anafé

Association nationale
d'assistance aux frontières
pour les étrangers

Aux frontières des vulnérabilités

Rapport d'observations
dans les zones d'attente
2016-2017

Février 2018

Sommaire

ABRÉVIATIONS 4
EDITO 5
AVANT-PROPOS 6
PERSONNES PARTICULIÈREMENT VULNÉRABLES ET VIOLATIONS DES DROITS 8
LE BILAN TRÈS MITIGÉ DE LA RÉFORME « ASILE » DE 2015 8
Une opportunité manquée 8
La complexification de la procédure, source de dysfonctionnements 9
Les « garanties procédurales particulières » en cas de vulnérabilité, un écran de fumée ? 11
L'accompagnement aux entretiens OFPRA : retour sur un nouveau droit 13
ENFANTS EN ZONE D'ATTENTE, UNE PRIVATION DE LIBERTÉ ASSUMÉE 19
La protection de l'enfance et son « application » en zone d'attente 19
Le quotidien d'un enfant en zone d'attente 22
La réforme du droit d'asile, fin du maintien des mineurs demandeurs d'asile ? 24
ACCÈS AUX SOINS ET PROTECTION CONTRE LE RENVOI DES PERSONNES MALADES :
N ENJEU DE SANTÉ PUBLIQUE 25
A la recherche de critères de vulnérabilité liés à la santé publique 26
Personnes malades et femmes enceintes : pourquoi un droit à la santé doit être garanti 27
ZONE D'ATTENTE ET VULNERABILITÉS,
OU LA NECESSITÉ DE METTRE FIN À L'ENFERMEMENT AUX FRONTIÈRES **31**
L'ENFERMEMENT, UNE SOURCE DE VULNERABILITÉ IGNORÉE 31
Des conditions de maintien difficiles et une procédure complexe 31
Un contexte juridique défavorable 32
Une vulnérabilité engendrée par la politique publique 33
TOUR DE FRANCE DES ZONES D'ATTENTE 34
Roissy-Charles de Gaulle 35
Beauvais 37
Mayotte 38
La Réunion 39
Marseille 39
Orly 40
Dans les autres zones d'attente 41
LES PERSONNES MAINTENUES FACE À LA JUSTICE : UN PARCOURS DU COMBATTANT 42
Une procédure soumise au pouvoir discrétionnaire policier 42
Face aux juges 43
La justice des frontières : démonstration d'une « justice de classe » ? 46
A LA FRONTIÈRE DE L'ARBITRAIRE 48
Des droits limités et difficiles à exercer 48
Un discrétionnaire glissant à la frontière 50
Des violences policières 52
L'ÉTAT D'URGENCE, PRÉTEXTE À LA FERMETURE DES FRONTIÈRES INTERNES 54
Des maintenus en provenance de l'espace Schengen 54
Des mesures détournées aux fins de « lutte contre l'immigration irrégulière » 55
LA GARDE À VUE, L'ENFERMEMENT AU-DELÀ DE LA ZONE D'ATTENTE 56
LE REFOULEMENT, INCUBATEUR D'ATTEINTES AUX DROITS 58
Des dérives difficilement sanctionnables 59
Le refoulement comme mise en danger ou retour au danger d'origine 60
ANNEXES **61**
ACTES DU SÉMINAIRE « AUX FRONTIÈRES DE LA VULNERABILITÉ **62**
VUES DE L'INTÉRIEUR **111**
LA ZONE D'ATTENTE EN QUELQUES CHIFFRES **129**
PUBLICATIONS **136**
NOUS SOUTENIR **137**

Ont contribué à la rédaction de ce rapport :
Amélie Blanchot, Laure Blondel, Mathilde Buffière, Soizic Chevrat, Charlène Cuartero-Saez, Patrick Delouvin, Mathilde Godoy, Louis Imbert, Alexandre Moreau, Laure Palun, Marco Zanchetta
L'Anafé entend à nouveau remercier les visiteurs, les bénévoles, les stagiaires et les membres de l'Anafé qui lui permettent de réaliser ses missions.
L'Anafé remercie particulièrement les intervenants lors du séminaire du 3 février 2017, dont les interventions étaient d'une grande qualité.

Abréviations

AAH	Administrateur ad hoc
ADP	Aéroports de Paris
Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
BMI	Brigade mobile d'intervention
CAA	Cour administrative d'appel
CAT	Comité des Nations-Unies contre la torture
CCNE	Comité consultatif national d'éthique
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CRA	Centre de rétention administrative
CRF	Croix-Rouge française
CRS	Compagnie républicaine de sécurité
CSP	Code de la santé publique
DAF	Division de l'asile aux frontières (OFPRA)
DDD	Défenseur des droits
DZPAF	Direction zonale de la police aux frontières
GASAI	Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration (PAF)
GAV	Garde à vue
HCSP	Haut conseil de la santé publique
HCR/UNHCR	Haut- commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés
INAD	Non-admis
JAP	Juge d'application des peines
JDE	Juge des enfants
JLD	Juge des libertés et de la détention
MI	Ministère de l'intérieur
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
ONU	Organisation des Nations-Unies
OQT	Obligation de quitter le territoire
PAF	Police aux frontières
Roissy CDG	Aéroport Roissy-Charles de Gaulle
T1	Terminal 1 de l'aéroport de Roissy
T2	Terminal 2 de l'aéroport de Roissy
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Transit interrompu
ULE	Unité locale d'éloignement
UMCRA	Unité médicale du CRA
UNESI	Unité nationale d'escorte des soutient et d'intervention
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
US	Unité sanitaire
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
ZA	Zone d'attente
ZAPI 3	Zone d'attente pour personnes en instance (Lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy-Charles de-Gaulle)

Édito

À l'heure des nouvelles réformes du droit d'asile et du droit des étrangers, l'Anafé se replonge au cœur de la notion de « vulnérabilité » qui a acquis une place prépondérante dans les discours politiques et de nombreuses disciplines depuis les années 90. Le droit des étrangers n'a pas fait exception à la règle. Deux ans après les réformes de « l'asile » et de « l'immigration », l'Anafé a dressé un état des lieux inquiétant de l'utilisation de cette notion en zone d'attente et de ses conséquences pour les personnes en difficulté aux frontières.

Ce rapport traite donc des observations de l'Anafé des années 2016 et 2017, avec une attention particulière portée aux difficultés rencontrées par les personnes maintenues au regard de la notion de « vulnérabilité », et des conclusions de son séminaire « Aux frontières de la vulnérabilité » organisé le 3 février 2017.

Dans le contexte de privation de liberté en zone d'attente marqué par des pratiques criminalisantes et discriminantes, voire arbitraires, l'enfermement est en soi source de vulnérabilité. Pourtant, la réforme de l'asile de 2015 prévoit une application restrictive de cette notion de « vulnérabilité » pour les seuls demandeurs d'asile à la frontière. L'Anafé regrette que la définition ne prenne pas en compte la vulnérabilité dans son ensemble, comme le milieu socio-politico-économique d'origine et le contexte dans lequel la personne se trouve, comme par exemple la zone d'attente. Aussi, toute personne privée de liberté aux frontières devrait être considérée comme vulnérable avec une attention particulière portée aux mineurs, aux personnes malades et aux demandeurs d'asile.

Les évolutions législatives de 2015 et 2016 n'ont apporté que des changements mineurs en ce qui concerne les procédures à la frontière et n'ont pas permis d'enrayer les nombreuses atteintes aux droits dénoncées aux frontières depuis des années par l'Anafé mais aussi par les instances nationales et internationales de protection des droits. La réforme annoncée à l'été 2017 qui devrait être discutée dans les prochaines semaines ne va pas non plus dans ce sens.

L'État français doit entendre les revendications de la société civile et cesser de privilégier le contrôle des frontières au détriment des droits des personnes en migration et en situation d'exil. Il doit surtout mettre en œuvre les principes prescrits par les conventions internationales qu'il a ratifiées et mettre enfin en place une véritable politique migratoire d'accueil et de protection.

Concernant l'enfermement en zone d'attente proprement dit, l'Anafé démontre et dénonce rapport après rapport, communiqué après communiqué, que l'on ne peut pas priver de liberté et enfermer des personnes dans le respect de leur dignité et de leurs droits. En effet, le constat est celui de pratiques illégales, de détournements de procédures et de violations des droits fondamentaux issus de la privation de liberté elle-même (liberté d'aller et venir, droit d'asile, droit au respect de la vie privée et familiale, droit de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants…). Forte de son expérience et parce que la réponse des pouvoirs publics face à des personnes en situation d'exil (qui sont par définition vulnérables) ne devrait pas être la privation de liberté, l'Anafé condamne le principe de l'enfermement administratif des étrangers aux frontières.

Laure Blondel et Laure Palun
Coordinatrices de l'Anafé

Avant-propos

Les zones d'attente - comme tous lieux de privation de liberté - sont marquées par l'opacité des pratiques administratives et policières et par des violations récurrentes des droits des personnes qui y sont privées de liberté[1]. Y sont notamment maintenues les personnes qui parviennent à atteindre les frontières françaises[2] par les voies dites régulières pour entrer dans l'espace Schengen et auxquelles l'administration refuse l'accès (en France et dans l'espace Schengen) parce qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrées et/ou sont suspectées d'être un « risque migratoire »[3], ainsi que celles qui demandent l'asile à la frontière. Les réformes du droit d'asile (loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015) et du droit des étrangers en France (loi n° 2016-274 du 7 mars 2016) n'ont clairement pas permis de mettre un terme aux nombreuses violations du droit international et national à la frontière régulièrement constatées et dénoncées par les associations et les instances de protection des droits de l'Homme.

Dans son rapport du 21 juillet 2015[4], le Comité des droits de l'Homme de l'ONU recommandait à la France de prendre les mesures nécessaires pour garantir un droit égal au recours suspensif et effectif pour tous, migrants et demandeurs d'asile, maintenus en zone d'attente, en permettant notamment un accès à un interprétariat professionnel et à une assistance juridique mais aussi en veillant à un examen individuel de chaque situation. Il conseillait également de s'assurer que le contrôle du juge judiciaire puisse intervenir avant toute exécution d'une mesure de refoulement du territoire mais aussi d'interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zone d'attente.

La CNCDH (Commission nationale consultative des droits de l'Homme) a exprimé les mêmes recommandations dans son avis du 21 mai 2015 concernant le projet de réforme du droit des étrangers[5].

Or, la loi du 7 mars 2016 a volontairement écarté ces recommandations. La réforme du droit d'asile, quant à elle, a non seulement modifié profondément, voire complexifié, la procédure dérogatoire applicable en zone d'attente, mais n'a pas permis de mettre un terme aux dysfonctionnements et violations des droits dénoncés en matière d'asile.

L'Anafé a choisi de présenter aujourd'hui les problématiques rencontrées en zone d'attente sous le prisme de la notion de vulnérabilité. Depuis les années 1990, cette notion a connu un essor fulgurant dans des disciplines aussi variées que la sociologie, l'économie, l'écologie, la médecine, l'histoire, la politique internationale ou encore le droit. La notion de vulnérabilité s'imposerait dans une « société de risques »[6] et viendrait rappeler « combien la vie sociale est fragile tout comme l'est l'existence individuelle »[7].

Dans le cadre de la construction du régime d'asile européen commun (RAEC, dont la création a été décidée lors du sommet européen de Tampere en 1999), plusieurs mesures ont été prises pour rapprocher les législations sur l'asile des différents États membres de l'Union européenne (UE). Les dernières datent de 2013[8] et c'est dans le cadre de leur transposition en droit français qu'a été adoptée la loi de juillet 2015 relative à la réforme de l'asile. Parmi les changements apportés, on trouve la prise en compte de la « vulnérabilité » des demandeurs d'asile dans l'examen de leur demande de protection à la frontière[9].

1. Voir les rapports de l'Anafé, dont : Des zones d'atteintes aux droits, Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité,Des zones d'atteintes aux droits novembre 2015 et Voyage au centre des zones d'attente, Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité et financier 2015,Voyage au centre des zones d'attente novembre 2016.
2. Selon les statistiques de l'administration : refus d'entrée notifiés aux frontières extérieures (métropole et outre-mer): 11 611 en 2016 (6 338 au 1er semestre 2017) contre 23 072 en 2001 ; personnes placées en zone d'attente (tous motifs de maintien confondus): 8 402 en 2016, 5 175 au 1er semestre 2017 ; personnes ayant déposé une demande d'asile: 953 en 2016 (670 au 1er semestre 2017) contre 10 364 en 2001.
3. L'appréciation du « risque migratoire » est un élément central du contrôle des frontières, et sans être véritablement encadrée, elle conduit à des décisions discriminantes voire arbitraires et à des situations qui confinent parfois à l'absurde.
4. Comité des droits de l'Homme, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, 21 juillet 2015.
5. http://www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-sur-la-reforme-du-droit-des-etrangers
6. SOULET Marc-Henry, « La vulnérabilité, une ressource à manier avec prudence », in BURGORGUE LARSEN Laurence (dir.), La vulnérabilité saisie par les juges en Europe, coll. Cahiers européens, Pédone, 2014, p. 10..
7. Ibidem.
8. - Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.
- Règlement (UE) N° 604/2013 du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.
- Directive 2013/32/UE du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.
9. Alinéa 3 de l'article L. 221-1 du CESEDA.

La définition de la notion de vulnérabilité retenue au niveau européen et en droit français est une définition catégorielle, par l'énumération d'un certain nombre de caractéristiques. L'article L. 744-6 du CESEDA précise que « l'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines »[10].

