d'accueil et solidarité
- ▶ Groupe d'information et de soutien des immigrés
- ▶ Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen
- ▶ Migrations santé
- ▶ Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples
- ▶ Syndicat des avocats de France
- ▶ Syndicat de la magistrature
- ▶ Syndicat cfdt des personnels assurant un service air-france
- ▶ Syndicat cfdt des personnels assurant un service aéroport de paris

Principales abréviations utilisées

ADP	Aéroports de Paris
Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
BMI	Brigade mobile d'intervention
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CRA	Centre de rétention administrative
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques - ministère de l'Intérieur
DAF	Division asile aux frontières – OFPRA
Gasai	Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
INAD	Personne non admise
ITF	Interdiction du territoire français

Table des matières

Associations membres de l'Anafé	1
Principales abréviations utilisées.....	3
INTRODUCTION	4
Chapitre I. Les aéro-gares : des zones soustraites à tout droit.....	5
1. Une procédure sans contrôle du respect des droits	5
▪ Problèmes rencontrés avant la notification du maintien en zone d'attente.....	5
▪ Notification des droits	6
▪ Interprétariat	7
▪ Problèmes d'enregistrement des demandeurs d'asile.....	8
2. Les étrangers qui sont refoulés en aéro-gare	9
▪ Aucune assistance extérieure	9
▪ Le jour franc	10
3. Des refoulements sans témoins	11
▪ Les témoignages de violences policières.....	11
Chapitre II. Les irrégularités lors du maintien en zone d'attente.....	15
1. Les demandeurs d'asile.....	15
▪ Une procédure expéditive.....	15
▪ La notion de demande d'asile manifestement infondée	16
▪ Exemples de décisions jugées manifestement illégales.....	17
2. Les non admis.....	19
▪ Les abus de pouvoir de la police.....	19
▪ A l'origine de la décision : un manque de formation des policiers.....	20
3. Les personnes en transit interrompu	20
▪ Le rôle du transporteur et des autorités du pays de destination	21
▪ Comment la PAF française décide des conditions d'entrée pour les autres pays d'Europe.	21
▪ Les demandeurs d'asile en transit interrompu	22
Chapitre III. Comment défendre les droits des personnes maintenues ?.....	23
1. Le cas spécifique des mineurs isolés	23
▪ La procédure	23
▪ Qui sont ces mineurs ?	25
▪ Les interventions de l'Anafé.....	27
2. Devant le juge judiciaire	28
▪ Le rôle du JLD.....	29
▪ Les irrégularités de procédure et les garanties de représentation.....	29
3. Devant le juge administratif	30
▪ Le rôle du juge administratif.....	30
▪ Les référés pour les demandeurs d'asile.....	31
▪ Les référés pour les non admis / transit interrompu	32
Annexes	33
Annexe A – Convention d'accès permanent en zone d'attente du 19 décembre 2005	33
Annexe B - Résolution de l'Anafé sur les enfants isolés étrangers qui se présentent aux frontières françaises	37

INTRODUCTION

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. L'article L. 221-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) précise que la zone d'attente "s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes".

Cette définition a été élargie par la loi du 26 novembre 2003 qui ajoute que 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". Actuellement, la quasi-totalité des étrangers placés en zone d'attente le sont à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

L'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers a été créée en 1989 afin de veiller au respect des droits des étrangers qui se présentent aux frontières françaises.

Le contexte de la signature de la convention de mars 2004

Depuis sa création en 1989, l'Anafé demandait à pouvoir accéder dans les zones d'attente pour apporter une aide juridique aux étrangers maintenus. La loi Quilès de 1992 n'a que très partiellement répondu à ses revendications ; elle prévoit un droit d'accès pour certaines associations et le HCR. Les modalités d'exercice de ce droit, définies tardivement par le décret du 2 mai 1995, sont très restreintes. Huit associations ont été habilitées : Anafé, Amnesty International Section française, CIMADE, Le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), Forum Réfugiés, France Terre d'asile (FTDA) et deux associations non-membres de l'Anafé, la Croix-Rouge française (CRF) et Médecins sans frontières (MSF). Un décret du 31 mai 2005 est venu modifier le précédent en élargissant les conditions de visite. Le nombre limité de visite n'existe plus et l'obligation de prévenir à l'avance disparaît.

L'habilitation a été refusée à cinq associations : Accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France (APSR), Groupe accueil et solidarité (GAS), Le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), la Ligue des droits de l'homme (LDH) et Médecins du monde. Le 1er décembre 2005, le Conseil d'Etat leur a donné raison en annulant le refus du ministère de l'Intérieur de les habilitier, au regard notamment de leur notoriété. L'arrêté du 30 mai 2006 leur permet désormais d'accéder en zone d'attente.

Certaines institutions sont également autorisées à visiter la zone d'attente : les parlementaires, les juges des libertés et de la détention ainsi que le procureur de la République. Cette possibilité est rarement utilisée en pratique.

Parallèlement à ces visites, l'Anafé a mis en place en 2000 une permanence téléphonique afin de tenter d'une part de venir en aide aux étrangers maintenus, d'autre part de réunir des informations sur la zone d'attente.

Cette même période a marqué le début d'une nette dégradation des relations entre l'Anafé et les pouvoirs publics, due notamment au silence – proche parfois du mépris – opposé par les autorités aux signalements de l'Anafé de certains graves dysfonctionnements et à la mise en doute régulière des témoignages des visiteurs ou des propos recueillis par le biais de la permanence téléphonique. Dès que des fonctionnaires étaient mis en cause, les conditions de visites se

trouvaient restreintes. Cet état de fait a conduit l'association à organiser des campagnes publiques pour dénoncer de nombreuses pratiques constatées dans la zone d'attente de Roissy.

Deux conférences de presse, suivies à l'automne 2001 par un colloque rassemblant plus de deux cent cinquante participants ont contribué à la reprise d'un dialogue, interrompu depuis plusieurs mois, entre le ministère de l'Intérieur et l'Anafé. Un certain nombre de propositions de l'Anafé ont été discutées au cours de rencontres régulières organisées à partir de la fin 2001 :

1. Mise en place de réunions trimestrielles – plutôt que d'une réunion annuelle comme le prévoit le décret du 2 mai 1995 – entre les ministères concernés, la police aux frontières (PAF), l'office des migrations internationales (OMI) et les associations habilitées à visiter les zones d'attente ;
2. Rédaction d'un document d'information traduit dans plusieurs langues pour les personnes maintenues ;
3. Amélioration des conditions d'accès aux soins médicaux.

La reprise du dialogue a été l'occasion pour l'Anafé de rappeler l'une de ses principales revendications : l'accès permanent en zone d'attente pour les associations. Le contexte préélectoral ne se prêtant pas à une modification de la réglementation en la matière et les représentants du ministère de l'Intérieur restant par ailleurs très dubitatifs quant à l'intérêt d'une telle modification, les partenaires ont alors convenu de mener une expérience d'un mois de présence dans la zone de Roissy en mars 2003. Un document-cadre, définissant les conditions de ces interventions quotidiennes au cours de cette période a été élaboré entre le ministère de l'Intérieur et l'Anafé. Il a été décidé que ces visites s'effectueraient hors du quota des huit visites annuelles de chacune des associations habilitées fixées par le décret du 2 mai 1995. Au terme de cette première expérience, l'Anafé a publié un rapport décrivant les nombreux dysfonctionnements de la zone d'attente.

Par la suite, les négociations ont repris avec les différents ministres de l'Intérieur. Deux ans plus tard et après de multiples compromis, le ministère de l'Intérieur et l'Anafé ont signé le 5 mars 2004 une convention expérimentale de six mois. Dans un communiqué du 3 mars, L'Anafé faisait connaître les raisons de cet engagement, ainsi que les limites de cet accord.

Quelques mois plus tôt, la Croix Rouge Française (CRF) avait conclu une convention avec le ministère de l'Intérieur afin d'offrir aux étrangers maintenus en zone d'attente une assistance humanitaire. Contrairement à l'Anafé, la CRF dispose d'un financement du ministère qui lui permet de disposer d'une équipe d'une quinzaine de « médiateurs » et d'être présente 7 jours sur 7, 24 heures sur 24.

Contenu de la première convention et modalités pratique de l'expérience à Roissy

La convention prévoit notamment :

- L'habilitation d'une équipe de quinze personnes désignées par l'Anafé ;
- Un droit d'intervention permanent dans le lieu hôtelier de la zone d'attente de Roissy Charles-de-Gaulle (ZAPI 3), sans obligation d'horaire ;
- Un droit de visite dans les aéroports deux fois par semaine, limité à deux personnes, demandé la veille et nécessitant un accompagnement par un fonctionnaire de la PAF ;
- Le droit de s'entretenir librement et confidentiellement avec les personnes maintenues, hors des phases judiciaires et administratives de la procédure ;
- La tenue de réunions mensuelles avec la PAF à propos des questions d'application de la convention.

A la fin de cette première convention, l'Anafé a été reçu par le ministère de l'Intérieur et a tenté d'obtenir un accès plus large notamment dans les aéroports.

Après plus d'un an de discussions et de présence « sans aucune convention » dans la zone d'attente, mais autorisée verbalement par les autorités ministérielles, et la publication d'une nouvelle note de l'Anafé, une nouvelle convention a finalement été signée pour une durée d'un an le 19 décembre 2005.

Cette nouvelle convention nous permet notamment de nous rendre trois fois par semaine dans les terminaux, au lieu de deux auparavant.

Situé à l'étage des chambres, le bureau de l'Anafé permet de recevoir toutes les personnes qui le désirent et de s'entretenir confidentiellement avec elles. Les jours et horaires d'ouverture sont variables.

Actualités sur la zone d'attente

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 : 23 072 en 2001, 20 800 en 2002, 15 498 en 2003, 14 291 non admis et transits interrompus en 2004 et 14 649 en 2005. Le nombre de demandeurs d'asile a également chuté successivement en 2002, 2003, 2004 et 2005. Environ 94 % des demandes d'asile aux frontières sont enregistrées dans la seule zone de l'aéroport de Roissy. Dans les ports, presque aucune demande n'est enregistrée : il y en avait à peine 20 en 2003 et 26 en 2004.

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** pour les ressortissants d'un nombre de pays toujours plus important, pays dans lesquels les violations des droits de l'homme sont souvent avérées (Afghanistan, Angola, Haïti, Libéria, Nigeria, Libye, Pakistan, Sri Lanka, Côte d'Ivoire etc ...) : aujourd'hui, trente pays figure sur la liste, depuis l'ajout de Cuba le 30 janvier 2006 ;
- **la mise en place d'officiers de liaison**, comme en Chine en 2002 ;
- **les sanctions aux transporteurs** qui acheminent des étrangers démunis des documents requis ont été portées à 5 000 euros par la loi du 26 novembre 2003 ;
- **la généralisation des « contrôles en porte d'avion »** permettant de diminuer le nombre d'étrangers qui ne pourraient être refoulés si leur provenance était inconnue, mais aussi de contrôler les personnes qui souhaiteraient mettre ce transit à profit pour solliciter leur admission sur le territoire au titre de l'asile ;
- **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 deux ans, selon l'OFPRA, du fait de l'évolution des pays concernés comme le Togo ou la Tchétchénie ;

- **la multiplication des procédures pénales à l'encontre des étrangers**, et notamment des demandeurs d'asile, ayant refusé d'embarquer.

L'Anafé s'inquiète également :

- **du manque d'information** donnée aux étrangers faisant l'objet d'un maintien en zone d'attente à propos de la procédure et de leurs droits, dont les non francophones sont particulièrement pénalisés ;

- **de l'accélération des procédures** et de la multiplication des tentatives de renvoi pour l'ensemble des étrangers maintenus en zone d'attente. Il s'agit en particulier des dispositifs relatifs :

- **au « jour franc »** permettant de renvoyer, sans qu'il puisse bénéficier de ce délai, tout étranger refusant de signer sa notification de non admission sur le territoire ou n'ayant pas expressément demandé à bénéficier de ce droit ;

- **à la délocalisation prévue**, dans une salle annexe à la ZAPI 3 à Roissy, des audiences relatives à la prolongation du maintien en zone d'attente ;

- **aux garanties concernant l'interprétariat** qui sont largement entravées par l'utilisation de moyens de télécommunications et par l'utilisation systématique du français tout au long de la procédure lorsque « *l'étranger refuse d'indiquer une langue qu'il comprend* » ;

- **à la nouvelle définition de la zone d'attente** qui est destinée à en favoriser la souplesse et la commodité de gestion par la police aux frontières.

Chapitre I. Les aérobares : des zones soustraites à tout droit

1. Une procédure sans contrôle du respect des droits

Le maintien en zone d'attente peut être décidé dans trois hypothèses :

- si l'étranger ne remplit pas les conditions d'entrée en France,
- s'il est en transit en France et qu'il ne peut pas entrer dans le pays de destination (le refus peut être opposé par ce dernier ou par la compagnie aérienne chargée de l'y transporter),
- s'il sollicite son admission sur le territoire au titre de l'asile.

Cette procédure administrative est effectuée au quart, c'est-à-dire dans un local de la police aux frontières situé à l'intérieur même des aérobares. L'Anafé a souvent l'occasion de constater de nombreuses irrégularités qui sont commises lors de cette phase, voire en amont.

▪ Problèmes rencontrés avant la notification du maintien en zone d'attente

En principe, la PAF peut procéder au réacheminement d'un étranger non-admis seulement si sa provenance est connue. Dans le cas contraire, il sera admis sur le territoire français, au plus tard à l'expiration de la durée maximale du maintien en zone d'attente qui est de vingt jours.

Pour cette raison, les pouvoirs publics ont multiplié et renforcé les moyens permettant de contrôler les étrangers dès la sortie de l'avion et d'identifier leur provenance. C'est pourquoi le tri s'opère généralement aux « contrôles passerelles », où les unités de la PAF vérifient les passeports dans le sas d'entrée par lequel débarquent les voyageurs. Chaque jour, elle effectue en moyenne des « contrôles passerelles » dans l'ensemble des terminaux de Roissy sur quatre-vingts vols. Ces contrôles se font sur des destinations choisies par la Brigade Mobile d'Intervention (BMI), mais il se peut également que les équipes décident d'ajouter d'autres contrôles de leur propre initiative. On observe d'autre part une rationalisation de la procédure, avec la mise en place de « salles d'attente », où sont débarqués les voyageurs qui rejoignent l'aéroport en bus à leur sortie d'avion : le bus dépose ainsi les passagers des vols contrôlés devant une porte qui donne sur un couloir de 20m² environ, séparée de la passerelle d'arrivée (en zone internationale) par une porte vitrée électronique. Les agents de la PAF en charge du contrôle passerelle attendent les voyageurs directement à l'intérieur de ce couloir et demandent aux personnes considérées comme suspectes de former un groupe séparé des autres voyageurs. Elles sont ensuite accompagnées par les agents au poste de police du quart « pour vérification », alors que les autres voyageurs gagnent la zone internationale par la porte vitrée coulissante.

Le contrôle passerelle se focalise sur trois éléments : 1) les passeports et documents falsifiés 2) le « maintien général » de ceux qui globalement ne semblent pas avoir le niveau social adéquat pour faire du tourisme, ou alors ne semblent pas être de vrais résidents permanents européens (alors qu'ils sont porteurs de carte de séjour) 3) le parcours des voyageurs, qui sont systématiquement soupçonnés s'il y a des escales « suspectes », correspondant à des itinéraires qui selon la BMI relèvent de filières de passeurs (par exemple, les vols Abidjan-Paris via Pékin).

Lors d'une visite du 12 février 2005, un policier nous confirme que l'attention portée aux contrefaçons des documents de voyage n'est qu'une partie du contrôle et que celui-ci focalise de manière égale sur l'aspect des maintenus et la crédibilité de leur statut de résidents permanents : ces derniers points sont vérifiés systématiquement grâce à une pratique du soupçon scrupuleusement régulée par le BMI (incluse dans la formation de la PAF). Le contrôle porte surtout sur les détenteurs de cartes de résidents de l'UE, qui sont systématiquement amenés au poste de police pour un contrôle approfondi s'ils parlent mal ou pas le français (ce qui n'est pas un cas exceptionnel pour un détenteur de carte de résident permanent mais concerne par exemple de très nombreux parents âgés d'immigrants français). Selon le même officier de police, environ 60% des vérifications effectuées sur les voyageurs « suspects » n'aboutissent à rien, les étrangers étant en règle.

Il arrive également que des étrangers qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle en sortie d'avion ne soient pas autorisés à faire une demande d'admission sur le territoire, notamment au titre de l'asile, lorsqu'ils se présentent spontanément aux guichets de la PAF et qu'ils soient laissés dans la zone internationale pendant un certain temps. Ils se trouvent alors dans une situation extrêmement précaire, notamment du point de vue matériel, la zone internationale n'étant par définition pas conçue pour un accueil avec hébergement. La PAF espère alors que les personnes, exténuées, se résignent à repartir spontanément et effectue, *de facto*, un tri entre ceux qui seraient réellement « motivés » pour demander l'asile et ceux qui ne le seraient pas. L'attente se compte en heures, parfois en jours. Le refus d'enregistrer les demandes d'asile joue donc la quarantaine dans un lieu de transit, dont la puissance de pression est justement d'enfermer le demandeur d'asile dans ce passage, où il n'a aucun moyen de subsister : la zone sous douane est un espace avec des sièges métalliques où il est impossible de s'allonger, où il est douloureux de rester assis trop longtemps, dans certains lieux, dépourvu d'eau potable, de lieu où se laver et même de point de vente de nourriture.

Dans cette espace qu'est la zone internationale, on constate donc d'une part, un pseudo-contrôle aux frontières qui est caractérisé par un désengagement vis-à-vis des personnes qui attendent en zone internationale sans être enregistrées, donnant lieu à une quarantaine, voire un véritable déni, d'autre part, un renforcement des mesures de surveillance par le biais des contrôles aux passerelles, qui enserrant au plus près les voyageurs à leur descente d'avion.

▪ **Notification des droits**

Les droits de l'étranger doivent lui être notifiés au moment concomitamment à celle de la décision de maintien est prise.

Article L. 213-2 CESEDA

Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.

Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, et de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc.

Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7.
La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.

Article L. 221-4

L'étranger maintenu en zone d'attente est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France.

En pratique, les droits sont énoncés sur le formulaire qui devrait être lu à l'étranger, au besoin expliqué, puis signé par lui, l'agent et l'éventuel interprète.
L'Anafé ne cesse d'exprimer ses inquiétudes à propos de la manière dont les droits sont notifiés et de leur effectivité réelle.

Le cas d'une femme rencontrée pendant une visite à l'aérogare 2C de l'aéroport de Roissy est particulièrement effrayant. Arrivée le jour même, Madame R.F., en provenance de Caracas, attendait un vol pour repartir au plus vite. Nous lui avons demandé si ses droits lui avaient été notifiés, elle nous a dit n'avoir vu aucun document. Après avoir réclamé la décision de maintien à l'agent de police qui était présent, nous avons constaté qu'il était écrit : « refuse de signer ». Elle a affirmé que personne ne lui avait demandé de signer quoi que ce soit.

▪ **Interprétariat**

Article L. 213-2 CESEDA

La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. (...) Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7.

Article L. 221-4

L'étranger maintenu en zone d'attente est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Ces informations lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend. Mention en est faite sur le registre mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 221-3, qui est émargé par l'intéressé.

Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7.

Article L. 111-7

Lorsqu'un étranger fait l'objet d'une mesure de non-admission en France, de maintien en zone d'attente ou de placement en rétention et qu'il ne parle pas le français, il indique au début de la procédure une langue qu'il comprend. Il indique également s'il sait lire. Ces informations sont mentionnées sur la décision de non-admission, de maintien ou de placement. Ces mentions font foi sauf preuve contraire. La langue que l'étranger a déclaré comprendre est utilisée jusqu'à la fin de la procédure. Si l'étranger refuse d'indiquer une langue qu'il comprend, la langue utilisée est le français.

La PAF assure qu'un interprète intervient dans tous les cas où cela est nécessaire, soit physiquement, soit par téléphone lorsque la personne ne comprend pas le français. Un service d'interprètes serait même présent en aérogare. L'Anafé n'a toutefois jamais été autorisé à visiter le bureau de ce service qui se situe en face du poste de police du terminal 2A ni à s'entretenir avec les interprètes.

Pourtant, les étrangers que nous rencontrons en zone d'attente expliquent fréquemment que l'interprète ne leur a pas traduit le contenu des documents qu'ils devaient signer ou encore, qu'aucun interprète n'était présent en aérogare.

■ Problèmes d'enregistrement des demandeurs d'asile

Dans son article 33, la Convention de Genève interdit de refouler un demandeur d'asile. Corrélativement, toute personne qui souhaite déposer une demande d'asile en France doit voir sa demande enregistrée et attendre la réponse d'un « examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée » (art. L. 221-1 CESEDA). Il s'agit d'une simple admission sur le territoire au titre de l'asile, distincte de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, qui est quant à elle engagée seulement une fois que le demandeur d'asile se trouve sur le territoire.

Malgré ce qui est affirmé par la PAF, l'Anafé constate, par le biais de sa permanence téléphonique, que toutes les demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile ne sont pas enregistrées : plus particulièrement, l'association a eu connaissance, au cours de l'année 2005, de seize cas de refus. Ce chiffre est sans doute bien inférieur de la réalité puisque l'Anafé n'a pas la possibilité de s'entretenir avec tous les étrangers qui font l'objet d'une mesure de placement en zone d'attente. De plus, cet aspect n'est malheureusement pas recensé dans tous les cas examinés par nos intervenants. Par ailleurs, nous constatons que souvent, les étrangers ignorent à quel moment leur demande de protection doit être exprimée. Enfin, il arrive que des personnes qui n'ont fait l'objet d'aucun contrôle en sortie d'avion et qui se présentent spontanément aux services de police se voient opposer un refus d'enregistrement de la demande d'admission au titre de l'asile, même de tout placement en zone d'attente et ce, malgré leurs demandes répétées. Ainsi, il leur arrive passer plusieurs jours en zone internationale, sans avoir de quoi se nourrir et en dormant sur les sièges précaires. Pendant ce temps, ils n'existent pas pour l'administration et ne bénéficient d'aucun droit.

L'Anafé, qui a déjà dénoncé depuis plusieurs années ces pratiques arbitraires et attentatoires aux libertés fondamentales, constate qu'au cours de l'année 2005, ce phénomène tend à décroître. Dans certains cas, au contraire, certains étrangers semblent être encouragés par la PAF à déposer

une demande d'asile, alors qu'ils ne sont pas dans le besoin de protection. L'Anafé ne dispose pas d'éléments suffisants pour analyser cette nouvelle tendance qui est pour le moins surprenante.

K.F., âgé de 17 ans, est resté trois jours dans un aérogare après qu'un policier lui ai dit de dormir sur une banquette et de l'y attendre. Sur le conseil d'un voyageur il est retourné voir la police qui a enregistré une demande d'asile à la frontière. Déclaré majeur par le test osseux, il a finalement été admis au titre de l'asile et placé en tant que mineur isolé.

I.S. a contacté la permanence de l'Anafé à partir d'une cabine téléphonique de l'aérogare 2B. Il nous a confié qu'il s'était manifesté plusieurs fois auprès du poste de police pour demander l'asile. En vain.

Nous avons rencontré le beau-frère de Mme K.Y. au moment même où elle était en train d'être refoulée. Elle avait pourtant demandé l'asile la veille, dès son arrivée.

Une famille tchéchène, composée de deux femmes et de quatre enfants, était bloquée en aérogare depuis plus d'un jour sans pouvoir enregistrer sa demande d'asile. L'Anafé a demandé par téléphone et par télécopie à la PAF de bien vouloir leur permettre d'enregistrer leur demande d'asile. Pourtant il n'y a pas eu de trace de leur passage en ZAPI 3. Un courrier au Directeur de la police aux frontières pour savoir quelles suites avaient été données à notre demande est resté sans réponse.

2. Les étrangers qui sont refoulés en aérogare

En principe, l'étranger se voit notifier la mesure de placement en zone d'attente dans l'un des locaux de la PAF situés en aérogare mais ceux-ci étant particulièrement vétustes, ils n'ont aucunement vocation à abriter quiconque de manière durable. L'étranger qui fait l'objet d'un maintien en zone d'attente doit donc être transféré sans délai dans la zone d'hébergement, dite « ZAPI 3 ».

■ Aucune assistance extérieure

L'Anafé réclame un accès permanent en zone d'attente et, selon elle, la zone internationale en fait partie autant que la ZAPI 3.

Pourtant, dans la mesure où le bureau de l'Anafé se trouve en ZAPI, l'association a connaissance du cas de toutes les personnes qui souhaitent bénéficier de l'assistance juridique offerte par elle. En revanche, dans les aérogares, les possibilités d'entretien avec les étrangers sont beaucoup plus restreintes car la convention passée avec le ministère de l'intérieur limite le nombre de visites hebdomadaires à trois fois et il est de plus impossible pour les membres de l'association de s'entretenir avec un étranger « lorsqu'une procédure est en cours », notion extrêmement délicate à apprécier concrètement. Dans ces conditions, il est difficile pour l'Anafé de mesurer avec précision le cas des personnes qui sont refoulées quelques heures à peine après leur débarquement et qui ne font même pas l'objet d'un transfert en zone d'hébergement. L'association est toutefois inquiète d'être dans l'incapacité de fournir une assistance réelle et effective à ces personnes ni d'apprécier avec précision ce phénomène.

Pourtant, la loi prévoit des garanties contre ce type de risques.

La Croix-Rouge a par ailleurs la possibilité de visiter les aéroports. Elle y distribue parfois des cartes téléphoniques. Lorsque les cabines sont absentes, les policiers nous disent qu'il n'y a aucun problème pour que les étrangers appellent à partir des téléphones du service. Pourtant, nous ne recevons jamais aucun appel provenant de ces postes de police. Lors d'une visite d'aéroport, deux officiers de police ont avoué que les maintenus ne pouvaient pas téléphoner. Les étrangers peuvent exercer ces droits une fois qu'ils sont transférés vers la ZAPI 3. Les policiers ne voyaient donc pas de problème à ce que les droits des étrangers, pourtant notifiés en aéroport, ne soient pas exercés durant les heures de maintien qui précèdent le transfert en centre d'hébergement. Mais il existe des personnes qui sont refoulées avant d'être emmenées en ZAPI3. L'Anafé ne dispose pas de statistiques précises sur ce point.

A la question de savoir si les maintenus pouvaient téléphoner à partir des postes de services, ces deux mêmes officiers de police ont répondu que le service ne pouvait pas se permettre une telle dépense.

▪ **Le jour franc**

Article L. 213-2 CESEDA

L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc. (...) La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.