Cette définition ne permet pas de prendre en compte la vulnérabilité dans son ensemble. En effet, cette liste porte principalement sur des caractéristiques propres aux personnes concernées, presque toutes liées à leur état civil et à leur santé physique. Il s'agit de caractéristiques que l'on pourrait qualifier d'objectives puisqu'elles sont immédiatement identifiables. Cette approche tend à laisser en second plan la vulnérabilité produite par le milieu socio-économique et politique, qu'il s'agisse des événements qui ont forcé le demandeur à partir, de son parcours migratoire ou des conditions dans lesquelles il vit depuis son arrivée en France. Cette vulnérabilité extrinsèque, beaucoup plus subjective, est beaucoup plus difficile à évaluer. Or, sa prise en compte est essentielle car la vulnérabilité d'une personne est à évaluer selon le contexte particulier dans lequel cette dernière évolue, contexte qui l'expose à un risque plus ou moins grand de subir une atteinte à ses droits.

10. Alinéa 2 de l'article L. 744-6 du CESEDA.

Ainsi, pour définir de manière complète la notion de vulnérabilité, il est nécessaire de considérer à la fois ses aspects intrinsèque et extrinsèque. La vulnérabilité peut de ce fait être comprise comme étant la faiblesse particulière d'un individu qui, dans un contexte à risque, l'expose davantage à la réalisation de ce risque.

En zone d'attente, le risque auquel sont exposées les personnes est celui d'une atteinte à leurs droits, notamment en raison du contexte particulier de privation de liberté que cette situation constitue. Certaines personnes sont davantage exposées du fait de caractéristiques qui leur sont propres comme le fait d'être mineur, malade, demandeur d'asile ou le fait de voyager en famille. La zone d'attente, par une fiction juridique du fait de sa définition spatiale, n'est pas considérée comme faisant partie du territoire français et les droits des personnes qui y sont maintenues sont considérablement réduits. De plus, dans ce lieu d'enfermement géré par la police aux frontières, les personnes maintenues voient ces droits régulièrement bafoués.

L'enfermement est ainsi en soi source de vulnérabilité.

L'application récente de la notion de vulnérabilité aux demandeurs d'asile ne doit pas occulter celle produite pour toutes les personnes maintenues par le contexte particulier de la zone d'attente. C'est pourquoi le présent rapport présentera tout d'abord les différentes catégories de personnes particulièrement vulnérables présentes en zone d'attente et les problématiques particulières auxquelles elles sont confrontées avant d'aborder les atteintes aux droits de l'ensemble des personnes privées de liberté régulièrement constatées dans ce contexte juridique particulier.

Le présent rapport porte sur les observations et constats réalisés en 2016 et 2017 par l'Anafé, dans la continuité des activités réalisées depuis sa création. Les situations présentées sont ainsi des cas suivis par l'association en 2016 et en 2017, et pour garantir la confidentialité des personnes concernées, les noms ont été modifiés.

Personnes particulièrement vulnérables et violations des droits

Les violations des droits dénoncées par l'Anafé ne sont pas des phénomènes isolés, mais un problème chronique et structurel résultant des textes en vigueur et des pratiques de l'administration. Et si toute personne enfermée en zone d'attente doit être regardée comme vulnérable, certaines personnes le sont davantage comme les mineurs, les personnes malades, les familles, les femmes enceintes et les demandeurs d'asile. Le cadre posé par la loi et sa mise en œuvre en pratique impliquent alors que ces personnes plus vulnérables sont plus exposées de fait au risque de subir des atteintes à leurs droits.

LE BILAN TRÈS MITIGÉ DE LA RÉFORME « ASILE » DE 2015

Comme chaque année, l'Anafé constate des problèmes récurrents concernant le droit d'asile à la frontière[11]. Ainsi, ont une fois de plus été placés en zone d'attente des demandeurs d'asile, des bénéficiaires de la protection subsidiaire ou réfugiés en France ou dans d'autre pays, des membres de leur famille, ainsi que des personnes enregistrées ou titulaires d'une carte de réfugié du Haut-commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés (HCR) ou de l'Office de secours et de travaux des Nations-Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). L'Anafé a aussi eu connaissance de problèmes d'enregistrement des demandes d'asile et de dysfonctionnements dans les entretiens avec l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), notamment en matière d'interprétariat[12]. De manière générale, la procédure d'asile à la frontière continue, après la réforme « asile » de 2015, de servir principalement de filtre, permettant un sinistre tri entre les personnes « désirables » et « indésirables ».

Dans son dernier rapport annuel d'observations[13], l'Anafé faisait part d'inquiétudes, tout en exprimant une certaine circonspection, vis-à-vis de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, qui a introduit plusieurs modifications à la frontière. Notre première analyse a été largement confirmée par la suite et l'Anafé est aujourd'hui en mesure d'esquisser un premier bilan de la réforme à la frontière.

11. Le dédale de l'asile à la frontière, décembre 2013, http://www.anafe.org/spip.php?article275.

12. Cf. Annexes, Statistiques Anafé, p. 131

13. Anafé, Voyage au centre des zones d'attente. Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité et financier 2015, novembre 2016, http://www.anafe.org/spip.php?article363.

Une opportunité manquée

Outre la possibilité pour un tiers, avocat ou représentant d'une association agréée, d'être présent lors de l'entretien avec l'OFPRA, la réforme comportait deux autres potentielles avancées, qui se sont finalement avérées sans véritable impact. La première concernait l'information sur le droit de demander l'asile, qui devrait maintenant être donnée à tout étranger placé en zone d'attente. Pour rappel, l'article L. 221-4 du CESEDA prévoit désormais que « l'étranger maintenu en zone d'attente est informé […] des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile ». Concrètement, le procès-verbal de notification des droits rédigé uniquement en français fait désormais mention du droit de demander l'asile, mais il y a lieu de se demander si, dans la pratique, l'information est véritablement transmise aux étrangers. En effet, l'Anafé continue à rencontrer des demandeurs d'asile qui ignorent tout ou presque de la procédure qui leur est appliquée en zone d'attente.

Une fois la demande d'asile introduite, l'étranger devrait être « informé sans délai […] de la procédure de demande d'asile et de son

déroulement, de ses droits et obligations au cours de cette procédure, des conséquences que pourrait avoir le non-respect de ses obligations ou le refus de coopérer avec les autorités et des moyens dont il dispose pour l'aider à présenter sa demande » (article R. 213-2 du CESEDA). Là encore, les bénévoles de l'Anafé constatent trop souvent un manque d'information des demandeurs d'asile sur leurs droits, sur le déroulement de la procédure et en particulier les délais de recours, pourtant cruciaux pour suspendre le renvoi jusqu'à une décision du tribunal administratif (TA) sur la demande d'admission.

Alpha *arrive en France après avoir fui son pays d'origine. À son arrivée à l'aérogare de l'aéroport d'Orly, il ne bénéficie pas de l'assistance d'un interprète et ne reçoit aucune information sur ce qu'est l'asile. Après en être informé par l'Anafé, Alpha dépose sa demande d'admission au titre de l'asile. Lors de la permanence suivante, il demande à l'Anafé de l'aider à déposer un recours contre le rejet de sa demande mais le délai a expiré. Alpha ne peut donc pas exercer son droit au recours. [mars 2016]*

Dalia *est originaire du Congo Kinshasa. Elle déclare avoir décidé de prendre la fuite et de rechercher une protection en France lorsque son concubin a été assassiné par le parti de l'opposition. En zone d'attente de Marseille, elle n'avait pas été informée de ses droits par la police, c'est un visiteur de zone d'attente qui a évoqué avec elle la possibilité de faire une demande d'asile. Elle a finalement pu enregistrer sa demande. Après le rejet, elle a fait un recours et a été libérée par le TA après 10 jours de maintien. [juin 2017]*

La deuxième potentielle avancée contenue dans la réforme « asile » de 2015 était l'inscription pour la première fois dans la loi d'une définition de la notion de demande « manifestement infondée »[14], qui sert de critère pour rejeter les demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile (article L. 213-8-1 du CESEDA). Toutefois, l'Anafé n'a constaté aucune évolution sensible des pratiques en lien avec cette nouvelle définition légale, qui demeure relativement vague et donc ouverte à une interprétation restrictive[15]. La procédure s'articule autour de la question de la crédibilité des demandeurs, ce qui conduit généralement à un examen au fond de la demande d'asile. Or, la procédure d'asile à la frontière, distincte de celle sur le territoire, devrait se limiter à vérifier que la situation de la personne se rattache à un risque allégué de persécutions ou d'atteintes graves.

Mariama *déclare avoir été violentée, violée et séquestrée par son mari (mariage forcé) pendant 7 années, et avoir dû fuir la Guinée (Conakry) pour rechercher l'asile en France. À son arrivée à l'aéroport d'Orly, elle dépose une demande d'asile. Avant son entretien, elle sollicite l'Anafé afin d'y être accompagnée. Malgré son récit qui se rattache bien à l'asile, elle reçoit une réponse négative du ministère de l'intérieur. Elle forme alors un recours avec l'aide de l'Anafé et est finalement libérée suite à son audience au TA après 9 jours de maintien. [mai 2017]*

14. Pour plus de précisions sur l'évolution entre la jurisprudence antérieure et la nouvelle définition légale, voir Anafé, Voyage au centre des zones d'attente. Rapport d'observations dans aux frontières des vulnérabilités et rapport d'activité et financier février 2018, pp. 127-132 http://www.anafe.org/spip.php?article363.
15. Le rapport d'activité 2016 de l'OFPRA mentionne, sans plus de précisions, une « réflexion interne sur la mise en œuvre de la notion de manifestement infondé » (p. 28).

La complexification de la procédure, source de dysfonctionnements

Deux nouvelles procédures ont été mises en place à la frontière. D'une part, dans certains cas (énumérés à l'article L. 723-11 du CESEDA), l'OFPRA peut désormais déclarer irrecevable une demande d'admission au titre de l'asile « sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies ». Le demandeur se voit alors refuser l'entrée sur le territoire français sans entretien avec l'OFPRA et peut être refoulé vers le pays de provenance ou d'origine. Bien que cette procédure semble pour l'instant rester lettre morte, l'Anafé demeure vigilante et réitère sa mise en garde auprès des autorités sur les dangers inhérents à un tel dispositif.

D'autre part, la réforme a étendu la procédure Dublin[16] aux demandeurs d'asile à la frontière,

16. Prévue par le règlement européen dit « Dublin III », cette procédure vise à déterminer l'État membre responsable d'examiner chaque demande d'asile déposée dans l'Union européenne. La responsabilité est imputée sur le fondement de critères hiérarchisés (minorité et liens familiaux, visa ou titre de séjour délivré par un État membre, pays de

alors que la procédure est partiellement inappliquée sur le territoire17 et que les délais sont plus long que la procédure en zone d'attente. Les craintes exprimées dans le dernier rapport d'observation de l'Anafé ont été en partie confirmées, sur les plans tant de l'opérationnalité du dispositif que du respect des droits des demandeurs d'asile.

À son arrivée en aérogare à Roissy, ***Denis*** *veut demander l'asile comme défenseur des droits incarcéré dans son pays avec 16 autres personnes en raison de ses activités. Mais n'ayant pas reçu de PV d'enregistrement d'une demande, il n'est pas certain de sa prise en compte. Le Portugal lui ayant délivré le visa, une procédure Dublin a été initiée en vue de son transfert vers cet État avec lequel il n'a aucun lien contrairement à la France. Le recours déposé contre cette décision de transfert est rejeté et il a finalement été réacheminé vers le Portugal après 19 jours de maintien en zone d'attente. [avril 2017]*

Des problèmes ont ainsi été constatés tant pour celles et ceux souhaitant demander l'asile en France que pour celles et ceux désirant se rendre dans un autre État membre de l'Union européenne. L'Anafé a rencontré plusieurs cas de personnes venues en Europe pour y rejoindre un membre de leur famille déjà demandeur d'asile ou réfugié dans un État membre. Lorsqu'un membre de la famille est déjà demandeur ou bénéficiaire de la protection internationale dans un État membre, cet État est également responsable de la demande d'asile des autres membres de la famille. Malheureusement, la procédure de réunification prévue dans ces cas par les articles 9 et 10 du règlement « Dublin III »18 ne va pas de soi dans le contexte de la zone d'attente.

Hala*, Syrienne, arrive en France dans le but de se rendre en Allemagne, pour y rejoindre son père et son frère demandeurs d'asile depuis quelques semaines et y déposer elle aussi une demande. À son arrivée à l'aéroport de Bâle-Mulhouse, elle est placée en zone d'attente. Malgré une saisine du ministère de l'intérieur par l'Anafé, aucun transfert Dublin vers l'Allemagne n'est réalisé. Hala dépose finalement une demande d'asile à la frontière et est admise sur le territoire après 16 jours de maintien, sans savoir si et quand elle pourra rejoindre sa famille en Allemagne. [juin 2016]*

Daniel *et* ***Javier****, deux frères honduriens âgés de 13 et 18 ans, se présentent dans l'espace Schengen dans le but de retrouver leur mère, demandeuse d'asile en Espagne. Ils sont placés en zone d'attente à leur arrivée à l'aéroport de Roissy et contraints de demander l'asile en France. Le maintien dure douze jours. Ils subissent plusieurs tentatives d'embarquement, ne bénéficient pas toujours de nourriture suffisante, ni de la protection normalement nécessaire du fait de leur âge. Ce n'est que grâce aux efforts conjoints du HCR France, du HCR Espagne et de l'Anafé qu'ils peuvent finalement rejoindre leur mère en Espagne. [juillet 2016]*

Yaz*, Vénézuélien, a sollicité l'asile à son arrivée à l'aéroport de Roissy. Sa femme et sa fille sont présentes en Italie où elles ont déposé une demande d'asile. Il souhaitait initialement les rejoindre en Italie et y déposer sa demande d'asile. Or, à son arrivée à la frontière française, il a découvert qu'il était fiché SIS. Sa demande d'asile a été rejetée par le ministère de l'intérieur mais il a été admis sur le territoire au titre d'asile par le TA. [mai 2017]*

De manière plus générale, les étrangers maintenus en zone d'attente ne reçoivent que peu d'information sur la procédure Dublin et ne peuvent alors comprendre pleinement les enjeux du dépôt d'une demande d'asile en zone d'attente. Cette décision, qui leur revient à eux seuls, peut s'avérer lourde de conséquences du point de vue de l'application de la procédure Dublin.