Circulaire du 20 janvier 2004

Afin d'éviter les manœuvres dilatoires consistant à refuser de signer le procès verbal non-admission, l'étranger doit désormais répondre, sur la notification de non-admission qui lui est présentée, à la question de savoir s'il souhaite bénéficier du jour franc. Le refus de signer le procès verbal de non-admission pourra entraîner la mise en oeuvre immédiate de l'éloignement.

L'étranger qui exprime la volonté de bénéficier du jour franc pourra être refoulé seulement après l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures, à compter de minuit du jour où il est arrivé. A la lecture des formulaires de notification des droits présentés par les étrangers qui ont fait l'objet d'un maintien en zone d'attente, on constate que ce droit n'est quasiment jamais sollicité. Pourquoi ?

Deux phrases sont inscrites sur le formulaire de non-admission : « 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 » et « Je veux repartir le plus rapidement possible ». Après la procédure effectuée en aéroport, l'Anafé peut avoir connaissance des documents notifiés que les étrangers conservent. Sur ces documents, il est le plus souvent indiqué « refuse de signer » aux deux endroits ou bien la personne a accepté de signer là où il est écrit « je veux repartir le plus rapidement possible ». On a même vu la mention « refuse de signer » uniquement sous la mention « je veux repartir le plus rapidement possible ». Pourtant, la quasi-totalité des personnes que nous rencontrons veulent

rester en zone d'attente pour faire valoir leurs droits. Elles affirment dans la plus part des cas qu'aucune information précise sur cette question complexe ne leur a été fournie et le fonctionnaire de police leur a désigné l'endroit où signer. Elles font aussi état d'intimidations pour qu'elles signent à un endroit plutôt qu'à un autre.

L.S., jeune chinois de 17 ans ayant vécu ces dix dernières années en France a, malgré sa bonne connaissance du français, signé sous « je veux repartir le plus rapidement possible ». Lorsque nous l'avons interrogé à ce sujet, il nous a répondu que le policier lui avait dit que s'il signait sous cette mention, il n'aurait pas de problèmes.

Dans les rares cas où les étrangers avaient signé à l'endroit qui leur permettait de bénéficier du jour franc, les permanenciers de l'Anafé ont pu remarquer que la personne s'exprimait bien en français.

Malgré la demande expresse du jour franc, la PAF tente parfois de réacheminer certains étrangers avant l'expiration de ce délai, et par conséquent avant qu'ils aient pu déposer une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

N.A., ressortissant cubain, a signé sous la mention « 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 » le 21 décembre au soir, il a pourtant été présenté sur un vol le 22 décembre à 9h50. Ce n'est qu'en revenant de l'aéroport après avoir refusé d'embarquer qu'il a pu déposer sa demande d'asile.

3. Des refoulements sans témoins

▪ Les témoignages de violences policières

Dans ses recommandations de novembre 2005 à propos de la France, le Comité contre la Torture du Conseil de l'Europe se disait encore « préoccupé par les informations reçues concernant des cas de violences policières, incluant des traitements cruels, inhumains et dégradants, dans ces zones d'attente, en particulier à l'encontre de personnes d'origine non occidentale ».

Pour l'année 2005, l'Anafé a recueilli trente cinq témoignages de violences policières. Pour douze cas, la permanence juridique de l'Anafé a procédé à un signalement au procureur de la République. A notre connaissance, une seule affaire a reçu des suites judiciaires, après avoir fait l'objet d'un communiqué et avoir été relayée de façon importante par la presse. L'Anafé a signalé au juge des libertés et de la détention deux cas de violences, les personnes concernées ont été admises sur le territoire ainsi qu'un autre étranger qui avait été témoin des faits.

M. W. M. a été victime de violences policières suite à une tentative de renvoi à deux reprises : 19/02/2005 et le 26/02/2005.

Voici son témoignage, corroboré par certificat médical à chaque fois, de la seconde tentative de renvoi violente :

« Les policiers ont tiré mon pénis en disant « toi le négro tu va rentrer au Cameroun ». Ils ont

maîtrisé ma tête au sol avec les pieds, en me piétinant les oreilles. Il m'ont plaqué au sol : sont monté sur mon ventre, sur la plante de mes pieds en piétinant (m'ont décollé la semelle des chaussures tellement ils piétinaient). Ils m'ont donné un coup violent au niveau du bas ventre (niveau appendice) : la douleur et la peur m'ont alors fait uriner dans mon pantalon. Dans l'avion j'ai crié très fort et ils ont cherché à bloquer ma respiration et m'appuyant sur la gorge

Ils m'ont attaché et mis sur une chaise : ils m'ont demandé de signer un papier, et j'ai refusé, il m'a frappé à coup de pied et je suis tombé par terre, en m'ouvrant la bouche : le policier a essuyé le sang en disant que j'étais tombé tout seul. »

Le certificat médical établi le 26/02/2005 précise que M. W. M. a une plaie de la lèvre inférieure, des douleurs testiculaires, et des douleurs de la verge. Il est également à prévoir deux jours d'ITT selon le certificat médical. Outre ces violences, M. W. M. a été témoin et victime de violences exceptionnellement graves qui l'ont frappé ainsi que quatre autres maintenu(e)s gabonais le 19 février 2005.

Communiqué

Graves violences en zone d'attente

23 février 2005

De très graves allégations de violences policières ont été recueillies par l'Anafé sur le renvoi de quatre Congolais et d'un Camerounais depuis la zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle. Ces cinq étrangers venus séparément se sont vu refuser l'admission en France, après une demande d'asile pour trois d'entre eux. Les témoignages précis font état des conditions dans lesquelles ils ont tous été traités, samedi 19 février, par l'escorte policière chargée de les conduire à l'avion qui devait les acheminer à Libreville pour quatre d'entre eux, à Bangui pour le cinquième.

Avant même d'embarquer dans la camionnette qui devait les conduire jusqu'à l'avion, ces cinq personnes (deux femmes et trois hommes) disent avoir été menottées les bras dans le dos, et ligotées aux chevilles et aux cuisses.

Une des deux femmes se serait vu refuser la possibilité d'aller aux toilettes avant ce ligotage. Cette jeune femme, B.L, affirme avoir subi des violences et des injures de la part d'une policière, qui lui aurait donné des gifles et des coups de pieds avant de lui cogner la tête contre les parois du camion. Une fois arrivée sur le tarmac, elle aurait été soulevée et jetée à terre depuis la camionnette. Comme elle hurlait, les policiers l'auraient dans un premier temps maîtrisée en se jetant sur elle et en s'asseyant sur son dos pour lui maintenir la tête entre leurs jambes, avant de décider de la renvoyer en zone d'attente.

Les trois autres Congolais ont été portés dans l'avion, remis à des policiers gabonais chargés de les escorter jusqu'à l'arrivée.

K.M, criait qu'elle avait mal aux poignets. Les policiers gabonais auraient pris la décision de la coller au siège et auraient demandé aux policiers français de leur fournir du scratch. Ils auraient ensuite, parce qu'elle ne se taisait pas, commencé à lui donner des gifles et des coups de poing. Ce n'est que sur l'intervention du commandant de bord, qui s'est opposé à l'embarquement de la

jeune femme sur son vol, que ces agissements auraient cessé et que les quatre personnes ont été débarquées pour être ramenées en zone d'attente, non sans avoir subi de nouvelles violences dans la camionnette.

Le médecin de la zone d'attente a établi un certificat médical de deux pages, attestant des nombreuses violences subies par K.M, qu'il a décrite comme « psychologiquement très choquée et physiquement percluse de douleurs de l'ensemble du corps l'empêchant de se lever sans aide de son lit et marchant à très petit pas». Il a également prononcé une incapacité totale de travail (au sens pénal) de 15 jours.

Si, sur la base de ces témoignages et de ce certificat médical accablant, une plainte a été déposée auprès du procureur de la République, il est peu probable que K.M et ses compagnons d'infortune en connaissent les suites. Car dès le 21 février, coupant court à toute possibilité de réaction, la PAF l'expulsait à Libreville avec trois d'entre eux. Le quatrième, W.E, est en attente de départ imminent. Il est très choqué par ce qu'il dit avoir subi, dont il a longuement parlé à l'Anafé, et s'est également fait établir un certificat médical qui atteste de traumatismes patents.

Une fois de plus, malgré des certificats médicaux et des saisines du procureur de la république, les autorités ont ouvertement fait « disparaître » les traces d'agissements graves commis par des policiers en expulsant leurs victimes. L'Anafé, qui tient à disposition les témoignages des personnes citées, demande qu'une enquête soit ouverte et que ses résultats soient rendus publics. Il serait opportun que W.E, seul témoin encore en zone d'attente, soit admis sur le territoire dans le cadre de cette enquête.

Certificat médical de K.M

Le médecin précise qu'il a vu une personne psychologiquement très choquée et physiquement percluse de douleurs de l'ensemble du corps l'empêchant de se lever sans aide de son lit et marchant à très petit pas.

A l'examen clinique, celui-ci a pu observer de nombreuses ecchymoses récentes violacées sur différentes parties du corps ainsi que des érosions :

- sur le visage : ecchymose de 3 cm de diamètre et sur la paupière un hématome en bande horizontale de 2 cm x 0,5 cm

- sur le cou, sur le côté gauche hématome en bande horizontale de 11 cm x 2 cm avec un hématome à la jonction cervico-thoracique

sur le côté droit, hématome en plusieurs taches s'étalant horizontalement sur 5 cm dont la marque la plus grande fait 2,5 cm de diamètre avec une tache en dessous

- à l'aisselle gauche, à sa partie antérieure ecchymose très marquée composées de multiples taches dont l'une polylobée de 13 cm x 5 cm avec en dedans d'autres taches ecchymotiques au nombre de 4 marquant l'impact de serrage de doigts ; on observe une autre tache ecchymotique à la partie latérale du thorax, sous l'aisselle

- à l'aisselle droite, à sa partie antérieure, ecchymose verticale de 9 cm x 4 cm avec sous l'aisselle et se prolongeant derrière des érosions en griffure de 3 cm de longueur mettant le derme à nu.
- à l'abdomen et au flanc, cette dame se plaint d'avoir reçu des coups de pieds et de poing et de souffrir des flancs et des deux fosses iliaques sans marque visible
- au poignet droit et main droite, érosion de faible profondeur et contusion de la partie radiale de la partie inférieure de l'avant-bras sur 8 cm de hauteur. Ecchymose douloureuse en relief du dos de la main d'un diamètre de 4 cm
- au pouce droit, décollement de l'extrémité de l'ongle
- au poignet gauche, contusion douloureuse avec hématome à la partie radiale du poignet et de la partie inférieure de l'avant-bras sur une longueur de 9 cm x 2 cm
- au genou droit hématome bien circonscrit de la face intérieure de la rotule de 5 cm x 2 cm
- à la jambe droite hématome de 4 cm de diamètre
- au pied droit hématome douloureux de 5 cm de diamètre
- à la jambe gauche, un hématome de 4,5 cm x 2 cm et un autre de 3,5 cm sur la face interne

Ces témoignages sont extrêmement choquants et la tentation est grande de les voir comme des événements isolés dont la responsabilité incomberait à une poignée de policiers. Pourtant, les violences et humiliations se révèlent souvent intrinsèquement liées au système même du refoulement forcé. La reconduite se fait à l'abri des regards, dans un espace soustrait à tout droit, et les étrangers sont entravés des pieds à la tête et portés à l'horizontale. Rien n'est 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.

Chapitre II. Les irrégularités lors du maintien en zone d'attente

1. Les demandeurs d'asile

Article L. 221-1 CESEDA

L'étranger (...) peut être maintenu dans une zone d'attente (...) pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée.

L'article 3 de la Convention Européenne des droits de l'Homme exige que nul ne soit soumis à la torture et à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. La procédure de l'asile à la frontière devrait garantir le non refoulement des demandeurs d'asile vers un pays où ils pourraient subir de tels traitements. Dans sa mission, qui est celle d'apporter une assistance juridique aux étrangers maintenus, l'Anafé a rencontré un grand nombre de demandeurs d'asile qui auraient du être admis sur le territoire afin que leur demande soit examinée par l'OFPRA, directement sur le territoire, en vue de la reconnaissance du statut de réfugié, c'est-à-dire sans le filtre préalable de la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile effectuée en zone d'attente. Ils auraient alors pu bénéficier d'une voie de recours devant la Commission de recours des réfugiés (CRR) mais ils auraient surtout eu le temps d'exposer plus en détails, les raisons de leur demande de protection et de réunir des documents probants à l'appui de leur demande d'asile.

▪ **Une procédure expéditive**

L'instruction consiste, dès que le demandeur est enregistré comme tel, à ce qu'il soit entendu par l'OFPRA. Un avis est ensuite transmis au ministère de l'Intérieur qui rend une décision d'admission ou de non admission sur le territoire, avec l'indication, le cas échéant, du pays vers lequel la personne sera refoulée. 89% des demandes d'asile à la frontière sont instruites en moins de quatre jours.

Le cas de Monsieur M.G illustre parfaitement la rapidité de la procédure. Il a fait enregistrer une demande d'asile le 27 septembre 2005, a été entendu par la division de l'asile aux frontières (DAF) le 28 septembre 2005 et s'est vu notifier un rejet le 29 septembre 2005. Il s'agissait pourtant d'un membre de la famille d'un illustre opposant au Congo Brazzaville et son propre père avait le statut de réfugié en Grande-Bretagne. L'Anafé l'a donc aidé, dans l'urgence, à déposer un référé-liberté devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Il a ainsi pu, faire valoir les risques de persécution qu'il encourrait en cas de renvoi vers son pays. Monsieur M.G. a donc été admis sur le territoire sur une décision du juge administratif qui avait estimé que le ministre de l'Intérieur avait porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile.