Imad*, Palestinien, arrive à l'aéroport de Roissy, en transit vers l'Espagne d'où il veut se rendre en Allemagne ou aux Pays-Bas. Mal conseillé par un interprète, il dépose une de-*

première arrivée, etc.). Si un autre État membre est responsable de la demande de protection, les autorités françaises peuvent procéder au « transfert » vers cet État.

17. Entre 2010 et 2014, environ 10% des demandeurs d'asile dans l'Union européenne (UE) ont fait l'objet d'une demande de transfert, et au total, seuls 2% des demandeurs d'asile dans l'UE ont réellement été transférés vers un autre pays (Bureau européen d'appui en matière d'asile, « Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015 », 2016, https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf, p. 30).

18. Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

mande d'asile à la frontière puis y renonce, mais à aucun moment la PAF ne lui remet de procès-verbal de renonciation. Etant détenteur d'un visa espagnol, il est réacheminé vers l'Espagne par la PAF, mais doit payer lui-même le prix de ce voyage. Il est ensuite retenu par la police espagnole à son arrivée et finalement libéré à Madrid, à la condition de ne pas quitter le territoire espagnol. [février 2016]

La mise en œuvre d'une procédure Dublin à la frontière peut avoir des conséquences très graves pour les personnes maintenues : certaines sont placées en garde-à-vue à l'issue de leur maintien lorsque les autorités du pays de transfert n'ont pas répondu, d'autres sont renvoyées dans leur pays d'origine sans qu'aucun État n'ait au final examiné leur demande d'asile.

***Adama**, Burkinabé, a été maintenu en zone d'attente de Roissy. Il a demandé l'asile et a ensuite été entendu par un officier de protection de l'OFPRA. Il avait obtenu un visa luxembourgeois. La police a donc transmis une demande de prise en charge aux autorités luxembourgeoises qui ont accepté. Toutefois, à l'issue des 20 jours, Adama n'avait pas été transféré et a été placé en garde-à-vue. [décembre 2017]*

***Mehmet**, Turc, est arrivé à l'aéroport de Roissy, où il a demandé l'asile. Il avait obtenu un visa finlandais. La PAF a donc transmis une demande de prise en charge aux autorités finlandaises qui ont accepté. Pourtant, il a été refoulé sous escorte, vers la Turquie – sans que sa demande d'asile n'ait été examinée par la France ou par la Finlande. Il aurait renoncé à demander l'asile selon les informations fournies par le ministère de l'intérieur. [décembre 2017]*

Des problèmes ont enfin été observés concernant des personnes en cours de « transfert Dublin » vers la France, pays déclaré responsable de leur demande d'asile. L'Anafé a suivi plusieurs cas de ces personnes placées sans raison en zone d'attente à leur arrivée en France.

*La famille **Alasmar**, de nationalité jordanienne, dont trois enfants mineurs et une femme enceinte, arrive d'Oslo où ils ont déposé une demande d'asile. Les autorités norvégiennes ont engagé une procédure Dublin en raison d'une demande de visa déposée auprès de la France avant l'arrivée dans l'espace Schengen. À leur arrivée à l'aéroport de Roissy, ils sont placés en zone d'attente après 5 heures passés en aérogare sans nourriture. Ils doivent finalement redéposer une demande d'asile à la frontière, sans toutefois passer d'entretien avec l'OFPRA, et sont admis sur le territoire, après 2 jours d'enfermement. [avril 2016]*

Les « garanties procédurales particulières » en cas de vulnérabilité, un écran de fumée ?

L'un des aspects intéressants de la réforme « asile » est la mise en place de « garanties procédurales particulières » pour les demandeurs d'asile dits « vulnérables ». Ce dispositif, controversé à certains égards et très imparfait aux yeux de l'Anafé, notamment en raison de la hiérarchisation contestable qu'il opère entre étrangers, aurait néanmoins pu s'avérer positif pour certains demandeurs. L'article L. 221-1 du CESEDA prévoit en effet que « lorsque l'[OFPRA], dans le cadre de l'examen tendant à déterminer si la demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, considère que le demandeur d'asile, notamment en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente, il est mis fin à ce maintien. L'étranger est alors muni d'un visa de régularisation de huit jours […] ».

Dans son Rapport d'activité 2016, l'OFPRA déclarait agir « pour répondre toujours mieux aux nécessités particulières de l'instruction des demandes de protection internationale présentées par les personnes rendues vulnérables » mais précisait qu'il n'avait été mis fin au maintien qu'« à cinq reprises »[19]. Ce chiffre ne manque pas de surprendre. Il est en effet très faible. Seuls 0,5 % des 953[20] demandeurs d'asile à la frontière ont été considérés comme « vulnérables » en 2016 (aucun des 555 demandeurs pour le premier semestre 2017, selon les informations recueillies par l'Anafé).

19. OFPRA, Rapport d'activité 2016, avril 2017, p. 28 et 42.
20. Chiffres de l'OFPRA.

En outre, selon les données recueillies par l'Anafé, les cinq personnes libérées étaient des mineurs isolés, qui n'auraient pas dû être placés en zone d'attente puisque le CESEDA prévoit désormais que « le maintien en zone d'attente d'un mineur demandeur d'asile non accompagné […] n'est possible que de manière exceptionnelle », dans des cas limités.

Pour l'Anafé, tout demandeur d'asile devrait être considéré comme vulnérable, et tout étranger maintenu en zone d'attente est vulnérable du simple fait de l'enfermement[21]. Ainsi, la réforme de 2015 fait l'impasse sur la vulnérabilité extrinsèque générée par l'enfermement, tout en minorant considérablement la « vulnérabilité inhérente à la qualité de demandeur d'asile »[22].

Patrick *quitte le Rwanda avec ses trois enfants mineurs et son beau-fils majeur. Dès son arrivée à Roissy, il est placé en garde à vue, accusé d'être un passeur. Ses enfants, désormais mineurs isolés, sont placés en zone d'attente, où ils demandent l'asile ; ils sont maintenus une nuit, avant d'être considérés comme vulnérables et « déclassés » par l'OFPRA puis pris en charge sur le territoire. Le beau-fils est privé de liberté en zone d'attente pendant 17 jours puis placé en garde à vue. Par la suite, Patrick indique à l'Anafé qu'il a été libéré mais qu'il n'a pas trouvé de domicile et qu'il ne peut donc voir ses enfants qu'une fois par semaine. [avril 2016]*

L'Anafé a rencontré de nombreux demandeurs d'asile n'ayant bénéficié d'aucune « garantie procédurale particulière » alors qu'un certain nombre d'entre eux auraient pu être purement et simplement libérés, et en a pourtant signalé à l'OFPRA.

Marie*, ressortissante gabonaise, arrive à l'aéroport de Roissy. Le juge des libertés et de la détention (JLD) lui conseille de demander l'asile et l'Anafé l'accompagne dans la procédure. Elle pleure beaucoup pendant le récit de son histoire auprès des bénévoles et met beaucoup de temps à parler du viol subi, elle parvient extrêmement difficilement à verbaliser les faits. L'Anafé demande à l'OFPRA de prendre en compte sa vulnérabilité et de prévoir un officier de protection femme pour son entretien. Sa demande est rejetée, ses motifs de craintes de persécution jugés peu crédibles, de même que le recours, rédigé par l'Anafé. Marie est finalement libérée à l'occasion de son second passage devant le JLD. [septembre 2016]*

L'Anafé a également documenté des cas de victimes de traite, pour lesquelles le dispositif pour demandeurs d'asile vulnérables n'a pas été actionné.

Keisha*, Congolaise, demande l'asile à son arrivée à l'aéroport de Roissy, invoquant une séquestration de six mois au Congo et un embarquement forcé avec deux de ses ravisseurs auxquels elle a pu échapper. Sa minorité étant contestée, aucun administrateur ad hoc ne lui est désigné. Malgré ses craintes et sa vulnérabilité, elle est maintenue plus de deux semaines en zone d'attente. Le rejet de sa demande d'asile lui est notifiée un vendredi soir, mais, n'ayant pas accès à une assistance juridique durant le week-end, elle n'a pas pu faire de recours. Elle a finalement été placée en garde à vue. L'Anafé est sans nouvelle depuis. [août 2016]*

Béatrice*, de nationalité ghanéenne, est envoyée en France dans le cadre d'un trafic d'êtres humains. Alors que les membres du réseau semblent l'attendre à son arrivée à l'aéroport de Roissy, elle demande l'asile à la frontière et est placée en zone d'attente. Sa demande est rejetée. Elle passe dix-neuf jours en zone d'attente, dans la crainte d'un réacheminement vers le Ghana, qui l'aurait exposée à des risques indéniables. Une plainte est déposée contre le réseau auprès du procureur de la République. Béatrice finit par être placée en garde à vue. L'Anafé est sans nouvelle depuis. [décembre 2016]*

L'état de santé ne semble pas non plus être véritablement pris en compte dans le cadre du dispositif destiné aux demandeurs d'asile vulnérables, malgré les signalements de l'Anafé en ce sens dans certains cas.

Pearl *Yéménite, souffre depuis toujours d'une malformation de la mâchoire qui l'empêche de parler correctement et de respirer. Au Yémen, elle a subi une intervention chirurgicale qui s'est très mal déroulée. Depuis, la*

21. Cf. Partie Zone d'attente et vulnérabilité, ou la nécessité de mettre fin à l'enfermement aux frontières, p. 31
22. CEDH, GC, 21 janvier 2011, req. n° 30696/09, M.S.S. c/ Belgique et Grèce.

douleur est quotidienne mais, en zone d'attente de Roissy, rien n'est fait pour soulager ses souffrances. Pearl demande l'asile, invoquant une menace de mort dans son pays (en lien notamment avec son opération chirurgicale considérée comme esthétique et étant donc prohibée). Mais, lors de l'examen de sa demande, son handicap (qui a un impact certain sur sa diction) n'est ni pris en compte, ni même mentionné, et sa demande est rejetée. [décembre 2016]

Le jour même de son arrivée à l'aéroport de Toulouse-Blagnac, ***Aïssata****, de nationalité malienne et enceinte de neuf mois, dépose une demande d'asile. Ayant des douleurs dans le bas ventre, elle demande à consulter un médecin et est emmenée à l'hôpital. Une échographie est réalisée mais rien ne lui est donné pour calmer les douleurs. L'Anafé communique sa situation à l'OFPRA mais son entretien se déroule par téléphone sans aménagement particulier. Elle est libérée lors de son premier passage devant le JLD, avant la décision du ministère de l'intérieur. [juin 2016]*

Florida *s'est vue refuser l'entrée sur le territoire à Roissy. Elle est âgée de 96 ans et est venue en France afin d'y demander l'asile. Elle est accompagnée de son fils, défenseur des droits humains dans son pays. Elle souffre d'hypertension et est également sujet à des pertes de mémoire et des troubles de l'audition. Son maintien en zone d'attente l'angoisse énormément, et elle est très dépendante de son fils (pour se laver, manger…). Sa demande d'asile a été rejetée. Florida et son fils ont finalement été libérés par le JLD après 4 jours de maintien. [février 2017]*

Les demandeurs d'asile mineurs isolés ne doivent plus être maintenus en zone d'attente qu'à titre exceptionnel mais la contestation fréquente de leur minorité[23] les empêche de bénéficier d'une libération pour cause de vulnérabilité ou tout du moins de « garanties procédurales particulières » lors de l'entretien avec l'OFPRA.

Diane*, Malienne, née en 2000 et accompagnée de sa cousine, arrive à l'aéroport d'Orly avec des faux documents, indiquant qu'elle serait née en 1994. Elle dépose une demande d'asile. Sa famille lui a fait parvenir un acte de naissance mais les autorités la considère comme majeure se fondant sur la date inscrite sur son passeport pourtant considéré comme faux par la PAF. Elle passe son entretien OFPRA seule et sans interprète alors qu'elle ne parle pas bien français. Elle est finalement libérée au titre de l'asile (de même que sa cousine). [avril 2016]*

Lorsqu'elle arrive à l'aéroport de Roissy, ***Esther****, Nigériane, dépose une demande d'asile. Elle explique le rejet subi dans son village lorsqu'elle a avoué son homosexualité et sa rencontre avec un homme qui disait vouloir la protéger si elle partait pour la France. Esther déclare aux autorités françaises qu'elle est mineure. L'administrateur ad hoc désigné est convaincu que la jeune fille est victime d'un réseau de prostitution. Esther parle peu. Elle refuse un examen médical imposé par l'administration (test osseux), suite à quoi sa minorité est remise en cause et l'administrateur ad hoc ne peut plus l'accompagner. Esther est finalement placée en garde à vue. [mai 2016]*

23. Cf partie Enfants en zone d'attente, une privation de liberté assumée, p. 19.

L'accompagnement aux entretiens OFPRA : retour sur un nouveau droit

La loi du 29 juillet 2015 a créé un nouveau droit : la présence aux entretiens OFPRA à la frontière d'un tiers, avocat ou représentant d'une association. Si une association est habilitée par l'OFPRA[24], elle fournit la liste de ses représentants, et cette liste est ensuite transmise par l'OFPRA à la police aux frontières (PAF). Le tiers tient un rôle d'observateur, il ne peut intervenir qu'à la fin de l'entretien. À la suite de ses observations, l'officier de protection est libre de reprendre ou non l'entretien. Les observations doivent figurer dans la retranscription de l'entretien remise au demandeur en même temps que la décision du ministère.