Cette décision a d'ailleurs été confirmée par le Conseil d'Etat le 24 octobre 2005.

Lors de cette audience au Conseil d'Etat, l'avocat du ministre de l'Intérieur avait avoué se fonder exclusivement sur l'avis rendu par la DAF. Il semblerait en effet, selon les déclarations de la DAF, que le ministre de l'Intérieur suive exactement et dans tous les cas cet avis. C'est pourquoi l'entretien que passe l'étranger est déterminant.

Entre l'enregistrement de la personne en tant que demandeur d'asile et sa convocation devant un officier de l'OFPRA, il ne passe rarement plus d'un jour. L'étranger est interrogé sans toujours savoir qui le fait et dans quel but. En effet, les locaux de la PAF et de l'OFPRA sont mitoyens et un officier de police est présent devant les bureaux qui servent aux auditions de la DAF. La confusion est aisée, d'autant plus qu'au cours de la procédure, il arrive aussi au maintenu d'être entendu par la PAF.

Souvent, les demandeurs d'asile ont pris soin, avant de fuir, de ne transporter aucun document susceptible de les identifier. Ils peuvent ainsi laisser chez eux volontairement des cartes de militants, des coupures de presse, des convocations policières etc. Une fois en zone d'attente, ils essayent de se faire envoyer ces documents par télécopie mais ils ne les reçoivent le plus souvent qu'après l'entretien avec l'OFPRA.

On pourrait croire qu'une fois ces pièces reçues, le dossier va être réexaminé par l'OFPRA. Cela n'arrive en pratique que très rarement, à tel point que la permanence de l'Anafé, qui s'épuisait à faire des demandes de réexamen sans succès, a décidé de ne plus signaler d'éléments nouveaux à l'OFPRA et au ministère de l'Intérieur. Une personne de l'Anafé, ayant remis en main propre à un agent de protection de l'OFPRA des pièces nouvelles pour un étranger qui avait été entendu le matin même, s'est entendue dire que les documents arrivés après l'entretien n'étaient pas pris en compte. Cette tendance semblerait toutefois pouvoir être nuancée aujourd'hui dans certains cas.

La raison principale pour laquelle cette procédure d'asile à la frontière est pointée du doigt par l'Anafé n'est pas sa rapidité. En effet, la rapidité avec laquelle ces décisions sont prises ne serait pas un problème si l'esprit de la loi était mieux respecté par le ministère de l'Intérieur.

▪ **La notion de demande d'asile manifestement infondée**

Si la procédure est dérogatoire au droit commun, la question fondamentale posée par l'instruction des demandes d'asile à la frontière concerne les limites de l'examen pratiqué par les ministères. La loi du 6 juillet 1992 a précisé que le maintien en zone d'attente d'un demandeur d'asile ne se justifiait que « le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère manifestement infondé de sa demande ». C'est autour de la définition et de la portée de cette formulation que se situe aujourd'hui l'enjeu du maintien en zone d'attente. Maîtriser leur accès au territoire est crucial pour l'Etat français s'il veut mener à bien les objectifs affichés de sa politique migratoire. En cela, la définition quelque peu obscure des conditions de recevabilité de la demande d'asile est d'une grande utilité au ministère de l'Intérieur pour justifier des refus d'entrée.

En théorie, l'examen du caractère manifestement infondé ou non d'une demande d'asile ne devrait consister à vérifier que de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent à un besoin de protection (au sens le plus large : par référence aux critères énoncés

par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, mais également à la protection subsidiaire introduite en France par la loi du 12 décembre 2003 ou toute autre forme de considération humanitaire). Il ne devrait s'agir que d'un examen superficiel, et non d'un examen au fond, de la demande d'asile, visant à écarter les personnes qui souhaiteraient venir en France pour un autre motif (tourisme, travail, étude, regroupement familial, etc.) en s'affranchissant de la procédure de délivrance des visas. Après admission sur le territoire, l'examen de l'éligibilité au statut de réfugié (ou la protection subsidiaire) reste de l'entière compétence de l'OFPRA, qui dispose des conditions adéquates pour effectuer toutes les recherches et investigations nécessaires : centre de documentation, traductions, expertise de document, vérification et recoupement d'informations. Une fois posés ces principes, il reste cependant une grande marge de manœuvre dans l'appréciation du « manifestement infondé ».

L'arrêt « Rogers » du Conseil d'Etat en 1996 a mis fin à la pratique selon laquelle était jugée manifestement infondée la demande d'un étranger provenant d'un pays tiers sûr signataire de la Convention de Genève où il lui était loisible de demander le statut de réfugié.

En réalité, l'examen des demandes à la frontière s'apparente de plus en plus à une prédétermination du statut de réfugié. Il n'est pas rare que des agents de la DAF vérifient les informations contenues dans une demande ou qu'ils se permettent des interprétations de la Convention de Genève pour conclure à un refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile alors même que la jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés permet finalement de reconnaître le statut sur le même fondement (par exemple : rejet car les persécutions n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève parce qu'elles n'émanent pas des autorités du pays ou parce qu'elles ne sont pas liées à une activité politique évidente). Des décisions sont aussi parfois motivées sur le simple fait que les allégations du demandeur sont jugés « peu probables » ou « étonnantes » et laissent ainsi entendre que les situations soumises n'ont pas été examinées avec la rigueur souhaitée !

► *Remarque : La directive du 1^{er} décembre 2005 relative aux garanties minimales de procédure prévoit deux procédures distinctes à la frontière (article 35, paragraphes 1 et 2), qui devront être aménagées au plus tard le 1^{er} décembre 2007. Qu'il s'agisse d'une procédure de détermination du statut de réfugié ou d'entrée sur le territoire au titre de l'asile, de nouvelles notions pourront être introduites, telles que celles de pays tiers sûrs, voire « super sûrs ».*

▪ Exemples de décisions jugées manifestement illégales

- Monsieur D.Y.

Togolais, Monsieur D.Y. est arrivé en France le 05 mai 2005 et il a fait enregistrer une demande d'asile le même jour. Le lendemain, le ministère de l'Intérieur a rejeté sa demande au motif suivant : « *considérant toutefois que les déclarations de l'intéressé entachées d'imprécisions et d'incohérences, sont dénuées de crédibilité : en effet, il affirme être membre de l'UFC mais n'est pas en mesure de présenter la structure, l'organisation et l'historique de ce parti, ainsi que ses responsabilités précises, la nature de son militantisme et les conséquences dans sa vie de tous les*

jours, ce qui tend à jeter le doute sur l'effectivité de son engagement au sein de ce mouvement, qu'en outre, il relate en des termes sommaires et imprécis les menaces qu'il aurait reçues de la part des milices du parti au pouvoir et ne donne aucun élément concret sur ses craintes et menaces, que par ailleurs, les conditions entourant sa fuite, lors d'une tentative d'arrestation présumée, restent obscures, que l'ensemble de ces éléments est de nature à jeter le discrédit sur la sincérité et le bien fondé de sa demande».

La demande de réexamen introduite par l'Anafé le 6 mars 2005 n'a pas reçu de réponse. Un renvoi vers le Togo était prévu le 08 mars 2005 mais l'intéressé a heureusement été admis le même jour sur le territoire par le juge des libertés et de la détention.

Auditionné sur le territoire par l'OFPRA le 8 juin 2005, Monsieur DOGBO MIKADO a obtenu le statut de réfugié le 24 juin 2005.

- Monsieur G.D.

Erythéen, Monsieur G.D. est arrivé en France le 1^{er} juillet 2005. Il a été entendu par la DAF le 5 juillet 2005 et sa demande d'entrée sur le territoire a été rejetée le lendemain.

La décision du ministre de l'intérieur était ainsi motivée : « les déclarations de l'intéressé comportent de nombreuses incohérences de nature à discréditer ses affirmations: en effet, son récit ne concorde pas avec le déroulement de l'affaire qu'il évoque, à savoir l'épisode de l'arrestation de plusieurs journalistes à A., événement très connu et largement médiatisé; qu'ainsi les journalistes érythréens ont fait l'objet d'arrestations en septembre 2001 et non en avril 2002; qu'en outre il ignore tout des motifs ayant entraîné la fermeture des journaux et l'arrestation des journalistes; que de plus, le rédacteur en chef du journal "K. D." a quitté l'Erythrée en septembre 2001 et n'a pu donc couvrir des grèves estudiantines en 2002 comme il l'affirme; que les circonstances du départ de celui-ci en compagnie d'un autre reporter de ce même journal ne concordent pas non plus avec ses dires; que par ailleurs, ses activités professionnelles ne sauraient être établies: en effet, il est très surprenant qu'il ne puisse nommer aucun autre journal, frappé d'interdiction, ou aucun autre journaliste ou photographe, appréhendé par le gouvernement érythéen de l'époque; de même il est très étonnant qu'il ne puisse citer que, de manière sommaire et imprécise, un seul événement qu'il aurait couvert en tant que photographe; qu'enfin son identité ne figure nulle part, ni parmi les collaborateurs du journal "K. D." ni parmi les personnes arrêtées, alors que ces événements ont été largement médiatisés à l'époque; que l'ensemble de ces éléments est de nature à jeter le discrédit ... ».

Cette décision a été rendue en moins d'un jour. L'Anafé a eu besoin d'un jour supplémentaire pour contacter, par le biais de l'association Reporters sans frontières, le rédacteur en chef de G.D., lui-même réfugié aux Etats-Unis. L'Anafé a ainsi pu lui transmettre une photo de son ancien collaborateur afin qu'il reconnaisse l'homme avec lequel il avait été incarcéré et torturé. Il faut ajouter ici, que l'officier de protection qui a entendu Monsieur G.D. a refusé de constater les séquelles des tortures subies, dont des cicatrices de brûlures de cigarettes. Sous couvert d'un examen en principe superficiel à la frontière, c'est en réalité tout le système de protection, garanti par la Convention de Genève, qui est vidé de son sens.

La demande de réexamen exercée par l'Anafé, accompagnée de l'attestation du rédacteur en chef ainsi que d'un courrier de soutien de l'association Reporters sans frontières, a été envoyée le 11 juillet 2005 au ministère de l'Intérieur ainsi qu'à l'OFPRA et n'a reçu aucune réponse.

Monsieur G.D. ne doit son salut qu'à deux événements. Le 7 juillet 2005 il a été présenté à l'ambassade d'Erythrée afin que celle-ci délivre aux autorités françaises un laissez-passer. Sans ce document, et parce que la provenance de Monsieur G.D. était inconnue, la France n'aurait pas su vers quel pays le refouler. Il faut ajouter ici que l'ambassade ne l'a pas reconnu parce que, selon le témoignage de Monsieur G.D., les personnes qui l'accompagnaient ont fait lecture de son entretien avec l'officier de protection. C'est ce qui, aurait mis en colère les autorités érythréennes, dont une représentante qui a dit en s'adressant à Monsieur G.D. qu'il était la honte de l'Erythrée !

Par ailleurs, l'Anafé a aidé l'intéressé à saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière a, dans une décision du 15 juillet 2005 interdit à la France de renvoyer le journaliste érythréen jusqu'au 30 août 2005.

Sorti de zone d'attente après vingt jours de maintien, Monsieur G.D. a pu déposer sa demande d'asile. Il s'est, par la suite, vu reconnaître le statut de réfugié.

2. Les non admis

▪ Les abus de pouvoir de la police

Article L. 211-1 CESEDA

Pour entrer en France, tout étranger doit être muni :

1° Des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

2° Sous réserve des conventions internationales, du justificatif d'hébergement prévu à l'article L. 211-3, s'il est requis, et des autres documents prévus par décret en Conseil d'Etat relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, à ses moyens d'existence, à la prise en charge par un opérateur d'assurance agréé des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France, ainsi qu'aux garanties de son rapatriement ;

3° Des documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une.

Les personnes qui ont besoin d'un visa pour entrer en France l'obtiennent auprès d'un consulat français à l'étranger à condition de remplir certaines conditions. Mais la PAF n'est pas liée par la décision du consulat et peut refuser l'entrée sur le territoire à une personne disposant d'un visa d'entrée. Ainsi, la PAF pourra réclamer le certificat d'hébergement qui a été nécessaire à l'établissement du visa, ou encore vérifier - en interrogeant l'étranger - si les raisons pour lesquelles il vient en France sont les mêmes que celles qui ont été données au consulat.

Si certains motifs de non admission ne sont jamais retenus par la PAF, comme l'absence de garanties de rapatriement ou d'assurance médicale, d'autres le sont systématiquement. En effet, un grand nombre de refus d'admission est motivé par l'insuffisance des ressources. Un étranger

doit disposer de 53.27 euros par jours, et de 26 euros s'il dispose d'une attestation d'accueil. C'est pourtant une condition dont les étrangers ne semblent pas avoir connaissance alors qu'il serait facile de les en informer au moment de la délivrance du visa.

Mais comment ce contrôle s'opère-t-il ? Au moment de montrer les documents d'entrée, la PAF demande à certains étrangers la durée du voyage envisagé et de quelle somme d'argent ils disposent. Ces questions ne sont posées qu'à certaines personnes et on est alors en droit de se demander quels sont les critères utilisés pour opérer ce contrôle.

Un autre motif sur lequel sont fondés beaucoup de refus d'entrée est celui de l'absence d'une réservation d'hôtel ou même du règlement à l'avance de l'hôtel.

Lorsque la personne est soupçonnée d'immigrer illégalement, un autre motif peut être inscrit sur le refus d'admission. Il est reproché à l'étranger de disposer d'une somme d'argent trop importante, la PAF fait un semblant de calcul du coût du voyage (billets d'avion, hôtel) et en déduit que le voyage s'apparentait à du « tourisme à prix d'or ».

- **A l'origine de la décision : un manque de formation des policiers**

La mise en cause de la formation des policiers se pose dans la situation où l'étranger est soupçonné de voyager avec des documents usurpés ou falsifiés. Le contrôle se fait au passage de la frontière et la personne, qui est ainsi soupçonnée, est maintenue en zone d'attente, le temps de vérifier l'authenticité de ses documents de voyage. Les policiers qui opèrent ces contrôles sont formés à reconnaître des faux seulement en quelques jours. Il n'est alors pas rare que la décision de non admission soit infirmée par la suite. Mais les conséquences de ce maintien sont lourdes.

Sénégalaise et résidente en Italie, Madame B.D. avait rendu visite à sa famille au Sénégal, son mari et ses enfants étaient restés en Italie. Au retour, elle a transité par Paris. Le billet est moins cher que lorsqu'il s'agit d'un vol direct. La PAF l'a empêché de continuer son voyage en affirmant que son titre de séjour italien était falsifié par substitution de photographie. A chaque entretien que nous avons avec elle, nous constatons qu'elle était profondément angoissée, elle avait très peur de ne plus revoir ses enfants et de perdre son emploi. Elle est restée en zone d'attente du 29 avril 2005 au 06 juin 2005. Il a fallu neuf jours pour que la PAF revienne enfin sur son erreur.

3. Les personnes en transit interrompu

Un étranger ne faisant que transiter par la France peut néanmoins être maintenu en zone d'attente. Il sera alors dans une situation dite de transit interrompu. Les raisons pour lesquelles un étranger décide de transiter par la France peuvent être les suivantes : il n'existe pas de vol direct pour le pays de destination, le vol peut également être moins onéreux, ou encore, la personne peut vouloir profiter de ce transit pour déposer une demande d'asile.

- **Le rôle du transporteur et des autorités du pays de destination**

Article L. 221-1 CESEDA

L'étranger (...) peut être maintenu dans une zone d'attente (...). Les dispositions du présent titre s'appliquent également à l'étranger qui se trouve en transit dans une gare, un port ou un aéroport si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France.

Le pays de destination qui a refusé l'entrée de son territoire à une personne renvoie cette dernière vers le pays de provenance (cette obligation est commune aux pays ayant ratifié la Convention de Chicago de 1944). Cependant, la permanence de l'Anafé n'a relevé cette situation que très rarement. La très grande majorité des personnes en transit interrompu le sont sur une décision de la compagnie aérienne ou de la PAF.

La compagnie aérienne chargée d'amener l'étranger à destination a la possibilité de refuser d'acheminer la personne. Il s'agit d'un pouvoir exorbitant qui découle des sanctions que les compagnies peuvent subir si elles transportent des personnes susceptibles de ne pas être admises. L'amende appliquée en France est de 5000 euros, c'est également la compagnie aérienne qui paye les frais de prise en charge de l'étranger jusqu'à ce qu'il soit refoulé, ainsi que les frais de réacheminement.

- **Comment la PAF française décide des conditions d'entrée pour les autres pays d'Europe.**

L'article L. 221-1 CESEDA ne prévoit de maintien en zone d'attente que si l'étranger n'est pas « autorisé à entrer sur le territoire français » ou encore si l'étranger est en transit et que « l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France ». Or, dans la situation où c'est la PAF qui interrompt le transit, il n'est pas prévu de maintien en zone d'attente. Un autre texte pourrait être évoqué, il s'agit du décret du 27 mai 1982 qui prévoit dans son article 3 que « lorsque l'entrée en France est motivée par un transit, l'étranger doit justifier qu'il satisfait aux conditions d'entrée dans le pays de destination ». Mais cet article ne trouve pas d'application ici puisqu'à aucun moment, l'étranger ne demande à entrer en France ou est considéré comme étant effectivement entré en France. Il faut rappeler que la zone internationale ainsi que la zone d'attente ne sont juridiquement pas considérées comme faisant partie du territoire français.

La possibilité qu'a la PAF d'interrompre le transit d'une personne ne peut alors être donnée qu'en vertu du droit communautaire dans l'article 5 de la convention d'application Schengen. Cet article énumère les conditions à remplir par les étrangers pour entrer sur le territoire Schengen pour un séjour ne dépassant pas trois mois. Ces conditions d'entrée sont harmonisées à l'exception des moyens de subsistance et d'un formulaire d'hébergement.

Monsieur E.I. est nigérian, ses parents décident de récompenser la réussite de ses études par un voyage en Europe. C'est sa tante, résidente de longue date en Finlande, qui acceptait de le prendre en charge pour un voyage d'une durée de 18 jours. Il avait pour cela obtenu un visa de l'ambassade de Finlande à Abuja. La PAF française a décidé de l'empêcher de continuer son voyage le 22 août 2005 pour défaut d'attestation d'accueil et de moyens d'existence insuffisants. L'Anafé a contacté l'ambassade qui avait délivré le visa à Monsieur E.I.. Pour la Finlande, son visa est régulier, ses dépenses seront prises en charge par sa tante, il n'y a donc pas de problème pour les autorités finlandaises à ce qu'il continue son voyage vers Helsinki. L'ambassade, qui fait part à l'Anafé de son incompréhension face à la décision française, l'atteste par deux télécopies envoyées les 22 et 24 août 2005. Il a été refoulé le 1er septembre 2005.

La police française interrompt de sa propre initiative le transit en fonction de ses propres critères de droit interne alors que ces situations relèvent uniquement du droit européen.

▪ **Les demandeurs d'asile en transit interrompu**

Il arrive que des étrangers choisissent de transiter par la France et d'interrompre eux-mêmes ce transit afin de déposer une demande d'asile.

Des personnes ne pouvant obtenir de visa pour la France peuvent néanmoins y transiter en prenant un billet pour une destination qui n'exige pas de visa. C'est par exemple le cas des cubains qui se rendent à Moscou ou à Kiev, et qui ont simplement besoin d'un billet d'avion aller-retour pour l'une ou l'autre de ces destinations et d'une attestation d'hébergement envoyée par un résident russe ou ukrainien.

La parade à cette pratique a été trouvée avec l'instauration du visa de transit aéroportuaire. Dans un rapport sorti en mai 2004, Amnesty International expliquait que : « L'instauration d'un VTA pour les ressortissants d'un pays suit en général l'arrivée d'un plus grand nombre de personnes originaires de ce pays ayant cherché à demander l'asile en France à l'occasion d'un transit. Ce fut le cas le 7 avril 2003 pour la Côte d'Ivoire alors que des Ivoiriens fuyaient la crise qui avait éclaté en septembre 2002. Les 27 pays figurant sur la liste en janvier 2004 sont pour la plupart des pays où les violations des droits humains sont avérées : Afghanistan, Albanie, Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Haïti, Inde, Irak, Liberia, Nigeria, Libye, Mali, Pakistan, République Démocratique du Congo, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Sri Lanka et Syrie. » Il faut désormais ajouter à cette liste l'Iran, les réfugiés palestiniens et Cuba à compter du 1^{er} février 2006.

Chapitre III. Comment défendre les droits des personnes maintenues ?

1. Le cas spécifique des mineurs isolés

La loi soumet les mineurs en zone d'attente aux mêmes règles que les majeurs - à l'exception de l'assistance d'un administrateur ad hoc - ils ne sont en aucune manière protégés ni d'un maintien, ni d'un refoulement. L'Anafé tente d'apporter une attention particulière à ces mineurs en essayant de faire appliquer le dispositif légal de protection des mineurs.

L'Anafé considère que les enfants isolés ne doivent jamais faire l'objet ni d'un refus d'entrer sur le territoire ni d'un placement en zone d'attente. Nous constatons, en rencontrant chaque jour des mineurs isolés en zone d'attente, qu'ils sont en danger. En effet, ils sont des victimes de réseaux de prostitution ou de travail forcé, ou bien des mineurs demandeurs d'asile, ou enfin des mineurs qui, séparés de leurs parents, sont venus en France pour les rejoindre.

▪ **La procédure**

- L'administrateur ad hoc

Jusqu'à la loi sur l'autorité parentale du 4 mars 2002, il n'existait pas de procédure spécifique aux mineurs. Aujourd'hui, dès qu'un mineur arrive en zone d'attente, le procureur de la République est prévenu et un administrateur ad hoc est désigné.

Article L. 221-5 CESEDA

Lors de l'entrée en zone d'attente d'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal, le procureur de la République, avisé par l'autorité administrative en application de l'article L. 221-3, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc. Celui-ci assiste le mineur durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien.

Ce dispositif a été mis en place afin de mettre un terme à une jurisprudence favorable de la Cour d'appel de Paris qui estimait que l'incapacité juridique du mineur affectait la validité de la procédure de maintien en zone d'attente. Ainsi, lorsque à l'issue des quatre-vingt-seize heures de maintien le mineur était présenté devant le juge des libertés et de la détention, la procédure était déclarée nulle. Aujourd'hui, l'administrateur ad hoc accompagne et représente le mineur devant le juge et la procédure n'est plus entachée d'erreur. Pourtant, en pratique, la loi n'est pas respectée puisque l'administrateur ad hoc n'est pas présent lors de la notification des décisions de maintien en zone d'attente et de non-admission. Mais le juge des libertés et de la détention

considère comme valable une procédure pour laquelle un mineur signe seul des décisions administratives !

Ainsi, la nullité qui est avancée par l'administrateur ad hoc et qui peut être retenue par le juge est celle de la désignation tardive du représentant légal.

- Le test osseux

Le premier enjeu pour un mineur en zone d'attente est de se faire reconnaître comme tel. Des examens sont imposés afin de déterminer si l'intéressé est mineur ou non. Ces examens ne sont pas fiables et plusieurs études scientifiques les dénoncent comme tels.

Saisi le 25 novembre 2004 par la Défenseure des enfants, le Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé s'est prononcé en juin 2005. L'avis « Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques » conclut ainsi : « Il est particulièrement inquiétant, à une époque où se développe une médecine "fondée sur les preuves", de voir pratiquer, à des fins judiciaires des examens dont la signification et la validité, par rapport à l'objet même de la demande d'expertise, n'ont pas été évalués depuis plus de 50 ans. (...)Ainsi, pour répondre aux questions posées, le CCNE confirme l'inadaptation des techniques médicales utilisées actuellement aux fins de fixation d'un âge chronologique. Il ne récuse pas a priori leur emploi, mais suggère que celui-ci soit relativisé de façon telle que le statut de mineur ne puisse en dépendre exclusivement. Ce n'est pas tant le danger des examens, qui paraît sans fondement, que leur mise en oeuvre dans un climat vécu comme inquisitorial, au détriment d'une prise en charge psychosociale toujours nécessaire dans un tel contexte. L'important est de protéger les enfants, non de les discriminer, ce qui renforce le rôle d'écoute du corps médical, même requis aux fins d'expertise. »

E.M. est un jeune palestinien qui déclarait avoir 15 ans. Il a été déclaré mineur à son arrivée puis majeur par le test médical. En réalité, le document médical a arrêté un âge de 17,5 ans avec une marge d'incertitude de 6 mois. La PAF a choisi de retenir la majorité. L'Anafé a eu l'occasion de le rencontrer et de constater qu'il avait, en plus de son jeune âge, un retard mental. C'était aussi l'avis de son administrateur ad hoc qui estimait son âge mental à 12 ans. Si l'administrateur ad hoc n'avait pas contesté la décision de le considérer comme un majeur devant la Cour d'Appel, E.M. aurait sans doute été placé en garde à vue. C'est en effet le cas de tous les mineurs isolés qui se disent palestiniens. Considérés comme majeurs par test osseux, ils sont présentés devant la chambre correctionnelle. Soupçonnés d'avoir décliné une fausse identité, ils écopent le plus souvent de 2 à 3 mois de prison et de 3 ans d'interdiction du territoire français.

E.M. a heureusement pu être placé dans un foyer d'accueil à l'issue d'une période de maintien en zone d'attente maximale de 20 jours.

▪ Qui sont ces mineurs ?

- Des mineurs demandeurs d'asile

Les enfants isolés qui demandent l'asile sont traités comme les majeurs et sont retenus en zone d'attente pendant « le temps strictement nécessaire à un examen tendant à déterminer si [leur] demande n'est pas manifestement infondée ».

Cette procédure expéditive a permis de déclarer « manifestement infondée » plus de 96% des demandes d'asile à la frontière en 2003, 92% en 2004 et 78% en 2005, décisions qui débouchent sur un refus d'entrer et donc un risque de renvoi des intéressés. Or, le HCR estime que les enfants isolés devraient toujours « faire l'objet de procédures normales et se voir épargner les procédures alternatives dont celle relative [...] au manifestement infondée ».