Le demandeur d'asile est informé de cette nouvelle possibilité au moment de l'enregistrement de sa demande et de sa convocation à l'entretien. Les mineurs isolés demandeurs d'asile ont également la possibilité de se faire accompagner d'un tiers, en plus de leur administrateur ad hoc.

24. Nouvel article L. 213-8-1 du CESEDA. Voir la liste des associations sur le site de l'OFPRA : https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/170303_liste_des_associations.pdf

Pour que ce droit puisse être effectif, il est prévu que les demandeurs sont informés par convocation, au moins quatre heures avant leur entretien de la date et l'heure de celui-ci ainsi que de la possibilité d'être accompagné. Jusqu'à l'été 2016, ils étaient informés qu'ils pouvaient trouver la liste d'associations « sur le site internet www.ofpra.gouv.fr». Suite à une demande de l'Anafé, l'OFPRA, reconnaissant l'absence d'accès internet en zone d'attente, oriente le demandeur vers les agents de la PAF pour toute information concernant les accompagnateurs.

À Roissy, les officiers de protection de l'OFPRA chargés des entretiens ont leurs bureaux au sein de la zone d'attente; à Orly , Marseille et Lyon, les entretiens se font par visioconférence depuis peu[25], ils se font par téléphone pour le reste des zones d'attente[26].

Pour analyser l'effectivité de ce nouveau droit à l'accompagnement, l'Anafé a mis en place dans un premier temps une phase d'expérimentation de six mois (du 21 septembre 2015 au, 21 mars 2016) puis une campagne d'accompagnements renforcés (du 23 mai au 3 juin 2016). Depuis, elle continue d'assurer cette mission. L'ensemble de ces accompagnements a permis d'analyser les pratiques et de soulever plusieurs difficultés rencontrées dans la mise en œuvre et lors des entretiens. Cela lui a notamment permis d'observer dans quelle mesure la vulnérabilité pouvait ou non être prise en compte et de constater que les conditions de l'entretien ne permettent pas systématiquement au demandeur d'asile de se sentir à l'aise pour raconter son histoire.

Mise en œuvre : encadrement, conditions et limites

Les modalités de la présence des représentants d'association aux entretiens OFPRA sont définies par la loi et une décision du Directeur général de l'OFPRA du 30 juillet 2015 en fixe les conditions[27]. L'Anafé a également posé les conditions dans lesquelles elle peut accompagner des demandeurs à leur entretien.

Les conditions posées par l'OFPRA

Le tiers accompagnateur peut s'entretenir avec le demandeur d'asile dans le délai entre la remise de la convocation et le début de l'entretien (quatre heures minimum) selon des modalités qui relèvent de la PAF. Lors de son arrivée en zone d'attente, son identité est vérifiée par la PAF.

À la frontière, l'obligation d'informer l'OFPRA de la présence d'un tiers ne s'applique pas. L'absence « d'un représentant d'association n'empêche pas que l'entretien soit mené », si le tiers « arrive en retard, il rejoint l'entretien et l'officier de protection poursuit celui-ci ». Le tiers « ne peut pas prendre la parole au cours de l'entretien », il « ne s'adresse pas directement à l'interprète et ne s'entretient pas seul avec le demandeur d'asile pendant l'entretien ». En cas de difficulté du demandeur, il ne pourra pas lui venir directement en aide. La prise de notes par le tiers est une possibilité qui sera soumise au principe de confidentialité prévu par la loi, tout comme l'ensemble du contenu de l'entretien. L'officier de protection « mène l'entretien et sollicite les observations [du tiers] à l'issue de l'entretien », ces dernières sont traduites par l'interprète et sont consignées dans le compte rendu d'entretien. Néanmoins, l'officier de protection peut décider de ne pas reprendre l'entretien à la suite de ces observations. Aucun contact entre l'officier de protection et le représentant de l'association ne peut avoir lieu en dehors de l'entretien.

Tous les entretiens font désormais l'objet d'un enregistrement sonore, sauf impossibilité technique ; le demandeur d'asile en est informé au début de l'entretien, notamment concernant les modalités permettant d'assurer le respect des règles de confidentialité. À l'issue de l'entretien, il est informé des conditions de son droit d'accès à cet enregistrement.

25. Lors des visites de l'Anafé, de nombreux dysfonctionnements ont été constatés en ce qui concerne l'utilisation de la visioconférence pour les entretiens OFPRA, notamment à Orly (ordinateur défectueux, salle non isolée phoniquement, notamment).
26. Pour l'utilisation de la visioconférence, le Directeur général de l'OFPRA a publié la liste des lieux agréés (pour la zone d'Orly le 26 septembre 2016, la salle de visioconférence du CRA pour la zone d'attente du Canet le 6 mars 2017 et les deux zones de Lyon (Bron et Saint-Exupéry) le 11 octobre 2017).

27. Une décision du Directeur général de l'OFPRA du 30 juillet 2015 fixe les conditions de la présence du tiers à l'entretien réalisé par l'OFPRA. Ces modalités figurent désormais à l'article L. 723-6 du CESEDA.

Comment l'Anafé exerce cette activité d'accompagnement

Pour aider les représentants à se préparer et à accompagner un demandeur au mieux à son entretien, l'Anafé a rédigé un document récapitulatif de sa démarche et du rôle du tiers. Plusieurs principes fondamentaux doivent être respectés : l'indépendance, la non-discrimination, le libre choix et la confidentialité.

L'Anafé n'accompagne un demandeur, déjà suivi ou pas, que si un de ses représentants est disponible et si ce dernier peut s'entretenir avec lui avant l'entretien avec l'OFPRA. Cette condition est essentielle pour pouvoir expliquer au demandeur son rôle, le déroulement de l'entretien et l'y préparer. Cette discussion doit permettre au tiers de connaître et comprendre le récit de la personne afin de pouvoir émettre des observations pertinentes à la fin de l'entretien. Le tiers fait savoir qu'il n'a aucun lien avec l'officier de protection, qu'il ne pourra pas intervenir pendant l'entretien et que le demandeur ne devra pas chercher son approbation, bien qu'il soit un soutien. Il demande quels sont les sujets à aborder ou pas au cours de l'entretien (concernant son état de santé par exemple).

Au cours de l'année 2016, des représentants de l'Anafé ou de ses membres ont réalisé 40 accompagnements, (parmi lesquels certains mineurs isolés dont la minorité était contestée), à Roissy, Orly, Marseille et Nice: 24 demandeurs ont été admis ; 20 au titre de l'asile, 4 par le tribunal administratif. En 2017, l'Anafé a réalisé 6 accompagnements à Roissy, Orly et Nice, 1 personne a été admise au titre de l'asile, 2 par le tribunal administratif et une famille avec un enfant en bas-âge a été refoulée.

Principales difficultés à la mise en œuvre de ce droit

Défaut d'information

Selon les statistiques de l'OFPRA pour l'asile à la frontière en 2016, 88 % de leurs avis ont été rendus en moins de 4 jours, soit 2,30 jours en moyenne, après le dépôt de la demande[28]. L'Anafé n'assure pas de permanences quotidiennes, aussi, en raison de ces délais très courts, de nombreux demandeurs ont déjà eu leur entretien lorsqu'ils se présentent pour la première fois à l'association. Pour l'essentiel, il s'agit alors de rédiger un recours contre la décision de rejet du ministère de l'intérieur. Les demandeurs sont généralement informés de la possibilité de faire un recours, par l'officier de protection et/ou la PAF, mais beaucoup moins sur le droit d'être accompagné à l'entretien.

À Roissy, la liste des associations habilitées se trouve sur un panneau d'affichage au milieu de plusieurs autres informations, ce qui ne permet pas une information claire aux personnes maintenues. Au cours de ses visites des zones d'attente en 2016 et 2017, l'Anafé a constaté de nombreux problèmes quant à l'affichage : absence de liste (Lille, Marseille, Lyon) ou liste contenant des informations erronées (Beauvais, La Réunion, Bâle-Mulhouse).

Une visite commune de Roissy de l'Anafé et de l'OFPRA en 2016 a permis quelques améliorations : ajout de l'expression « demande d'asile » à l'indication « entretien OFPRA», meilleure information sur la convocation à l'entretien de la liste des associations habilitées et de la nécessité de la demander. Ces améliorations restent néanmoins limitées en pratique, car des erreurs et problèmes demeurent et rien en garantit la pleine compréhension de l'information affichée ou transmise par tous les demandeurs d'asile.

Enfin, même si l'information de la PAF sur leur droit à être accompagnée est correcte, des personnes n'en saisissent pas les modalités ou comprennent que l'accompagnement est automatique et ne nécessite aucune démarche.

Ainsi, rarement contactée spontanément par des demandeurs, l'Anafé est plus souvent à l'origine des accompagnements, en informant les demandeurs de l'existence de cette possibilité lors de ses permanences. Pourtant, cet accompagnement peut être déterminant pour le bon déroulement de l'entretien, notamment pour une personne particulièrement vulnérable, le tiers pouvant évoquer dans ses observations des éléments recueillis avant l'entretien mais non exprimés au cours de celui-ci pour diverses raisons.

28. OFPRA, Rapport d'activité 2016, avril 2017.

Convocations tardives

La fixation à quatre heures du délai minimum entre la réception de la convocation et l'entretien a conduit à plusieurs dérives et au manque de sollicitation de ce droit par les demandeurs d'asile. La réception de leur convocation dans la soirée pour un entretien le lendemain à 9h a ainsi empêché plusieurs personnes d'accéder aux permanences de l'Anafé ouvertes de à 10h à 18h. Les horaires de travail des avocats et des autres associations susceptibles d'accompagner un demandeur d'asile ne leur permettaient pas non plus d'assister les personnes en pareil cas. Suite à des démarches de l'Anafé auprès de l'OFPRA, la PAF a changé en théorie ses pratiques pour transmettre les convocations avant 18h30. Néanmoins, étant donné que l'Anafé n'a pas de permanence tous les jours, et qu'elle a posé un certain nombre de conditions à l'accompagnement aux entretiens, plusieurs personnes qui souhaitaient être accompagnées ne l'ont pas été.

Ces difficultés ont été les principaux obstacles à la bonne application du droit d'être accompagné aux entretiens OFPRA. Si des solutions ont été apportées, beaucoup de personnes n'ont toujours pas pleinement accès à cette information et ne peuvent exercer effectivement ce droit.

Constats et réflexions sur ce nouveau droit

Le déroulement de l'entretien OFPRA

Les questions posées pendant l'entretien

Dans un premier temps, l'officier de protection doit se présenter, expliquer le rôle de l'OFPRA et le déroulement de l'entretien. Il pose des questions sur l'état civil de la personne puis en lien avec sa demande d'asile. L'Anafé a examiné des comptes rendus d'entretiens remis avec la décision du ministère et a pu constater certains points communs dans la manière de conduire les entretiens et les thématiques abordées. De manière générale, l'officier aborde le récit de vie de la personne et ses craintes dans le pays, ensuite la protection dans le pays d'origine puis enfin l'itinéraire jusqu'en France. Ces questions pouvant ou non être déjà préparées par les officiers avant l'entretien. Au cours de certains entretiens, des représentants d'associations ont relevé que l'enchaînement des questions n'avait pas nécessairement de fil conducteur, ce qui pouvait beaucoup perturber le demandeur et porter préjudice à la fluidité de l'entretien et par conséquent à son issue.

Les possibles perturbations d'entretien

L'Anafé a observé que les entretiens auxquels elle était présente se sont déroulés, de manière générale, sans encombre malgré quelques cas d'interruption par l'officier de protection. Lors de deux accompagnements à Roissy, l'entretien a été interrompu par un membre de la police aux frontières (PAF) pour récupérer la clé du bureau de l'Anafé et pour respecter une minute de silence dans le hall devant les salles de l'OFPRA en mémoire d'une gendarme récemment décédée. Lors d'un entretien à Orly, une personne de l'OFII est entrée dans le bureau pendant l'entretien afin de faxer un document. Dans les autres zones d'attente, l'officier de protection mène l'entretien par téléphone et peut ne pas se rendre compte qu'un interlocuteur est présent aux côtés du demandeur d'asile.

Observations et résultats

Problèmes d'interprétariat

Dans le cadre de l'entretien mené par l'OFPRA à la frontière, le recours à un interprète, s'il est nécessaire, se fait systématiquement par téléphone ; pour les zones où l'entretien se fait déjà par téléphone, il s'agit alors d'une conversation en trois lieux différents. De manière générale, la qualité du son à Roissy est plutôt bonne. À Orly, les difficultés techniques liées au haut-parleur ou encore au volume du téléphone ont pu poser problèmes pour l'interprétation. L'officier de protection peut choisir de prendre rendez-vous à l'avance avec un interprète pour l'entretien ; s'il ne le fait pas, la liaison par téléphone peut prendre un moment. L'Anafé a eu connaissance d'un cas où l'entretien a dû être reporté au lendemain pour défaut d'interprète disponible.

La loi dispose que le demandeur d'asile est entendu dans la langue de son choix, sauf s'il existe une autre langue qu'il est raisonnable de penser qu'il comprend. L'Anafé a pu constater que certains demandeurs n'avaient pas eu le droit à un interprète et que l'utilisation d'une langue appropriée n'était pas systématique. Par exemple, un entretien a duré douze minutes en raison du défaut d'interprète.

Concernant la localisation de l'interprète au moment de l'entretien, il semble ne pas y avoir de règle. L'officier de protection se trouve lui toujours dans les bureaux de l'OFPRA à Roissy, y compris pour les entretiens par téléphone ou par visioconférence. Au cours d'un accompagnement, un tiers de l'Anafé a pu entendre des sons correspondant à ceux d'une gare en fond sonore derrière la voix de l'interprète. Cela pose un réel problème quant à l'attention que porte l'interprète au récit du demandeur d'asile et laisse perplexe quant à la qualité de sa compréhension, donc de sa traduction. Cela remet également en question la confidentialité de l'interprétariat.