Deux jeunes sœurs rwandaises, de 15 et 17 ans ont fait enregistrer une demande d'asile, toutes deux rejetées le 29 août 2005. Le ministre de l'Intérieur a décidé de leur refuser l'admission sur le territoire au titre de l'asile, estimant leur demande manifestement infondée pour des motifs similaires. L'une des décisions de rejet est ainsi formulée :

« Considérant toutefois que l'intéressée ne fait état d'aucune difficulté ou circonstance particulière dont elle-même ou d'autres membres de sa famille auraient été l'objet au Rwanda depuis 1996 jusqu'à son départ ; qu'en outre elle invoque uniquement la disparition de son père survenue le 10 mai 2005, qu'elle se borne à soutenir que la dite disparition était liée aux relations amicales que son père entretenait avec l'ancien président Bizimungu sans apporter le moindre élément précis et concret de nature à étayer ses dires et permettre d'une part d'apprécier la réalité d'une telle relation et d'autre part envisager un lien de causalité ; que de même le profil tant personnel que professionnel de son père, commerçant et sans engagement, ne permet pas de conclure à l'existence de cette prétendue relation d'amitié ; que dans ce contexte il est surprenant que la famille de l'intéressé n'ait connu aucune difficulté antérieure en dépit des prétendues relations amicales de son père avec l'ancien président ; qu'à cet égard, ses déclarations ne correspondent pas à celles de sa sœur, mademoiselle U. N., qui l'accompagne et qui invoque des informations en possession de son père, susceptibles de nuire à l'ancien président pour justifier la disparition de ce dernier ; qu'enfin, son récit succinct et convenu en ce qui concerne les conditions de son départ et l'organisation de son voyage est dénué de vraisemblance ; que l'ensemble de ces éléments est de nature à jeter le discrédit sur la sincérité et le bien fondé de sa demande »

Les démarches de l'administrateur ad hoc auprès du parquet des mineurs et une saisine directe par les deux sœurs du juge des enfants n'ayant pas eu de résultat, l'Anafé a fait déposer un référé-liberté auprès du tribunal administratif. Elles ont pu s'exprimer devant ce dernier qui a, par une décision du 31 août 2005, admis les jeunes filles sur le territoire.

- Des victimes du trafic d'êtres humains

L'un des principaux arguments qui est utilisé par la PAF et le ministère de l'Intérieur pour justifier le renvoi des mineurs est le « signal fort » ainsi donné pour décourager les « trafiquants

», démanteler les filières et démontrer que la France n'est pas une porte d'entrée.

Cet argument serait crédible si, dans le même temps, les moyens étaient mis en oeuvre pour sauver les victimes – les mineurs – des mains des trafiquants. Tel n'est pas le cas en France. Comme cela a été dénoncé par le rapport de la mission d'information sur la traite humaine, le système de protection est inexistant ou défaillant. Si les réseaux sont libres d'agir dans leurs activités criminelles, c'est parce que la protection prévue par le droit commun n'est ni appliquée pleinement, ni adaptée à la problématique spécifique du trafic de mineurs étrangers (création de centres protégés).

Dans ces conditions, renvoyer une victime de la traite humaine à son point de départ, c'est la maintenir sous la contrainte des trafiquants qui vont la récupérer à l'arrivée pour tenter un autre passage vers la France ou ailleurs. Maintenir un mineur en zone d'attente avec une perspective de renvoi, c'est punir la victime et non le criminel.

- Des mineurs venus rejoindre leurs parents en France

Plusieurs situations peuvent se présenter : une demande de regroupement familial a été demandée mais les délais sont trop longs (il faut compter entre six mois et deux ans pour qu'une procédure aboutisse). La procédure de regroupement familial peut ne pas être possible, c'est le cas lorsque les parents ne remplissent pas les conditions de ressources ou de logement. Il peut aussi s'agir de mineurs venus rejoindre un parent réfugié statutaire ou demandeur d'asile qui n'aurait pas pris le risque de fuir avec ses enfants.

Il y a également un grand nombre d'enfants qui ont été confiés à un proche, le plus souvent un grand-parent. Aussi, lorsque ce dernier n'est plus en mesure de s'en occuper ou décède, l'enfant se retrouve livré à lui-même. C'est pourquoi il décide alors de venir en France rejoindre la seule famille qu'il lui reste.

R.G. est née le 4 mars 2000, elle a 5 ans. Le père est allemand et vit en Allemagne, sa mère est de nationalité ghanéenne. Cette dernière est venue vivre en France le 7 juillet 2001 en laissant sa fille à sa grand-mère. La grand-mère de la petite fille est décédée en décembre 2004 en laissant la petite à son oncle. Il a appelé la mère le 10 mai 2005 pour lui dire qu'il partait aux Etats-Unis le jour même et qu'il mettait sa fille dans l'avion pour la rejoindre. R.G. est donc venue le 11 mai 2005 par un avion qui a décollé d'Accra avec une escale à Tripoli et qui a atterri à 12h40 à l'aéroport de Roissy. L'enfant a été placée à l'hôtel avec une nurse. Toutes deux ont été transférées en ZAPI pour que la fillette soit auditionnée par la police. C'est ainsi que nous avons pu entendre la nurse dire à un policier que l'enfant n'avait absolument rien mangé depuis la veille. Par ailleurs, R.G. a été maintenue pendant près de 24 heures sans qu'aucun administrateur ad hoc n'ait été désigné.

La fillette a finalement été admise sur une intervention du parquet des mineurs après avoir passé trois jours en zone d'attente.

▪ Les interventions de l'Anafé

L'Anafé porte une attention particulière aux mineurs en zone d'attente. Chaque jour, - les arrivées de mineurs isolés sont quotidiennes - l'Anafé tente d'entrer en contact avec eux. Ce n'était pas chose aisée jusqu'en novembre 2005. En effet, avant cette date, un mineur pouvait être présent en zone d'attente sans que nous en soyons informés. Il suffisait pour cela qu'il soit inscrit sur les listes des personnes présentes en zone d'attente avec les majeurs, sans mention de sa minorité. Ces listes dont l'Anafé est destinataire tous les jours sont tenues à jour par la société privée GTM et les erreurs y sont très fréquentes (les dates de naissance ne sont jamais fiables). Et, ainsi qu'exposé plus haut, beaucoup de mineurs ne sont pas considérés comme tels par l'administration après les examens médicaux effectués sur le mineur. Aujourd'hui, la PAF transmet à l'Anafé une liste séparée des mineurs présents en zone d'attente. A partir de là, les personnes qui assurent la permanence essaient d'obtenir un maximum d'informations au sujet du mineur et alertent plusieurs acteurs qui ont un rôle à jouer pour protéger les mineurs. Des signalements sont quasi-systématiquement envoyés au parquet mineur, au juge des enfants, au juge des libertés et de la détention ainsi qu'à la Défenseure des enfants.

Article 375 du Code civil

Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.

- Le parquet mineur

Il s'agit du principal interlocuteur des administrateurs ad hoc car ceux-ci sont désignés par lui. Il peut en outre saisir le juge pour enfants afin que celui-ci ordonne des mesures d'assistance éducative (art 375 du Code civil). Pourtant, aucune suite satisfaisante n'est donnée aux signalements que nous envoyons. Le parquet mineur est intervenu à notre connaissance sur deux affaires : la première, citée plus haut concernait une enfant de cinq ans, le parquet mineur avait décidé d'une ordonnance de placement provisoire. Dans la seconde affaire, le parquet mineur est allé à l'encontre de l'intérêt de l'enfant.

La jeune A.R., âgée de 17 ans et de nationalité libérienne, nous avait raconté un parcours chaotique. Elle a demandé la protection du juge des enfants le 20 mai 2005 qui au vu de ces éléments a estimé qu'elle était effectivement en danger. Celui-ci a pris une mesure de placement dans un centre spécialisé le temps de prendre la décision la plus favorable pour A.R. Le parquet mineur, qui a également un rôle à jouer dans la protection de l'enfance, a pourtant décidé de faire appel de l'ordonnance du juge pour enfants et ainsi de faire infirmer la décision du juge. Au mépris de cette décision du juge ordonnant la protection de cette jeune fille, la jeune A.R. a été maintenue en zone d'attente et renvoyée vers le Nigeria le 26 mai 2005, pays où elle a effectué

une escale de son parcours avant de se rendre en France mais avec lequel elle n'avait aucune attache.

- Le juge des enfants

Le juge des enfants, compétent en matière d'enfance en danger, peut être saisi sur le fondement des articles 375 et suivants du code civil, relatifs à l'assistance éducative. Il doit intervenir lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises. Ce magistrat peut alors prendre toute mesure de protection nécessaire au regard de la situation de l'enfant, notamment prononcer une mesure de placement auprès de l'ASE.

Nous n'avons pas eu pour l'instant plus de réponses de la part de cette institution que du parquet mineur. En 2005, nous n'avons eu connaissance que d'une saisine du juge des enfants pour un mineur en zone d'attente et c'est cette décision qui a fait l'objet d'un appel de la part du Ministère public.

- Le juge des libertés et de la détention

C'est un juge qui a l'occasion de prendre connaissance de nombreux éléments concernant le mineur, puisque, lors d'une audience, il est amené à voir ce dernier, sa famille (si elle est présente sur le territoire), ainsi que son administrateur ad hoc. Il est par ailleurs destinataire avant l'audience d'un signalement effectué par la permanence de l'Anafé. L'association a constaté que nombre de ces mineurs sont admis sur le territoire après leur comparution au tribunal de grande instance.

Mais comme nous l'avons vu, les personnes maintenues en zone d'attente le sont en moyenne 1.82 jours et les mineurs sont souvent refoulés avant même que le juge des libertés et de la détention ne puisse se prononcer.

Les mineurs isolés de nationalité chinoise semblent être nombreux. Ils n'ont pourtant jamais l'occasion de passer devant le JLD. La procédure est si expéditive en ce qui les concerne que l'Anafé n'a pas le temps de les rencontrer. Ils sont, dans la grande majorité des cas, refoulés le jour même de leur arrivée. De l'aveu même de la Croix-Rouge, association habilitée à être désignée en tant qu'administrateur ad hoc, cette dernière n'est jamais désignée par le parquet pour les chinois.

2. Devant le juge judiciaire

Le maintien en zone d'attente constitue une atteinte à la liberté individuelle de l'individu. C'est la raison pour laquelle le juge des libertés et de la détention intervient au cours de la procédure. Il n'existe pas de recours suspensif contre la mesure de placement en zone d'attente et, en dehors de l'hypothèse du référé administratif, l'étranger n'a d'autre choix que tenter de faire valoir ses droits devant le juge judiciaire. Or, dans la très grande majorité des cas, ce dernier se contente de prolonger le maintien en zone d'attente.

On peut toutefois regretter qu'il n'intervienne qu'après la 96^{ème} heure du maintien et que sa compétence ne soit pas plus étendue. Rappelons que les cas dans lesquels les étrangers sont présentés au juge des libertés et de la détention sont de plus en plus rares car la durée moyenne de maintien en zone d'attente est de 1,82 jours. Très souvent, lorsque l'heure de la saisine du juge arrive, l'étranger est déjà reparti... Finalement, il aura donc passé un certain temps sans liberté et sans qu'aucun contrôle juridictionnel ne soit exercé de manière effective.

▪ **Le rôle du JLD**

Le juge des libertés et de la détention doit être saisi dans les quatre-vingt-seize heures de la notification du maintien en zone d'attente. Il a la faculté de prolonger le maintien pour huit jours de plus et, à l'issue de ce nouveau délai, il pourra décider d'un renouvellement exceptionnel du maintien pour une dernière période de huit jours.

C'est l'administration qui doit faire la preuve de circonstances exceptionnelles pour justifier que l'étranger reste à sa disposition au-delà de douze jours mais en pratique les circonstances exceptionnelles sont très facilement admises par le magistrat.

Ainsi, de très nombreux mineurs - se disant palestiniens - sont placés en zone d'attente pendant la durée maximale de maintien : vingt jours. La police doute de leur nationalité, leur provenance est inconnue et les ambassades où ils sont présentés (Egypte, Liban, etc.) ne les reconnaissent pas comme des nationaux et n'acceptent donc pas de délivrer de laissez-passer. Mais, alors que le CESEDA précise que le maintien en zone d'attente n'est possible que le « temps strictement nécessaire » au départ de l'étranger, les magistrats prolongent volontiers la mesure de maintien au-delà des douze jours.

Le juge des libertés et de la détention est compétent pour apprécier la privation de liberté de l'étranger. Il s'assure que le maintien en zone d'attente et les droits qui sont attachés à cette privation de liberté ont été notifiés dans un délai raisonnable suivant l'interpellation.

Le juge judiciaire doit rester dans les limites qui sont posées par la séparation des pouvoirs. Il n'est pas autorisé à apprécier la légalité des décisions administratives. Pourtant, la procédure durant les quatre premiers jours en zone d'attente est entièrement du fait de l'administration.

▪ **Les irrégularités de procédure et les garanties de représentation**

- Irrégularités

Des observations d'audiences effectuées par l'Anafé au tribunal de grande instance de Bobigny permettent de se faire une opinion à propos des circonstances dans lesquelles des étrangers ont vu le juge des libertés et de la détention refuser de renouveler leur maintien. Ce qui a pour conséquence immédiate, lorsqu'il n'y a pas d'appel suspensif du parquet, de permettre à l'étranger d'entrer sur le territoire.

Il est très fréquent que dans cette hypothèse le préfet interjette appel. Si la cour d'appel infirme la

décision du tribunal de grande instance, l'étranger peut alors être placé à nouveau en zone d'attente. C'est ainsi que plusieurs étrangers, ignorant que l'appel avait été rendu en leur défaveur, se sont ensuite rendus en zone d'attente afin de récupérer leurs documents de voyage et leur sauf-conduit, mais y ont été interpellés pour être refoulés. Il convient donc d'être très vigilant sur ce qui pourrait donner lieu à une importante violation du droit international. Comment respecter le principe de non refoulement des demandeurs d'asile inscrit dans la Convention de Genève dans l'hypothèse où l'étranger a, entre son admission sur le territoire et son nouvel enfermement en zone d'attente, pu déposer une demande d'asile sur le territoire ?

- Garanties de représentation

Décider de la prolongation du maintien en zone d'attente n'est qu'une faculté pour le juge. C'est pourquoi il peut tenir compte des garanties de représentation de l'étranger. Ces garanties sont le plus souvent établies par la présence de membres de la famille sur le territoire (ainsi qu'à l'audience) et leur capacité à prendre en charge la personne concernée. La présence d'un membre de la famille de nationalité française ou ayant le statut de réfugié joue clairement en faveur de l'étranger.

Mais dans le domaine des irrégularités procédurales, comme de celui de la prise en compte des garanties de représentation, la différence d'appréciation des différents juges se fait cruellement ressentir. C'est surtout le cas depuis septembre 2005, puisque seuls cinq magistrats se partagent les « audiences 35 quater », qui concernent les étrangers en zone d'attente.

3. Devant le juge administratif

Les recours contre les décisions administratives prises par la PAF ou par le ministre de l'Intérieur, quand elles concernent l'admission au titre de l'asile, sont formés dans un délai de deux mois et sont sans effet suspensif. Pour l'Anafé, la défense du droit des personnes maintenues en zone d'attente est indissociable de l'existence de recours suspensifs. Reste la possibilité d'exercer des référés administratifs qui peuvent être jugés rapidement mais qui n'empêchent pas un refoulement avant que le juge ne se prononce.

▪ Le rôle du juge administratif

Le juge administratif est compétent pour apprécier la légalité et les conditions de notification des différentes mesures prises par les autorités administratives.

Pourront être utilement contestées devant lui les décisions prises par l'administration par des procédures de référé-suspension, mais pas seulement. Dans le cadre du référé-liberté, le juge des référés va pouvoir prononcer une mesure de sauvegarde d'une liberté. Cela signifie que pourront aussi être contestées devant lui un agissement ou une abstention de l'administration.

L'Anafé défend les maintenus par le biais de ces deux procédures. Le choix entre les deux recours est un choix stratégique qui évolue selon les situations et les résultats obtenus. Le type de procédure en référé sera décidé au regard des délais et des conditions de recevabilité du recours. Le référé-suspension est théoriquement moins rapide - la pratique ne va pas dans ce sens - et ses

conditions sont plus faciles à remplir, mais c'est une procédure plus lourde à mettre en œuvre puisqu'il faut présenter deux requêtes simultanément (une requête en excès de pouvoir en plus de celle en référé).

	référé-liberté	référé-suspension
Délais pour statuer :	48 heures	15 jours
Conditions de fond :	-qu'il y ait une situation d'urgence. -être en présence d'une liberté fondamentale; -cette liberté doit être l'objet d'une atteinte grave; -cette atteinte doit être manifestement illégale;	-qu'il y ait une situation d'urgence. -il doit exister un doute sérieux quant à la légalité de la décision

▪ **Les référés pour les demandeurs d'asile**

La question du choix du référé ne se pose pour l'instant qu'en ce qui concerne les demandeurs d'asile. De l'avis de l'Anafé, d'autres situations devraient pouvoir donner lieu à cette procédure mais la jurisprudence n'y est pas favorable. Le juge administratif considère que le référé-liberté est recevable lorsqu'il est en présence d'un demandeur d'asile. Il n'y a effectivement pas de doute quant au caractère de liberté fondamentale du droit constitutionnel d'asile, et de son corollaire, le droit de solliciter le statut de réfugié.

En présence d'un demandeur d'asile, le magistrat devra décider si le ministère de l'Intérieur a porté une atteinte manifestement illégale à la liberté de solliciter l'admission sur le territoire au titre de l'asile.

Mais la procédure du référé-liberté, utilisée jusqu'à présent par l'Anafé pour les demandeurs d'asile, n'a pas toujours été encourageante. Le magistrat du tribunal administratif dénature parfois tout autant que l'administration l'examen de la demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile. Il a démontré à plusieurs reprises ses exigences quant à un récit précis et circonstancié qui serait étayé par de solides preuves.

Ainsi, dans le cas du journaliste érythréen cité plus haut, l'Anafé avait introduit un référé-liberté auprès du tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Ce recours avait été rejeté au tri, sur simple lecture de la requête et sans avoir jugé utile de convoquer l'intéressé à une audience. Les mêmes éléments ont pourtant suffi à convaincre la Cour européenne des droits de l'homme, saisie en urgence, de demander au gouvernement français, au titre de mesures provisoires, de ne pas renvoyer le requérant vers l'Erythrée.

De l'avis même du président de la section contentieuse du Conseil d'Etat, qui a eu l'occasion

d'exprimer lors d'une audience de référé à laquelle l'Anafé était présente, que le référé-suspension est à préférer. Et cette affaire était celle d'un demandeur d'asile. Il faut alors compter sur la volonté du magistrat de statuer dans un délai très court, même si la loi autorise un délai de quinze jours.

En pratique, l'Anafé, qui ne s'est engagée sur le terrain du référé-suspension que très récemment, a constaté une prise en compte de la situation d'extrême urgence des personnes maintenues. Ainsi, sur un petit nombre de procédures en référé-suspension effectués par l'Anafé, les délais ont été les mêmes que ceux du référé-liberté.

- **Les référés pour les non admis / transit interrompu**

Nous avons évoqué plus haut les nombreuses irrégularités qui concernent les personnes non-admises ou en transit interrompu. Il n'a, pour l'instant, pas été possible de contester ces décisions par la voie du référé-liberté puisque le juge administratif n'a pas retenu la liberté d'aller et venir comme une liberté fondamentale.

A contrario, les référés-suspension ont été utilisés avec plus de succès.

Encouragés par une décision du tribunal administratif prise en faveur d'un vénézuélien, les intervenants de l'Anafé ont ensuite introduit de nombreux référés-suspension. Le vénézuélien avait été empêché de continuer son voyage vers l'Italie parce qu'il n'avait pas, selon la PAF, de ressources suffisantes. En l'espèce, le juge administratif avait décidé que Monsieur E.H. avait apporté toutes les justifications de son voyage à l'audience.

L'Anafé a par la suite constaté, lorsque des référés étaient introduits auprès du tribunal administratif et que ce dernier fixait une audience pour juger ces affaires, que la PAF infirmait ses décisions avant l'audience. Il était ainsi mis fin au maintien en zone d'attente et les étrangers pouvaient alors poursuivre leur voyage. Ca a notamment été le cas de huit boliviens, arrêtés dans leur voyage vers l'Espagne, pour la plupart parce qu'ils avaient des « ressources excessives », autours de 1 000 dollars. Le 4 décembre 2005, un référé-suspension a été engagé pour ces personnes et la PAF leur a permis de continuer leur voyage. Le tribunal a donc, à chaque fois, prononcé un non-lieu à statuer.

Annexes

Annexe A – Convention d'accès permanent en zone d'attente du 19 décembre 2005

CONVENTION

Entre l'Etat, représenté par M. Nicolas Sarkozy, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et désigné sous le terme « l'administration »,

et

L'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), représentée par sa Présidente, Madame Hélène Gacon, dénommée ci-après sous le terme "l'association",

PREAMBULE

Les articles L. 221-1 à L. 224-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (anciennement article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France) prévoit notamment que « l'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international et désignée par arrêté, un port ou à proximité du lieu de débarquement, ou dans un aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ».

Le maintien en zone d'attente est prononcé par décision administrative pour une période de quarante-huit heures, qui peut être renouvelée de la même durée, dans les mêmes conditions. Au-delà, une première prolongation de huit jours peut être décidée par le juge des libertés et de la détention, qui est également compétent pour décider, le cas échéant, d'une seconde prolongation de huit jours au maximum. La possibilité d'interjeter appel devant la cour d'appel est garantie.

La période maximale de maintien est donc de 20 jours, à moins qu'une demande d'asile ne soit formulée entre le 16^{ème} et le 20^{ème} jour, auquel cas la durée de maintien est prolongée de quatre jours à compter de la demande, le temps pour l'administration d'examiner celle-ci.

Lorsque l'administration a décidé de maintenir un étranger en zone d'attente, elle doit l'informer, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France.

La plate-forme aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle constitue le principal lieu de passage d'étrangers non-admis sur le territoire ou demandeurs d'asile. Afin de permettre à ceux-ci de pouvoir mieux exercer leurs droits, l'Etat a passé avec l'ANAFE, dont l'objet est la défense des étrangers, une première convention de nature expérimentale autorisant l'association à intervenir en permanence auprès des étrangers concernés. Cette convention signée le 5 mars 2004, était conclue pour une durée de six mois et a ensuite été reconduite tacitement. Par la présente convention, l'autorisation de l'association est renouvelée pour une nouvelle période d'un an à compter de la signature.

ARTICLE 1^{ER} : OBJET

La mission confiée à l'association a pour objet :

- de rencontrer les étrangers maintenus en zone d'attente en dehors des différentes phases administratives et judiciaires de la procédure ;
- de leur fournir toute l'information et l'assistance utile sur le plan juridique afin de mieux garantir l'exercice effectif de leurs droits ;
- de formuler des propositions tendant à améliorer les conditions de maintien en zone d'attente des étrangers et les garanties dont ces étrangers bénéficient. L'administration fait connaître à l'association les suites qu'elle entend donner à ces propositions.

ARTICLE 2 : DUREE

La présente convention est conclue pour une période d'un an à compter de sa signature.

ARTICLE 3 : MODALITES D'EXECUTION

1 - La mission s'exerce sur la zone d'attente du site aéroportuaire de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, délimitée par un arrêté du préfet de la Seine-Saint-Denis en date du 18 janvier 2001.

2 - Pour réaliser la mission, l'association désigne une équipe de 10 à 15 personnes, composée de salariés ou de bénévoles. Ces personnes font l'objet d'une habilitation du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, prise après avis du directeur central de la police aux frontières. Les habilitations sont individuelles et nominatives. En cas de manquement au respect des règles prévues par la présente convention, cette habilitation peut être retirée. L'administration informe sans délai l'association des motifs qui l'ont conduite à prendre cette décision.

3 - L'intervention des personnes habilitées prend la forme :

- de la tenue de permanences dans le lieu d'hébergement dénommé ZAPI 3 afin d'assister les étrangers maintenus dans la connaissance et l'exercice de leurs droits ; en cas d'ouverture d'un autre lieu d'hébergement d'étrangers maintenus en zone d'attente, provisoire ou non, sur l'emprise de l'aéroport visé en préambule de la présente convention, une permanence peut également être assurée dans ces lieux ;

- de visites de la zone internationale dans les conditions fixées au point 5 du présent article.

4 - Sous réserve du respect des consignes de sécurité, les personnes habilitées peuvent intervenir librement dans la partie hébergement des locaux dénommés ZAPI 3 et des autres lieux d'hébergement visés au point 3 ci-dessus. Elles peuvent y rencontrer les étrangers maintenus et s'entretenir librement et de manière confidentielle avec eux.

Ces interventions et ces entretiens ne peuvent toutefois avoir lieu pendant les opérations de police.

Lors de son arrivée dans la partie hébergement dénommée ZAPI 3, tout étranger maintenu en zone d'attente a à sa disposition un document d'information, annexé à la présente convention, qui a pour objet de l'informer de ses droits et devoirs afférents au maintien.

Par ailleurs, l'administration procède à l'affichage de ladite notice dans les locaux d'hébergement.

5 - Sous réserve de l'obtention des autorisations individuelles imposées par la réglementation en matière d'accès à la zone réservée, les personnes habilitées peuvent visiter la zone internationale, dans le cadre de l'exercice de leur mission, à raison de trois fois par semaine. Pendant ces visites, les personnes habilitées – au nombre de deux au maximum – sont accompagnées par un fonctionnaire de la police aux frontières. Elles peuvent avoir des échanges avec les étrangers, à l'exception de ceux pour lesquels une procédure est en cours, et accéder aux locaux où ces personnes sont en attente.

Les visites de la zone internationale peuvent avoir lieu nonobstant le déroulement d'opérations de police. Les personnes habilitées ne sont pas autorisées à intervenir dans les procédures ou les opérations en cours.

Pendant toute la durée de la convention, l'application du présent point 5 fait l'objet d'une réunion à la fin de chaque mois entre l'association et l'administration, représentée par le directeur de la police aux frontières de Roissy. Cette réunion a pour objet d'évaluer les modalités de visite de la zone internationale par les personnes habilitées. Ces modalités peuvent faire l'objet de modifications.

En cas de circonstances exceptionnelles, et après consultation de l'association, les modalités de visite des personnes habilitées peuvent être réaménagées par décision du directeur central de la police aux frontières et du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques.

6 – En cas de difficulté dans la mise en œuvre de leur mission, les représentants locaux de l'association saisissent en premier lieu le directeur de la police aux frontières de Roissy puis, si nécessaire, le directeur central de la police aux frontières et le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques.

ARTICLE 4 : AUTRES OBLIGATIONS DES PARTIES

L'association et l'administration échangent régulièrement toutes informations relatives à la bonne réalisation de la mission.

L'association s'engage à exercer son activité dans les limites de l'objet de la convention.

Pour sa part, l'administration met à la disposition de l'association les moyens matériels nécessaires à la tenue de ses permanences dans les lieux d'hébergement : un local équipé de mobiliers de bureaux, un téléphone, une télécopie et une messagerie électronique, sans en prendre en charge les coûts de fonctionnement.

ARTICLE 5 : AVENANT

Sous réserve du point 5 de l'article 3, toute modification des conditions ou modalités d'exécution de la présente convention, définie d'un commun accord entre les parties, fait l'objet d'un avenant.

ARTICLE 6 : RESILIATION ET FIN DE LA CONVENTION

En cas de non-respect par l'une ou l'autre partie des engagements respectifs inscrits dans la présente convention, celle-ci pourra être résiliée de plein droit par l'une ou l'autre partie à l'expiration d'un délai d'un mois suivant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception valant mise en demeure.