Il n'est pas fréquent que le tiers parle la langue du demandeur, il ne peut donc donner un avis sur la qualité de l'interprétation. Dans un cas observé, le tiers comprenait l'anglais et a pu noter des dysfonctionnements concernant la fidélité des propos, comme l'emploi de termes plus nuancés et moins forts que ceux employés par le demandeur. Lors d'un autre entretien, le demandeur, bénéficiant d'une interprétation en anglais mais ayant des notions de français, a pu faire lui-même des réflexions sur des termes plus ou moins nuancés utilisés par l'interprète.

Conditions de l'entretien OFPRA

À Roissy, l'entretien réunit dans la même pièce l'officier de protection, le demandeur d'asile et son accompagnateur s'il en a un. L'officier réalise lui-même la retranscription de l'entretien : concentré sur son écran, il peut ne pas voir certains signes extérieurs du demandeur, pouvant donner des indications sur son état de stress, de malaise ou de vulnérabilité.

Concernant la province, les entretiens ayant lieu par visioconférence ou par téléphone, la qualité des appareils a nécessairement des conséquences sur la qualité de l'entretien. L'intervention d'un interprète, par téléphone, peut ajouter des complications d'ordre technique, avec les conséquences possibles sur la qualité de l'entretien et les potentielles incompréhensions, demandes de répétitions ou encore malentendus qui peuvent nuire à la fluidité de l'échange.

Par ailleurs, les comptes rendus des représentants de l'Anafé font état de la gêne occasionnée par le bruit du clavier utilisé pour la retranscription des échanges de l'entretien. Ce bruit peut rompre la fluidité des échanges et être source d'incompréhensions : la parole du demandeur peut être couverte par le bruit du clavier, surtout s'il ne parle pas très fort, l'officier peut lui demander de répéter ses propos ou de s'interrompre afin de permettre à l'interprète de rapporter les propos. Cette gêne est encore plus forte dans le cas d'entretiens téléphoniques ; lors d'un entretien à Marseille, un demandeur a interrompu plusieurs fois son récit, pensant que l'officier ne l'écoutait pas. La retranscription mécanique du récit sur l'ordinateur peut être déstabilisante.

Certains tiers ont constaté que l'officier de protection pouvait prendre le temps de faire de la mise en page et des corrections pendant l'entretien, renforçant la distance avec le demandeur. Interrogé sur ses craintes en cas de retour, un demandeur a débuté sa réponse puis s'est arrêté et a demandé à l'officier d'arrêter d'écrire un instant et de lui laisser le temps d'expliquer. L'officier a répondu qu'il ne pouvait arrêter. Dans diverses retranscriptions, l'Anafé a pu constater de nombreuses fautes d'orthographe et/ou de frappe, voire de non-sens.

Les entretiens sont généralement menés par les officiers de protection à un rythme assez soutenu ; les questions enchainées sans prendre un temps suffisant entre chacune, des questions pouvant se répéter. Tout cela peut déstabiliser le demandeur. Des demandeurs n'ont pas hésité à faire remarquer qu'ils n'avaient pas fini de répondre à une question ou encore que la question avait déjà été posée. Ce rythme soutenu a des conséquences pour l'officier lui-même qui doit, dans le même temps, retranscrire les réponses. Dans plusieurs comptes rendus, l'officier demande à la personne de parler plus lentement ou de répéter un point qu'il n'a pas eu le temps de retranscrire. Ces interruptions rompent la fluidité des échanges et la spontanéité du récit, des conditions essentielles au bon déroulement de l'entretien.

Ces constats montrent que les conditions de l'entretien permettent difficilement de garantir une retranscription fidèle des propos mais surtout des dispositions dans lesquelles se trouve le demandeur. La retranscription se centre sur les propos des personnes, occultant des éléments extérieurs pourtant indicateurs de possibles malaises, symptômes de stress

post-traumatiques ou autres indicateurs de vulnérabilité, ou encore, des conséquences de l'enfermement sur l'état psychologique de la personne.

Le genre de l'officier de protection et de l'interprète

Le genre de l'officier de protection et de l'interprète peut aussi renforcer le caractère distant des échanges avec le demandeur d'asile. La disposition de la loi prévoyant qu'un demandeur peut être entendu par un officier ou un interprète du sexe de son choix pour des motifs liés à des violences à caractère sexuel semble être souvent ignorée (article L. 723-6 du CESEDA). Des tiers ont constaté qu'une femme victime de violences sexuelles était extrêmement gênée quand un homme lui a demandé d'exposer les menaces à son encontre et son vécu et qu'une femme victime de prostitution forcée s'est vu obligée de raconter son histoire par l'intermédiaire d'un interprète de sexe masculin. Elle n'avait pas été informée de la possibilité de choisir et a ressenti un profond malaise à raconter son histoire.

Mariana *arrive à Orly et demande la protection au titre de l'asile. Elle sollicite l'Anafé pour être accompagnée à son entretien mais le représentant ne peut s'entretenir avec elle que quelques minutes avant son entretien et ne sait pas réellement sur quoi porte la demande. L'entretien est mené par un officier par le biais d'un interprète en albanais, tous les deux de sexe masculin. Ces derniers, très à l'aise pendant les questions portant sur l'état civil, manifestent de la gêne face aux réponses sur l'objet de la demande, Mariana a été prostituée de force pendant quinze ans par son compagnon. Cette gêne s'est notamment traduite pour l'interprète par un changement de personne, passant de « je » à « elle ». L'officier cesse de s'adresser directement à elle et commence à demander à l'interprète « pourriez-vous demander à Madame si... » etc. Cette distanciation et ce malaise palpables ont pu porter préjudice au bon déroulement de l'entretien pour Mariana. [avril 2016]*

Le rôle du tiers : entre accompagnement et observation, quel positionnement adopter ?

L'accompagnement aux entretiens avec l'OFPRA reste une expérience complexe pour un représentant associatif. Le tiers est un soutien moral et est amené à partager un moment déterminant pour le demandeur ; c'est peut-être le moment où la proximité avec lui est la plus grande. La personne maintenue place sa confiance dans le tiers, en lui racontant son histoire et en le laissant intervenir à la fin de l'entretien. Le représentant peut avoir un sentiment de responsabilité quant au bon déroulement de l'entretien et à son issue, alors qu'il ne peut intervenir que par des observations finales pas automatiquement prises en compte. À mi-chemin entre observateur et accompagnateur, son rôle reste limité, voire frustrant. En outre, le représentant associatif doit réfléchir à la manière de formuler ses observations pour ne pas desservir le demandeur, ce qui peut s'avérer être un exercice difficile selon son implication dans l'accompagnement, le récit, etc. Le tiers envoyé par l'Anafé se retrouve dans une position ambiguë de participation à une procédure dénoncée par l'association.

Perspectives : vers la généralisation de la visioconférence

Le système d'entretien par visioconférence, expérimental depuis 2006, est encadré par la loi du 29 juillet 2015. Il peut être utilisé « en raison de l'éloignement géographique du demandeur ou de sa situation personnelle, notamment lorsqu'il est dans l'impossibilité de se déplacer pour des raisons de santé ou familiales, ou est retenu dans un lieu privatif de liberté (article R. 723-9 du CESEDA) »[29]. Le 5 novembre 2015, le Directeur général de l'OFPRA a pris deux décisions définissant les modalités techniques de mise en œuvre et désignant les locaux agréés pour effectuer un tel entretien. La zone d'attente d'Orly a été ajoutée par une décision du 26 septembre 2016 et la visioconférence y a été utilisée début 2017. Le Directeur général a aussi habilité la zone du Canet le 6 mars et les deux zones de Lyon le 11 octobre (Bron et Saint-Exupéry).

Le système par visioconférence doit respecter certains príncipes : la confidentialité des échanges doit être garantie et « le demandeur d'asile doit être placé dans une situation équivalente à celle du demandeur d'asile entendu de vive voix »[30]. Ces garanties semblent impossibles à respecter pour un entretien aussi important compte tenu de la distance créée par l'utilisation d'un moyen de communication téléphonique ou audiovisuelle : en effet,

29. Cette information se trouve dans le Guide des procédures à l'OFPRA.
30. Cette recommandation se trouve dans le Guide des procédures à l'OFPRA.

qui explique au demandeur le déroulement de l'entretien, le fonctionnement d'un ordinateur pour ceux qui n'en ont jamais utilisé ? Comment l'officier de protection peut-il convenablement évaluer la vulnérabilité de la personne ? L'Anafé s'interroge également sur le moyen de communication avec l'interprète dans le cadre de ce dispositif[31]. À Marseille où la visioconférence a été mise en place début 2017 pour l'asile à la frontière, le tribunal administratif s'est prononcé à plusieurs reprises : il a notamment annulé une décision de rejet d'une demande d'asile estimant que le téléphone ne peut être considéré comme un moyen de communication audiovisuelle[32].

31. Il est écrit dans le guide des procédures à l'OFPRA que l'interprète se trouve dans les locaux de l'OFPRA. Mais, à la frontière, même dans le cadre des entretiens physiques, les interprètes ne se déplacent jamais et la traduction se fait systématiquement par téléphone.

32. Tribunal administratif de Marseille, 2 mai 2017 req. N°1703157; 7 juin 2017 req. N°1704059 et 16 juin 2017 req. N°1704319.

ENFANTS EN ZONE D'ATTENTE, UNE PRIVATION DE LIBERTÉ ASSUMÉE

Une des principales revendications de l'Anafé est la fin de l'enfermement des mineurs, isolés ou accompagnés. Leur enfermement est en contradiction avec le droit international, le droit régional, le droit interne, la jurisprudence européenne et les recommandations des instances de protection des droits internationales et nationales.

Selon l'administration, en 2016, des 223 mineurs isolés « avérés » placés en zone d'attente (200 à Roissy), 22 ont été renvoyés ; au 1er semestre 2017, des 141 mineurs placés (92 à Roissy), 2 ont été réacheminés.

En 2016, l'Anafé a suivi 31 mineurs isolés (22 à Roissy, 5 à Orly, 2 à Lyon et 2 à Marseille) dont 13 pour lesquels l'administration contestait la qualité de mineur et 7 étaient accompagnés de membres de famille (qui n'étaient pas les représentants légaux ou non reconnus comme tels). Parmi ces 31 mineurs, 13 garçons et 18 filles, 21 demandeurs d'asile (3 admis sur le territoire après le dépôt de la demande – article L. 221-1 du CESEDA, 1 au titre de l'asile et 1 transfert Dublin pour retrouver sa mère), 8 ont été placés en garde à vue et 5 réacheminés.

En 2017, l'Anafé a suivi 24 mineurs isolés (10 à Roissy, 4 à Orly, 2 à Lyon, 5 à Marseille et 3 Beauvais) dont 7 pour lesquels l'administration contestait la qualité de mineur. Parmi ces 24 mineurs, 15 garçons et 9 filles, 11 demandeurs d'asile (7 admis sur le territoire après le dépôt de la demande – article L. 221-1 du CESEDA), 2 ont été placés en garde à vue, 3 ont été libérés par le JLD, 5 ont été libérés par la police aux frontières pour un autre motif et 6 réacheminés. L'Anafé ignore le motif de sortie d'un mineur.

La protection de l'enfance et son « application » en zone d'attente

Les textes encadrant les droits des enfants

Plusieurs textes encadrent « l'intérêt supérieur de l'enfant », la notion clé de la protection de l'enfance (article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant[33]). Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), l'administration doit démontrer que l'enfermement serait justifié par l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'aucune alternative n'existerait pour le protéger[34]. De même, l'article 37-b énonce que « nul enfant ne peut être privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée

33. Cette convention, ratifiée par la France en 1990, prévoit que « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Elle est applicable pour tous les enfants comme le rappelle l'observation générale N°6 du Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies en date du 1er septembre 2005, « la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie ».

34. CEDH, Rahimi contre Grèce, 5 avril 2011, n°8687/08.

aussi brève que possible ». Enfin, l'article 20 impose 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'État ». Pourtant, la France n'applique pas de procédure spécifique pour les mineurs et leur enfermement n'intervient pas en dernier ressort, dès lors que les mineurs isolés étrangers contrôlés dès leur sortie d'avion ou de bateau peuvent être placés immédiatement dans un lieu de privation de liberté.

L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH)[35] garantissant le respect de la vie privée et familiale n'est pas non plus respecté au quotidien par l'État français. Bien que le regroupement familial permette à de nombreux mineurs de rejoindre leurs proches, certaines familles ne parviennent pas à utiliser cette procédure pour différentes raisons (absence d'information, problèmes de compréhension, problèmes administratifs...). Dès lors, des mineurs isolés étrangers arrivent en France en espérant retrouver un parent sur le territoire français ou dans un autre pays, mais certains restent bloqués en zone d'attente avant d'être refoulés[36]. En 2012, la CEDH a considéré que l'enfermement en centre de rétention administrative de mineurs accompagnés en vue de leur éloignement pouvait constituer une violation de l'article 3 de la Convention relative à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants[37].

Bien que le droit français interdise l'éloignement d'un mineur isolé présent sur le territoire[38], il est permis de le refouler depuis la frontière sans décision de justice et sans garantie pour sa sécurité dans le pays de renvoi. Sauf si le mineur isolé est également demandeur d'asile, aucune disposition spécifique, en dehors du référé qui n'est pas effectif[39] n'est prévue pour contester sa privation de liberté et suspendre son renvoi.

Depuis la loi du 4 mars 2002, le mineur placé en zone d'attente doit immédiatement se voir désigner un administrateur ad hoc (AAH)[40]. Quand un mineur isolé est interpellé en aérogare, les agents de la PAF doivent immédiatement en aviser le parquet. Cet administrateur accompagne donc normalement le mineur dans toutes ses démarches. L'accompagnement du mineur par l'AAH est de fait impossible à garantir dès le début de la procédure. En effet, à cause de la brièveté des délais de saisine et du temps nécessaire pour se rendre au lieu d'hébergement, l'AAH ne peut pas se déplacer dans les aérogares pour assister les mineurs. Le temps d'attendre l'arrivée d'un AAH en aérogare serait encore plus problématique car la durée de maintien en aérogare serait encore allongée ; le maintien en aérogare n'étant prévu que le temps strictement nécessaire à la notification des droits et à l'organisation du transfert au lieu d'hébergement. Le mineur est en général seul face aux agents de la PAF pour son audition en vue du refus d'entrée ; un tampon spécifique « mineur isolé » est alors apposé au lieu d'une signature. Une jurisprudence constante de différentes juridictions judiciaires et rappelée par le TGI de Bobigny le 29 juillet 2016[41] constate que « l'absence d'administrateur ad hoc fait nécessairement grief au mineur qui ne dispose pas de la capacité juridique ». Et « concernant les jeunes placés en zone d'attente, le Défenseur des droits a souvent constaté que les parquets ne nomment d'AAH que lorsqu'un test osseux a établi la minorité »[42].

Tous les mineurs isolés ne bénéficient pas de la désignation ni de l'assistance d'un administrateur ad hoc. À Roissy, en 2013, seuls 206 ont été assistés sur 350 maintenus ; et en 2014, 187 sur 244 maintenus. L'Anafé n'a pas de données plus récentes fournies par l'administration.

Deux frères *dont un avait 12 ans et donc considéré comme mineur isolé, Assane et Babacar, ressortissants sénégalais, sont arrivés à Marseille pour rejoindre leurs parents et leurs frères installés en Italie. Ils voyageaient tous deux avec un visa « regroupement familial » dont l'authenticité a été contestée par la police aux frontières. Au bout de 3 jours de maintien, ils ont été refoulés vers Alger, sans avoir pu passer devant le JLD. [février 2017*

35. Article 8 §1 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ».
36. CEDH, Mayeka c. Belgique, 12 octobre 2006, req. n°13178/03.
37. CEDH, Popov c. France, 19 janvier 2012, Req. n° 39472/07 et 39474/07.
38. Article L. 511-4 du CESEDA.
39. Cf. Partie Les personnes maintenues face à la justice : un parcours du combattant, p.42
40. L'article L. 221-5 du CESEDA dispose qu'un administrateur ad hoc doit être désigné « sans délai » afin d'assurer « sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien ».
41. TGI Bobigny, ordonnance du 29 juillet 2016, n°16/4280.
42. Défenseur des droits, Avis N°17-10, 11 octobre 2017, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/avis_du_defenseur_des_droits_ndeg17-10_1.pdf

La France mauvaise élève du Conseil de l'Europe…

Cinq arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme rendus le 12 juillet 2016[43] ont reconnu que l'enfermement de mineurs, bien qu'accompagnés de leurs familles, est incompatible avec les articles 3, 5 et 8 de la CESDH ; ces arrêts se réfèrent à la rétention administrative mais les similarités avec les zones d'attente sont réelles. Pour la Cour, les conditions inhérentes aux structures d'enfermement ont un effet anxiogène sur les enfants (présence policière, barbelés, tentatives d'embarquement...).

Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, dans son rapport sur la France paru le 17 février 2015[44] exhortait déjà la France à mettre fin à la privation de liberté des mineurs isolés étrangers aux frontières.

Dans un lieu d'enfermement, l'intérêt supérieur de l'enfant ne peut pas être respecté. L'enfant, déjà vulnérable par sa minorité, l'est d'autant plus enfermé et soumis à des conditions de stress qui peuvent être traumatisantes. En zone d'attente, le mineur, accompagné ou non, peut être privé de liberté jusqu'à 20 jours.

… et de l'ONU

En octobre 2012, la France assurait au Comité des droits de l'enfant de l'ONU que « la question des mineurs étrangers et plus particulièrement des mineurs non accompagnés sera abordée avec responsabilité et en gardant à l'esprit que la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer ». Pourtant, si une circulaire de juillet 2012[45] fait primer l'assignation à résidence des familles sur le placement en rétention, aucune disposition similaire – ou encore plus énergique – n'apparaît dans la loi concernant la zone d'attente.

De son côté, le Comité des droits de l'Homme de l'ONU, dans le cadre de son rapport d'examen périodique de la France publié en juillet 2015, affirmait que l'État partie devrait « interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zones de transit et dans tous les lieux de rétention administrative en Métropole et en Outre-mer ; s'assurer que les mineurs isolés étrangers reçoivent une protection judiciaire et le soutien de l'aide sociale à l'enfance ; veiller à ce que le contrôle du juge judiciaire intervienne avant toute exécution d'une mesure d'éloignement ou de refoulement du territoire ».

Le Comité contre la torture des Nations-Unies est lui aussi préoccupé par la situation des mineurs étrangers, accompagnés ou non. Le 21 avril 2016, le Comité contre la torture se prononçait de nouveau[46] sur le sort des mineurs, accompagnés ou isolés, cette fois présents en centre de rétention, en ces termes : « un étranger accompagné d'un ou plusieurs enfants(s) mineur(s) doit prioritairement faire l'objet de mesures alternatives à la rétention ; si la rétention est néanmoins décidée, elle ne peut se faire que pour la durée la plus brève possible dans des locaux spécialement aménagés en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Enfin, le Comité des droits de l'enfant estime quant à lui, dans un avis du 16 novembre 2017, que l'article 37 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant n'autorise en aucun cas l'enfermement d'enfants (isolés ou accompagnés) du seul fait de leur statut migratoire et que cet enfermement n'est jamais dans leur intérêt supérieur[47].

La France rappelée à l'ordre par des institutions nationales

En 2016 et 2017, la situation reste la même, en contradiction avec les principes de droit international, de la jurisprudence européenne, du droit interne et des recommandations des instances de protection des droits de l'Homme[48].

43. A.B. et autres c. France (n° 11593/12), A.M. et autres c. France (n° 24587/12), R.C. et V.C. c. France (n° 76491/14) et R.K. et autres c. France (n° 68264/14).
44. Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Rapport paru le 17 février 2015 suite à une visite du 22 au 26 septembre 2014, https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/france-persistent-discrimination-endangers-human-rights?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ffr%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Ffrance%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_zty2B7273QrE%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1
45. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir_35851.pdf
46. Il s'était déjà prononcé en 2010 sur la séparation obligatoire des mineurs et des adultes, la désignation d'un AAH, le renvoi garantissant la sécurité du mineur etc. Plus particulièrement, le Comité a souligné la nécessité de tenir compte de la vulnérabilité de ces enfants ainsi que du respect à la personne.
47. Comité des droits de l'enfant et Comité pour la protection des droits des travailleurs migrants, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, 16 novembre 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, §10-12, http://www.refworld.org/docid/5a12942a2b.html
48. Notamment le Haut-commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies, le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies, le Comité contre la torture

Le Défenseur des droits dans son rapport Les droits fondamentaux des étrangers souligne que « les conditions de vie à la frontière des mineurs apparaissent peu conformes à l'intérêt supérieur des enfants au sens de l'article 22 de la CIDE et de son interprétation par le Comité des droits de l'enfant»[49]. Dans une décision du 26 juin 2017, se saisissant d'office de la situation de deux mineures maintenues en juin 2015 rappelle son opposition à l'enfermement des enfants en zone d'attente[50] ; dans deux avis des 25 septembre et 11 octobre 2017[51], s'oppose à nouveau à la privation de liberté des enfants étrangers, en particulier en zone d'attente en relevant que « le législateur n'a pas souhaité proscrire l'enfermement des enfants migrants, malgré les avis contraires du Défenseur des droits à tous les stades de discussion de la loi ».

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dans son avis du 26 juin 2014[52], a rappelé que l'intérêt supérieur de l'enfant devait primer sur sa nationalité ; le mineur isolé étranger est d'abord « mineur » et « isolé » avant d'être « étranger ». Dans son avis du 21 mai 2015[53] sur la réforme du droit des étrangers, la CNCDH s'est exprimée pour l'interdiction du placement de mineurs isolés en zone d'attente en qualifiant ces derniers d'« intrinsèquement vulnérables ». Elle a également rappelé qu'il n'existait pas d'espace dédié aux mineurs dans la plupart des zones d'attente, ce qui est préjudiciable pour l'intérêt supérieur de l'enfant.

des Nations-Unies, le Conseil de l'Europe. Au niveau national, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et le Défenseur des droits.

49. Défenseur des droits, Les droits fondamentaux des étrangers, mai 2016, p. 38, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/736160170_ddd_rapport_droits_etrangers.pdf

50. Défenseur des droits, décision 2017-144 relative à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant placé en zone d'attente, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=22439

51. Défenseur des droits, Avis N°17-09
https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/avis_du_defenseur_des_droits_ndeg17-09.pdf
Défenseur des droits, Avis N°17-10
https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/avis_du_defenseur_des_droits_ndeg17-10_1.pdf

52. CNCDH, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national, 26 juin 2014, http://www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-sur-la-situation-des-mineurs-isoles-etrangers-presents-sur-le-territoire-national

53. CNCDH, Avis sur la réforme du droit des étrangers, 21 mai 2015, http://www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-sur-la-reforme-du-droit-des-etrangers

Le quotidien d'un enfant en zone d'attente

Mineurs isolés ou accompagnés, même traitement administratif que les majeurs

Mise à part quelques spécificités, la procédure en zone d'attente s'applique exactement de la même manière pour mineurs et majeurs. Lorsqu'un mineur est accompagné par l'un de ses parents, cette personne doit prouver ses liens avec le mineur ; si ce n'est pas possible, le mineur est considéré comme isolé. En zone d'attente, il n'y a aucune disposition spécifique pour un mineur accompagné ; la même procédure est appliquée à l'adulte et au mineur. La condition d'enfant est presque occultée du fait qu'il est accompagné, alors que les conditions d'enfermement sont aussi traumatisantes, qu'il soit accompagné ou non. Un enfant qui voyage seul ou qui est accompagné par un membre de sa famille qui n'est pas son représentant légal (par exemple, son frère ou sa tante), un administrateur ad hoc désigné (si sa minorité n'est pas contestée). Il bénéficie automatiquement du jour franc et son renvoi devrait être organisé vers son pays d'origine et non de provenance.

Quelles conditions de maintien pour les mineurs ?

À Roissy, en ZAPI, il existe à l'étage un espace de jeu pour les mineurs accompagnés et une « zone mineur », espace spécifique pour six mineurs isolés, géré par la Croix-Rouge. Des mineurs isolés sont placés dans la zone majeur lorsque leur minorité est contestée ou, sans qu'elle le soit, sur décision de la PAF ou parce que l'espace est déjà complet. Les mineurs se retrouvent alors au milieu des adultes, dans les mêmes conditions. Les mineurs accompagnés sont dans une chambre avec leurs parents et ont accès, en fonction des effectifs de la Croix-Rouge, à la salle de jeu. L'Anafé a pu constater que les mineurs sont très souvent agités du fait de l'enfermement et du stress que ressentent leurs parents et qu'ils leur transmettent, mais également à cause de l'ennui. À Roissy, le mineur isolé étranger doit voir le médecin dès son premier jour en ZAPI, puis chaque jour de son maintien. Cette visite permet de s'assurer que le mineur n'a besoin de rien et n'a pas de problème dont il souhaite faire part au médecin, que cela relève de sa santé ou non. Dans le cas où le mineur serait un nourrisson ou un enfant

en bas âge, la Croix-Rouge fournit les familles en couches, lait en poudre et petits pots, selon les besoins. Mais la zone d'attente ne dispose pas de lits pour bébé ou de table à langer. Pour les enfants plus âgés, la nourriture est la même que pour les adultes.

Pour les autres zones d'attente, à part celle d'Orly où les mineurs sont séparés des majeurs seulement par deux paravents, il n'y a aucune séparation entre les mineurs et les majeurs. Au-delà du placement dans une zone dédiée, l'Anafé a constaté que dans ces zones d'attente, aucune nourriture spécifique n'est proposée pour les enfants en bas âge, et encore moins de quoi les occuper pendant l'attente.

La contestation de minorité, un enjeu pour l'administration en vue du renvoi ?

Selon les termes du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe de l'époque en 2006, M. Gil Robles, les mineurs isolés sont « quasiment systématiquement considérés comme des fraudeurs »[54]; alors qu'ils seraient en réalité majeurs, certains souhaiteraient « profiter » d'un statut de « mineurs » sensé être plus clément pour entrer sur le territoire. Leur minorité est donc fréquemment remise en cause. La circulaire interministérielle du 14 avril 2005 prévoit que lorsqu'un mineur se présente à la frontière, les services de la PAF doivent procéder à toutes « les investigations nécessaires visant à établir clairement sa minorité »[55]. La preuve de l'âge peut résulter « notamment de la détention d'un acte d'état civil en apparence régulier, sauf si d'autres éléments (extérieurs ou tirés de l'acte lui-même) établissent qu'il est irrégulier, falsifié ou ne correspond pas à la réalité »[56].

En réalité, bien souvent, un test osseux est effectué ; le résultat est communiqué au procureur de la République qui apprécie la minorité, ou non, de l'enfant. L'article 47[57] du code civil et la jurisprudence qui en découle sont les seules sources d'encadrement de cette pratique. Si le mineur refuse de faire ce test osseux, il est alors considéré comme majeur. Depuis plusieurs décennies, cet examen clinique fait l'objet de vives critiques de la part de multiples institutions de protection des droits de l'Homme[58].

Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe s'est prononcé contre cette pratique en 2006[59] ainsi qu'en 2015[60]. Le Défenseur des droits s'est également prononcé à plusieurs reprises contre l'utilisation de cette méthode pour déterminer la minorité, notamment dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers[61]. Dans sa décision du 9 janvier 2017[62], il affirme être « résolument opposé à l'utilisation de ces examens médicaux, qui, tels qu'ils sont actuellement pratiqués, sont inadaptés, inefficaces et indignes ».

Cette pratique de l'administration persiste malgré la précision de plusieurs cours d'appel qu'à défaut de pouvoir apporter la preuve de son caractère frauduleux, la validité d'un acte d'état civil étranger ne peut pas être remise en cause par des expertises osseuses[63]. Par ailleurs, il arrive que des mineurs qui voyagent avec de faux documents de majeurs soient considérés comme majeurs par la police sur la base de la date de naissance sur le document, alors même qu'elle considère ce dernier comme faux.

Arrivée à Roissy ***Gabrielle*** *se présente comme mineure et dépose une demande d'asile. Le document avec lequel elle voyage, bien que considéré comme faux par la police, est utilisé pour la déterminer majeure, malgré l'acte de naissance qu'elle détient. Le JLD es-*

54. Conseil de l'Europe, Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France, 15 févr. 2006, https://rm.coe.int/16806db6ed
55. Circ. CIV/01/05, 14 avr. 2005.
56. Alinéa 1 de l'article 47 du code civil.
57. L'article 47 confère « aux actes d'état civil étrangers une valeur probante » et la jurisprudence précise que l'acte est probant jusqu'à ce « que la preuve ne soit rapportée que ledit document est falsifié ou qu'il est usurpé » (CAA, 11 juillet 2013, N° 13BX00428).

58. Cette pratique est notamment décriée par l'Académie nationale de médecine qui a rendu un avis négatif sur la question en 2007 (Académie nationale de médecine, Rapport du 16 janvier 2007, www.academie-medecine.fr), le Haut-conseil de la santé publique qui s'est exprimé sur la question en 2014 (HCSP 23 janvier 2014, Avis relatif à l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé) et le Comité consultatif national d'éthique qui a également rendu un avis négatif en 2005 (CCNE, Avis sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques, 23 juin 2005. http://www.ccne-ethique.fr/sites/default/files/publications/avis088.pdf). À cet égard, la CNCDH rappelle que l'examen « est fondé sur des critères morphologiques anciens établis dans les années 30 et 40 dont la valeur scientifique est remise en cause depuis des années, y compris par le corps médical ».
59. Le Commissaire rappelle de son côté que les examens osseux sont des « techniques inadaptées » et qu'ils aboutissent à considérer certains mineurs comme des adultes, ce qui les exclut des garanties administratives et judiciaires qui leur sont offertes. Conseil de l'Europe, Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France, 15 févr. 2006, op.cit.
60. Le Commissaire recommande que le recours aux tests d'âge osseux cesse d'être automatique et n'intervienne qu'en dernier ressort. Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014, p 38, op. cit.
61. Défenseur des droits, Les droits fondamentaux des étrangers, mai 2016, p 266, op.cit.
62. Décision N°2017-009, 9 janvier 2017, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=16161
63. CA Paris, 13 novembre 2001, arrêt n°441 ; CA Lyon, 18 novembre 2002, arrêt n°02/252.

time qu'un test osseux n'est pas nécessaire car, selon son faux passeport, elle est née en 1984 ce qui « correspondrait mieux à son âge physique ». Sa demande d'asile est rejetée et, suite au recours, elle est finalement libérée par le TA après 7 jours de maintien et sans aucune prise en compte de sa minorité. [juillet 2016]

Dans son compte rendu d'observations du 23 février 2016, le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies demande à l'État français de « mettre un terme à l'utilisation des tests osseux en tant que principale méthode de détermination de l'âge des enfants et de privilégier d'autres méthodes qui se sont avérées plus précises », se déclarant préoccupé par « les cas dans lesquels le consentement de l'enfant n'a, dans la pratique, pas été demandé ». Ces recommandations avaient déjà été données lors du précédent rapport et la France avait répondu en 2012 que « le gouvernement était très attentif aux préconisations qui peuvent être faites en ce domaine et aux évolutions des connaissances et méthodes scientifiques » et que la « réflexion était en cours ». À ce jour, aucune volonté d'évolution n'est avancée.

Cette reconnaissance de la minorité a un impact sur la manière dont sont refoulés les mineurs isolés. Une fois placés en zone d'attente, les mineurs peuvent, comme les autres personnes maintenues, être renvoyés à tout moment (sauf le temps de l'examen de la demande d'asile). S'ils sont considérés comme majeur, la procédure de réacheminement d'un majeur est beaucoup plus simple à mettre en œuvre que celle d'un mineur. Le renvoi d'un majeur est possible vers le pays de provenance et ne nécessite aucune démarche particulière. Le renvoi d'un mineur isolé ne doit se faire qu'avec escorte, uniquement vers son pays d'origine et lorsque sa prise en charge effective est assurée à l'arrivée dans le cadre d'un système de protection adapté et conforme aux normes du droit international. Pourtant, l'Anafé constate que certains mineurs sont renvoyés en moins de 24 heures, parfois même vers leur pays de transit. Il est également arrivé que des mineurs soient renvoyés vers leur pays d'origine alors même qu'ils y étaient menacés de persécution. Le refoulement est une expérience traumatisante, particulièrement pour le mineur, qui l'expose à des risques graves pour son intégrité physique et psychique. Cette épée de Damoclès aggrave la vulnérabilité du mineur en zone d'attente.

***Wilson**, originaire de la République démocratique du Congo, lors de son arrivée à Marseille, dépose une demande d'asile et se déclare mineur. Suite à un test osseux effectué, il est considéré comme ayant 19 ans et 6 mois. Après rejet de sa demande, il est renvoyé vers Casablanca après 9 jours de maintien. [février 2017]*

La réforme du droit d'asile, fin du maintien des mineurs demandeurs d'asile ?

Selon la loi du 29 juillet 2015, les mineurs isolés demandeurs d'asile peuvent bénéficier de « garanties procédurales particulières » à la frontière, ce qui entraîne la fin de leur maintien en zone d'attente, et ce maintien doit en tout état de cause être « exceptionnel ». Les exceptions sont énumérées dans la loi mais sont en fait laissées à la libre appréciation des agents de la PAF, sans aucun contrôle juridictionnel. Par ailleurs, le mineur isolé demandeur d'asile, du fait de sa vulnérabilité peut faire l'objet de garanties procédurales particulières laissées à l'appréciation de l'OFPRA, ce qui peut entraîner la fin de son maintien en zone d'attente.

Quel « maintien exceptionnel » des mineurs isolés demandeurs d'asile en pratique ?

Selon l'article L. 221-1 du CESEDA, « le maintien en zone d'attente d'un mineur non accompagné, le temps strictement nécessaire à l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, n'est possible que de manière exceptionnelle et seulement dans les cas prévus aux 1° et 2° du I, au 1° du II et au 5° du III de l'article L. 723-2. ». Les situations susceptibles d'entraîner un maintien sont les suivantes :

- mineurs isolés demandeurs d'asile provenant de pays dits d'« origine sûrs » ;
- ceux dont l'administration considère qu'ils représentent une menace contre l'ordre public ;
- mineurs isolés ayant « présenté de faux docu-

ments d'identité ou de voyage, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant [leur] identité ».

Ces critères, et notamment la dernière, concernent un nombre important de personnes car vouloir atteindre les frontières européennes nécessite souvent de voyager avec de « faux documents » et les détenteurs ne vont pas spontanément donner leur vraie identité lors du premier contrôle policier.
Par ailleurs, ces critères sont laissés à l'appréciation de la PAF et la stricte égalité du nombre de mineurs isolés (avérés) demandeurs d'asile maintenus en 2015 et en 2016 (38) fait craindre l'absence d'effet de cette disposition sur leur maintien[64].

Et comme le rappelle le Défenseur des droits dans son avis du 11 octobre 2017, finalement « la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 a validé la possibilité du maintien des mineurs non accompagnés en zone d'attente, […] en affichant positivement le fait que les mineurs non accompagnés ne peuvent être maintenus en zone d'attente qu'à titre exceptionnel, le législateur a consacré a contrario leur présence dans de tels lieux »[65].

64. Rapports d'activité de l'OFPRA pour les années 2015 et 2016.
65. Défenseur des droits, Avis N°17-10, 11 octobre 2017, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/avis_du_defenseur_des_droits_ndeg17-10_1.pdf

Les mineurs demandeurs d'asile ou comment « mesurer » la vulnérabilité

Une deuxième mesure mise en œuvre par la loi du 29 juillet 2015 devait permettre d'assurer une meilleure protection des mineurs isolés demandeurs d'asile : l'OFPRA peut les « déclasser » en raison de leur vulnérabilité, ce qui entraîne leur admission sur le territoire au titre de l'asile. Cette modification donne un large pouvoir à l'administration, mais en pratique, cette disposition reste floue et semble laisser une large part de la décision à la subjectivité.

Le taux d'admission des mineurs isolés demandeurs d'asile de l'OFPRA est passé de 37 % en 2015 à 24,3 % en 2016 (pour le même nombre de demandes examinées). Cette baisse permet de s'interroger sur l'effectivité et la pertinence de ce nouveau pouvoir, en pratique rarement utilisé (5 fois pour toute l'année 2016).

Les deux dispositions permettant de mettre fin au maintien des mineurs isolés demandeurs d'asile en zone d'attente sont très peu appliquées et ne concernent qu'une partie de la totalité des mineurs enfermés. En effet, rien n'a été prévu pour les autres catégories : les mineurs accompagnés, les mineurs isolés non demandeurs d'asile et encore moins les mineurs considérés comme majeurs. Du fait de leur minorité, ces enfants sont déjà vulnérables avant même de rencontrer les difficultés liées à l'enfermement. L'Anafé déplore les conditions et traitements subis par ses enfants en zone d'attente et milite pour la fin de leur enfermement.

ACCÈS AUX SOINS ET PROTECTION CONTRE LE RENVOI DES PERSONNES MALADES : UN ENJEU DE SANTÉ PUBLIQUE

Toute personne maintenue a le droit d'accéder à un médecin et à des soins appropriés. Il s'agit d'un droit essentiel qui, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, est lié au droit de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants (droit garanti par l'article 3 de la Convention)[66].

Contrairement à ce qui est prévu pour la rétention administrative, aucune disposition légale n'encadre cet accès au médecin et aux soins pour la zone d'attente[67] : l'article L. 221-4 du CESEDA se contente de prévoir que l'étranger est informé dans les meilleurs délais qu'il peut demander l'assistance d'un médecin. Ce qui a pour conséquence que les modalités de l'accès au médecin et aux soins sont différentes selon les zones d'attente, créant ainsi une inégalité de traitement. En outre, si l'information sur les droits fait défaut en zone d'attente[68], cela a nécessairement une incidence sur l'accès aux

66. CEDH, G. c/France, 23 février 2012, n°27244/09 : le maintien en détention malgré des troubles de santé incompatibles avec celle-ci constitue un traitement inhumain au sens de l'article 3 de la CEDH.

67. En rétention administrative par exemple, l'article R. 553-6 du CESEDA prévoit la mise en place de locaux pour recevoir la visite du médecin et la pharmacie de secours.
68. Cf. Partie Des droits limités et difficiles à exercer, p. 48

soins : certaines personnes y auront alors accès, d'autres non.

Le respect de ce droit limité est, comme pour l'ensemble des droits en zone d'attente, soumis au contrôle du procureur de la République ou du juge des libertés et de la détention[69] et la violation du droit d'un maintenu peut entraîner la « mainlevée de la mesure de maintien en zone d'attente » par le juge administratif ou judiciaire[70]. En pratique, ce contrôle du respect des droits est restreint du fait que la loi ne permet pas un contrôle juridictionnel effectif[71]. Au-delà de la vulnérabilité intrinsèque au maintien, les personnes malades et les femmes enceintes sont considérées comme particulièrement vulnérables (comme les mineurs, les familles et les demandeurs d'asile).

L'Anafé a mené une enquête de terrain en 2014 et 2015 et fait le constat que la santé en zone d'attente n'est pas au cœur des préoccupations des pouvoirs publics[72]. Si l'on peut considérer que l'exercice de la médecine en lieu d'enfermement n'est par nature pas un exercice normal, cela ne devrait pas être un obstacle à la mise en place d'un véritable droit à la santé en zone d'attente.

69. Article L. 223-1 du CESEDA.
70. Article L. 222-8 du CESEDA.
71. Cf. partie Les personnes maintenues face à la justice : un parcours du combattant, p.42

72. Anafé, Voyage au centre des zones d'attente, novembre 2016, partie «Le droit à la santé: kesako? », p. 61.

À la recherche de critères de vulnérabilité liés à la santé publique

Si les premières revendications d'un état de vulnérabilité ont été portées dans le cadre de la lutte contre le VIH, il n'existe pas de définition précise de la vulnérabilité en santé publique mais une liste non exhaustive de situations. Cela implique alors une possibilité d'ajouter des critères et des cas de figures à cette liste.

En santé publique, la vulnérabilité est liée à la capacité des personnes à intervenir sur leur état de santé. Ce qui s'avère difficile voire impossible en lieu privatif de liberté.

Si droits humains et santé publique sont liés, tout comme état de santé et déterminants sociaux, comment évaluer la vulnérabilité ?

On peut citer par exemple la fragilité de la santé mentale comme élément de lecture de vulnérabilité, à cause de ce que les personnes ont pu subir dans le pays d'origine avant le départ, le parcours d'exil et les conditions d'accueil. La situation sociale peut également être source de vulnérabilité sur le plan de la santé publique. Par exemple, des différences de ressources peuvent entraîner des différences d'accès aux soins. La connaissance de la langue peut également être un facteur déterminant pour l'accès aux soins.