Au terme de la convention, une réunion rassemblant les représentants des administrations concernées et les responsables de l'association est organisée aux fins d'établissement d'un bilan commun dans un délai d'un mois. Chacune des parties conserve la possibilité d'établir son propre bilan sous réserve d'en informer l'autre partie et de le lui communiquer.

Fait à Paris, le 19 décembre 2005

Annexe B - Résolution de l'Anafé sur les enfants isolés étrangers qui se présentent aux frontières françaises

De nombreuses instances internationales et nationales ont pris position en faveur de l'admission des enfants isolés¹ et/ou contre leur maintien en zone d'attente :

- Le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR) et l'Alliance internationale Save the Children dans le cadre du programme en faveur des enfants séparés en Europe (déclaration de bonne pratique². L'accès au territoire) ;
- Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (observations finales du Comité des droits de l'enfant à la France, 4 juin 2004) ;
- La Commission nationale consultative des droits de l'homme (avis portant sur les dispositions nécessaires pour l'accueil des mineurs demandeurs d'asile non accompagnés, adopté par l'assemblée plénière le 3 juillet 1998, avis relatif à la situation des étrangers mineurs isolés, adopté par l'assemblée plénière le 21 septembre 2000) ;
- La Défenseure des enfants, autorité indépendante nommée en conseil des ministres (avis sur la question des mineurs étrangers isolés du 4 octobre 2000, Rapport annuel 2000, la Documentation française) ;
- Le député de l'Isère Louis Mermaz (aujourd'hui sénateur), (avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, Tome II, Intérieur et décentralisation par Louis Mermaz, nov. 2000).

Pour l'Anafé,

- **Tout mineur étranger isolé se présentant seul aux frontières françaises doit être admis sur le territoire sans condition.**
- **Les enfants isolés ne doivent jamais faire l'objet ni d'un refus d'entrer sur le territoire ni d'un placement en zone d'attente.**
- **Du seul fait de son isolement, une situation de danger doit être présumée dès lors qu'un mineur isolé se présente à la frontière et les mesures légales de protection doivent être mises en oeuvre.**
- **Tout étranger se déclarant mineur doit être présumé comme tel jusqu'à preuve du contraire et sa minorité ne devrait pouvoir être remise en cause que par une décision de justice.**
- **Le retour des mineurs isolés ne peut être envisagé, une fois qu'ils ont été admis sur le territoire, que dans le cas où la décision a été prise par un juge dans l'intérêt supérieur de l'enfant.**
- **Cette position de l'Anafé est fondée sur les prescriptions du droit international en la matière ainsi que sur l'analyse du droit français, qu'il s'agisse des dispositions spécifiques aux mineurs comme des règles applicables aux étrangers.**

¹ Conformément à la définition communément admise (notamment par le programme en faveur des enfants séparés en Europe (PESE), l'Anafé entend par "enfants isolés" des enfants de moins de 18 ans qui se trouvent en dehors de leur pays d'origine et sont séparés de leurs deux parents ou de leur ancien tuteur légal/coutumier.

² (Déclaration de bonne pratique établie dans le cadre du Programme en faveur des Enfants séparés en Europe, seconde édition, octobre 2000)

I - Des principes qui s'imposent au regard du droit international

L'admission sans condition des mineurs isolés est conforme aux dispositions de l'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) qui prévoit que : « **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'Etat** ».

De plus, les mesures de refus d'admission sur le territoire et de placement en zone d'attente sont contraires aux dispositions de l'article 3 de la CIDE qui 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* ». Le Conseil d'État a estimé que le renvoi d'un mineur vers son pays d'origine pouvait porter « atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et devait être regardé comme contraire à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant » (Mlle CINAR, 22 septembre 1997).

Le maintien en zone d'attente est aussi contraire à l'article 37 b) de la CIDE qui précise que « **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** ». Le Comité pour les droits de l'enfant de l'ONU a souligné que les dispositions de l'article 37 b) limitant la privation de liberté s'appliquent à toutes les formes que peut prendre cette privation, y compris dans les « établissements de santé ou de protection de l'enfance, aux enfants demandeurs d'asile et aux jeunes réfugiés ».

II - Des principes encadrés par le droit national

Le refus d'admission et le maintien des enfants isolés en zone d'attente heurtent aussi de front le droit interne français, tant les principes qui régissent la protection de l'enfance que les dispositions qui les protègent contre toute mesure d'éloignement du territoire.

L'article 375 du code civil prévoit des mesures de protection lorsque « la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises ». Cette disposition s'applique pour les enfants maintenus en zone d'attente (CA Paris, 7 décembre 2004). Or, pour l'Anafé, **les conditions du maintien en zone d'attente constituent en elles-mêmes une mise en danger** : danger encouru du fait du maintien de mineurs isolés dans les mêmes lieux que des adultes mais aussi en raison des violences policières qu'ils peuvent subir lors de leur séjour en zone d'attente.

1) Actuellement, seuls les moins de treize ans sont isolés des adultes et retenus dans des hôtels à proximité de l'aéroport. Au-dessus de treize ans, les enfants sont maintenus dans les mêmes locaux que les autres étrangers, sans que des dispositions particulières soient prises, en violation de l'article 37 c) de la CIDE qui prévoit que « tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes ».

2) Les violences commises par les forces de police en zone d'attente sont nombreuses et récurrentes. Les mineurs en sont aussi les victimes. Dans son rapport 2003, rendu public en mai 2004, la Commission nationale de déontologie de la sécurité a ainsi établi qu'un enfant avait « *reçu des coups en lien direct avec la tentative de rembarquement : coups donnés au visage et blessures au poignet provoquées par la torsion volontaire des menottes, technique appelée par un gardien de la paix "la mobylette"* ». Ces coups ont été portés avec une telle violence qu'un médecin a pu constater, vingt-quatre jours après son interpellation, un hématome au visage « *avec douleurs à la palpation* », une cicatrice au niveau du poignet et « *un état anxieux à type de tristesse [...] et de fatigue post traumatique* ». A cette occasion, la CNDS a aussi relevé que les policiers n'avaient pas « *tenu compte d'un certificat médical indiquant l'incompatibilité de l'état de santé du mineur avec une mesure de garde à vue qui aurait dû entraîner le transfert immédiat dans un service médical approprié* ». Le plus inquiétant dans cette affaire, où une situation de violence a pu être particulièrement établie à l'encontre d'un mineur, est sûrement la réponse du ministre de l'Intérieur à la Commission : « *sur les contraintes exercées à l'encontre de M. W., il ressort que celui-ci a dû être maîtrisé avec la force strictement nécessaire par les fonctionnaires intervenants* ».

Enfin, la zone d'attente étant le lieu où sont placés les étrangers en attente soit de leur admission sur le territoire, soit de leur renvoi, **les enfants qui y sont maintenus encourent donc le risque d'être**

refoulés à tout moment. Or la loi française prohibe toutes les formes d'éloignement forcé à l'égard de mineurs, qu'il s'agisse de mesures administratives (expulsion ou reconduite à la frontière) ou judiciaires (interdiction du territoire français). La situation faite aux mineurs placés en zone d'attente est en **contradiction flagrante avec ce principe de protection des mineurs** contre l'éloignement, et **témoigne d'une incohérence du législateur.**

III - Administrateur ad hoc

Depuis la loi du 4 mars 2002, le procureur de la République doit désigner sans délai un administrateur ad hoc à tous les mineurs isolés qui sont placés en zone d'attente. Il est prévu que l'administrateur ad hoc « assiste le mineur durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien ».

En pratique la loi n'est pas respectée : l'administrateur ad hoc n'est pas présent au moment de la notification au mineur du refus d'entrée qui lui est opposé et de son placement en zone d'attente. Son rôle se limite à assurer la représentation du mineur lors de sa comparution devant le juge des libertés et de la détention. Il s'agit donc, comme on pouvait le craindre, de permettre à ce magistrat de prolonger la mesure de privation de liberté en toute bonne conscience et dans le respect des règles de procédure. Plus de dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la loi, on peut considérer que les administrateurs ad hoc ne sont pas en mesure d'assurer efficacement la protection des mineurs qu'ils représentent.

IV - Contestation de la minorité en zone d'attente

Les services de la police aux frontières saisissent systématiquement le procureur de la République dès lors qu'ils estiment que la minorité d'un étranger maintenu en zone d'attente est douteuse compte tenu de son apparence physique. Cette suspicion s'applique y compris à ceux qui sont en mesure de présenter un document d'état civil, souvent considéré comme faux. Sur réquisition du procureur de la République, un médecin est alors chargé de procéder à des examens afin de déterminer si l'intéressé est mineur ou non.

Il s'agit en général d'un **examen physique** (prise de mensuration, d'un relevé de l'évolution de la puberté, développement de la dentition) et **de radiographies du poignet, du coude ou de la hanche.**

Cet examen est, de l'aveu même du corps médical, « *mauvais scientifiquement* » (intervention du Dr. Odile Diamant-Berger, actes du colloque « Quelle protection en Europe pour les mineurs isolés demandeurs d'asile », 27 octobre 2000 in *Pro Asile* n°4) et **ne peut en tout état de cause fournir qu'une estimation très approximative de l'âge physiologique d'une personne.** Il est communément admis que la marge d'erreur est de plus ou moins dix huit mois ! C'est pourtant sur la base de ces examens médicaux qu'un grand nombre de mineurs sont traités comme des majeurs et de ce fait privés de l'assistance d'un administrateur ad hoc.

V – Mineurs demandeurs d'asile

Les enfants isolés qui demandent l'asile sont traités comme les majeurs et sont retenus en zone d'attente pendant « *le temps strictement nécessaire à un examen tendant à déterminer si [leur] demande n'est pas manifestement infondée* ».

Cette procédure expéditive a permis de déclarer « *manifestement infondée* » plus de 96% des demandes d'asile à la frontière en 2003 et 92% en 2004, décisions qui débouchent sur un refus d'entrer et donc un risque de renvoi des intéressés. Or, le HCR estime que les enfants isolés devraient toujours « *faire l'objet de procédures normales et se voir épargner les procédures alternatives dont celle relative [...] au manifestement infondée* »³.

³ Déclaration de bonne pratique établie dans le cadre du Programme en faveur des Enfants séparés en Europe, seconde édition, octobre 2000.

VI – Protection des victimes du trafic d’êtres humains

Un des principaux arguments utilisé par la police aux frontières et le ministère de l’intérieur pour justifier le renvoi des mineurs est le « signal fort » ainsi donné pour décourager les « trafiquants » et démanteler les filières, et démontrer que la France n’est pas une porte d’entrée.

Cet argument serait crédible si dans le même temps les moyens étaient mis en œuvre pour sauver les victimes – les mineurs – des mains des trafiquants. Tel n’est pas le cas : en France, comme cela a été dénoncé par le rapport de la mission d’information sur la traite humaine⁴, le système de protection est inexistant ou défaillant. Si les réseaux sont libres d’agir dans leurs activités criminelles, c’est parce que **la protection prévue par le droit commun n’est ni appliquée pleinement, ni adaptée à la problématique spécifique du trafic de mineurs étrangers** (création de centres protégés). Dans ces conditions, renvoyer une victime de la traite humaine à son point de départ, c’est la maintenir sous la contrainte des trafiquants qui vont la récupérer à l’arrivée pour tenter un autre passage vers la France ou ailleurs. **Maintenir un mineur en zone d’attente avec une perspective de renvoi, c’est punir la victime et non le criminel.**

VII – Conditions pour le retour

Le retour des mineurs isolés ne peut être envisagé, une fois qu’il a été admis sur le territoire, que s’il est jugé conforme à l’intérêt de l’enfant, lorsque les conditions sont réunies pour assurer sa prise en charge à l’arrivée dans le cadre d’un système de protection adapté et conforme aux normes du droit international. Rien, dans la pratique actuelle des autorités françaises, ne laisse penser que les garanties minimales sont prises à cette fin. La rapidité de certains renvois (moins de 24 heures) et le fait que des enfants sont parfois renvoyés non dans leur pays d’origine, mais dans le pays par lequel ils ont transité en dernier lieu avant d’arriver en France tendent à prouver le contraire. Les quelques informations recueillies dans l’urgence auprès des autorités consulaires françaises dans les pays d’origine ne peuvent constituer une garantie suffisante. De surcroît, il n’appartient pas à la police, mais au seul juge, d’apprécier que les conditions du retour soient bonnes ou non pour le mineur. Il a d’ailleurs été jugé que le danger peut être caractérisé par les conditions de renvoi vers un pays étranger (*Juge des enfants de Bobigny, ordonnances du 1^{er} septembre 2001, 22 août 2004, 17 septembre 2004*).

Compte tenu de cette situation :

- **L’Anafé rappelle qu’il existe une présomption de minorité de tous les enfants isolés se présentant en tant que tels, les expertises médicales tendant à déterminer leur âge n’ayant pas de valeur scientifique probante ;**
- **L’Anafé exigera l’admission sur le territoire français de tous les enfants isolés se présentant à nos frontières ;**
- **L’Anafé rendra public par le biais de communiqué de presse les situations d’enfants isolés dont elle a connaissance ;**
- **L’Anafé alertera la Défenseure des enfants des situations dont elle a connaissance ;**
- **L’Anafé saisira systématiquement le procureur de la République et le juge des enfants des situations dont elle a connaissance, en leur demandant de prendre une mesure protection de l’enfance.**

⁴ Assemblée Nationale, Rapport d’information N°3459 , déposé le 12 décembre 2001.