En zone d'attente, la mesure de la vulnérabilité est également liée à la discrimination dans l'accès à certains services : l'accès à un interprète, la possibilité de voir un médecin ou un infirmier, le respect de la confidentialité et de la vie privée, la possibilité de ne pas être isolé, de pouvoir accéder à une prévention pour sa santé…

Dans le contexte d'urgence qu'est celui de la zone d'attente, il s'agit alors de rechercher des critères en faveur ou non d'une sortie de la zone d'attente. Mais l'écueil à éviter est celui d'un accueil non personnalisé et l'utilisation de la vulnérabilité comme outil de gestion du contrôle des frontières, un classement entre les personnes les plus à risque et celles qui le seraient « moins ».

Enfin, selon le Comede[73], l'intervention des médecins « auprès des migrants/étrangers doit tenir compte de la situation fréquente de précarité conduisant les personnes concernées à devoir produire des documents médicaux en faveur de leur situation socio-administrative. L'accès aux soins ainsi que la continuité des soins en cas de maladie grave vont dépendre en premier lieu de la capacité des médecins, et de l'ensemble des professionnels de santé, à faire prévaloir les principes de protection de la santé et de non-discrimination dans un contexte parfois difficile. Dans tous les cas, les médecins sollicités doivent respecter les principes juridiques encadrant la délivrance des soins et des documents médicaux. Le code de déontologie médicale, parfois méconnu des médecins, constitue un outil précieux d'aide à la décision dans des situations souvent complexes et sensibles ».

73. Comede, Migrants/étrangers en situation précaire, Soins et accompagnement – Guide pratique pour les professionnels, édition 2015, Partie« Principes juridiques et déontologiques », p. 300, http://www.comede.org/guide-comede/

Personnes malades et femmes enceintes : pourquoi un droit à la santé doit être garanti?

Aucun texte ne pose le principe d'une protection pour l'étranger contre l'enfermement en zone d'attente ou le renvoi, du fait de son état de santé. Pourtant, des garanties non spécifiques à la zone d'attente doivent s'appliquer, parce qu'attachées au droit fondamental à la protection de la santé défendu par le code de la santé publique (CSP) et au rôle même du médecin. Il s'agit notamment du respect de la vie et de la dignité de la personne, du respect des principes du secret professionnel, de la non-discrimination et de la continuité des soins. Un médecin doit également être indépendant professionnellement, il ne peut donc pas être influencé par les procédures administratives prisent à l'encontre de son patient.

Accès au médecin en zone d'attente : qui est concerné ?

Les questions d'accès au médecin et aux soins concernent les personnes souffrant d'une pathologie ou d'une maladie plus « ponctuelle », mais également les femmes enceintes.

Ainsi, en 2016, les personnes malades rencontrées par l'Anafé invoquaient notamment l'asthme, des problèmes rénaux, gynécologiques, psychologiques, de foie, de dos, de diabète, de cancer, de lupus, d'épilepsie, d'ulcère, de dépression, de claustrophobie, de troubles psychiatriques, du sida, de l'hépatite C, d'hypertension, de maladies cardiaques, de maux de tête ou de ventre… En 2017, elles souffraient/étaient atteintes de : migraines, thrombose, vomissements, trisomie, hernie, saignements, problèmes cardiaques, cancer, leucémie, épilepsie, diabète, problèmes psychiatriques...

Les manifestations d'un état particulier peuvent être diverses. Ainsi, trembler en étant allongé sur le sol peut être la manière qu'a la personne d'exprimer son angoisse. Des manifestations somatiques comme des douleurs peuvent être l'expression d'un stress lié à la privation de liberté et la peur d'être renvoyé. Et l'enfermement peut aggraver des problèmes de santé, comme pour une personne souffrant d'hypertension artérielle qui se retrouve dans un état de stress particulier et verra alors sa tension augmenter.

Les femmes enceintes, du fait de leur état et du stress généré par l'enfermement, ont besoin d'une attention particulière en zone d'attente et si besoin est, d'avoir accès à des soins appropriés.

Quels enseignements tirer de l'accès aux soins en rétention ?

Si les définitions du maintien en zone d'attente et de la rétention administrative, ainsi que les régimes applicables sont distincts, il existe des similitudes : privation de liberté en vue d'organiser le départ de l'étranger dans des locaux gérés par la police aux frontières (parfois les douanes ou la gendarmerie), procédure administrative, prolongation du maintien soumis au contrôle du juge des libertés et de la détention, durée limitée….

La situation applicable en rétention ne peut servir de modèle en soi[74] mais permet d'identifier des éléments essentiels absents du fonctionnement des zones d'attente. Ainsi, en rétention, l'accès à la santé est encadré par la circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 relative au dispositif sanitaire mis en place dans les centres de rétention administratifs (CRA)[75]. La notion d'unité médicale a été introduite en rétention pour la mise en place de l'organisation des soins.

À son arrivée en rétention, chaque personne bénéficie d'une consultation systématique avec une infirmière afin de dépister une éventuelle nécessité de consultation médicale.

Selon le docteur Reem Mansour[76] (médecin généraliste au CRA de Marseille), le médecin en CRA a un rôle en termes de continuité des soins, c'est-à-dire assurer la poursuite d'une prise en charge. Il doit aussi veiller aux conditions sanitaires, mais aussi psychologiques et psychiatriques de la rétention, ce qui peut être très difficile en pratique. Un des premiers rôles du médecin est d'être vigilant et si possible de faire de la prévention. Il doit aussi protéger contre l'éloignement un étranger malade : en

74. « Personnes malade en rétention : une insuffisante prise en compte de la vulnérabilité », in Centres et locaux de rétention administrative, rapport conjoint (Assfam, Forum Réfugiés-Cosi, France Terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte-France), 2015, p. 19.
75. Le dispositif juridique de la rétention administrative a été fixé par la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981.
76. Cf. Annexes, Les actes du séminaire, p. 62

cas de nécessité d'une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir de graves conséquences et en cas de risque d'absence de prise en charge nécessaire dans son pays d'origine. Cependant, puisque le médecin généraliste est sensé prendre en charge la personne de manière globale, son rôle peut être limité par le fait qu'il n'est pas psychiatre et aurait besoin dans certains cas d'un avis spécialisé. Le docteur Mansour considère que le médecin en rétention est à un poste d'observation de la violence et de la souffrance avec une marge de manœuvre finalement limitée par le cadre de travail.

Dans la pratique, l'accès aux soins en zone d'attente

En zone d'attente, contrairement à la rétention, il n'existe pas de visite médicale obligatoire et la personne doit faire la démarche elle-même si elle souhaite voir un médecin. À Roissy, il arrive que des personnes viennent voir l'Anafé ne sachant pas qu'un médecin se trouve en ZAPI. Si le médecin en zone d'attente doit également assurer un rôle de garant de la continuité des soins, cela reste limité en pratique. Pire, cela peut conduire à des pratiques discutables sur le plan déontologique.

Seule la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3) dispose d'une unité médicale où les maintenus peuvent se rendre librement aux horaires d'ouverture. Cette unité est encadrée par une convention entre l'hôpital Ballanger et le ministère de l'intérieur qui en supporte le coût. Dans les autres zones, les maintenus doivent s'adresser à la PAF et patienter parfois plusieurs heures (ou jours) avant de pouvoir rencontrer un professionnel de santé. La possibilité effective de voir un médecin reste donc dépendante de la PAF qui de façon récurrente ne va en contacter que si la personne est dans un état critique flagrant.

Lorsqu'une unité médicale dépendant d'un hôpital est présente sur place comme en rétention ou en zone d'attente de Roissy, le médecin peut délivrer des médicaments grâce à l'accès à la pharmacie de l'hôpital, organiser des consultations spécialisées à l'hôpital certes parfois limitées par la question des délais, voire des coûts.

Les difficultés de financement peuvent être un frein à des soins appropriés et à une continuité des soins. Les médecins se retrouvent dans l'incapacité de gérer des traitements lourds ou des tests de dépistage en raison de leurs coûts trop importants.

Pour les autres zones que celle de Roissy, rien n'est prévu pour la prise en charge des soins, peu importe la maladie (ponctuelle ou pathologique), si bien qu'il arrive que les personnes enfermées doivent payer elles-mêmes les médicaments et si elles n'en ont pas les moyens, elles n'auront pas accès à leurs soins.

Le docteur Philippe Taugourdeau évoque dans son livre Défense de soigner pendant les expulsions[77] les difficultés pour un médecin de respecter le serment d'Hippocrate en zone d'attente, dans un système « qui aboutit à une gabegie financière, à un déshonneur de la médecine et à un gâchis humain ». On y apprend que pour ne pas perturber le travail de la PAF, seules les urgences doivent être adressées à l'hôpital, « les petits bobos doivent être traités à l'unité médicale de la ZAPI et avec les moyens du bord ».

Ces dérives évoquées par le docteur Taugourdeau sont complétées par une pratique en zone d'attente contraire au code de déontologie médicale. Il s'agit de la délivrance à la demande de la police de certificats médicaux de compatibilité avec le maintien en zone d'attente et avec le renvoi. Si l'Anafé n'a pu avoir en main de tels certificats puisqu'ils sont remis à la police, des témoignages concordants de personnes maintenues et des références fréquentes en audience devant le JLD montrent bien que des médecins en zone d'attente délivrent de tels certificats. Cela entraîne alors une confusion problématique entre la médecine de soins et la médecine de contrôle ou d'expertise. Les médecins intervenant en zone d'attente y exercent une mission de soins envers les personnes maintenues. Ils peuvent dès lors délivrer des certificats d'incompatibilité de l'état avec le maintien ou le renvoi, dans l'intérêt du patient. Mais le respect du code de la santé publique leur interdit de répondre à une demande d'expertise médico-légale ou médico-administrative[78]. Si une telle distinction, nécessaire pour préserver l'exercice médical dans l'ensemble des lieux de privation de liberté, est en vigueur dans des contextes similaires comme la prison ou la rétention, un changement radical des pratiques doit être mis en place en zone d'attente.

77. Philippe Taugourdeau, Défense de soigner pendant les expulsions, éditions Flammarion, janvier 2007.
78. Articles R. 4127-100, 105 et 106 du code de la santé publique (code de déontologie médicale).

En 2016, l'Anafé a suivi 44 personnes souffrantes ou ayant des difficultés d'accès aux soins : 40 à Roissy, 3 à Orly et 1 à Strasbourg. De ces 44 personnes, 12 ont été réacheminées, 9 ont été placées en garde à vue et 23 ont été libérées (7 par le JLD, 2 au titre de l'asile, 8 par la PAF, 1 par le TA, 2 à la fin du délai de maintien, 3 suite à une hospitalisation). En 2017, l'Anafé a suivi 67 personnes souffrant d'une pathologie ou ayant des difficultés d'accès aux soins : 51 à Roissy, 10 à Orly, 2 à Marseille, 2 à Lyon et 2 à Toulouse. De ces 67 personnes, 10 ont été réacheminées, 23 ont été placées en garde à vue et 23 ont été libérées (11 par le JLD, 4 au titre de l'asile, 5 par la PAF, 3 par le TA, 4 à la fin du délai de maintien, 2 suite à une hospitalisation, 2 par la PAF en raison de l'incompatibilité de leur état de santé avec le maintien et 1 pour nullité de procédure).

Lucia *a fui son pays d'origine et évoque des menaces du fait de son homosexualité. En zone d'attente de Roissy, le médecin consulté pour des douleurs aux ovaires (elle avait déjà été opérée de kystes ovariens) lui a simplement donné du paracétamol pour calmer ses douleurs qui l'empêchaient de dormir. Sa demande d'admission au titre de l'asile a été rejetée et elle a été placée en garde à vue après 14 jours de maintien. [janvier 2016]*

Belvie *a demandé l'asile dès son arrivée à Orly. L'état de vulnérabilité dans lequel elle se trouvait s'est aggravé à l'annonce du rejet de sa demande, elle était angoissée à l'idée d'un renvoi vers Madagascar (mais aussi par celle de devoir s'installer seule en France où elle ne connaissait personne). Lorsqu'elle est parvenue à voir un médecin, elle a été hospitalisée d'urgence pour des examens complémentaires. Le juge a décidé ensuite de son maintien en zone d'attente. Son état de santé s'est affaibli, et elle a été hospitalisée une nouvelle fois. Les hospitalisations successives ont ainsi perturbé les procédures : Belvie n'a eu le temps de faire appel d'aucune décision prise à son encontre. [octobre 2016]*

Astar *et son mari ont fui l'Iran. À leur arrivée à Roissy, la police lui a confisqué son traitement pour l'hypertension, alors même qu'à ce moment précis, sa tension était anormalement élevée. Son traitement ne lui a été rendu que 10 heures plus tard, une fois arrivée en ZAPI. La police l'a également fait patienter longtemps avant d'aller aux toilettes pour lui permettre d'aller vomir. Leurs demandes d'asile et les recours ont été rejetés, elle et son mari ont par la suite été placés en garde-à-vue. [janvier 2017]*

Ehsan*, ressortissant iranien, est arrivé à Roissy, souhaitant rejoindre sa sœur et son beau-frère en Angleterre. Lors d'un entretien avec l'Anafé, il a plusieurs fois fait état de ses envies de suicide, de sa difficulté à dormir et à s'alimenter. Il avait déjà fait plusieurs tentatives de suicide. Le JLD a demandé à ce qu'il soit examiné par un psychiatre. L'entretien avec le psychiatre a duré moins de 10 minutes, entretien au cours duquel Ehsan a fait face à des difficultés d'interprétariat. Le psychiatre a conclu à de l'anxiété. Ehsan suit également un traitement pour sa thyroïde, qui aurait dû être renouvelé pendant qu'il était maintenu. Il a été réacheminé à Téhéran où il a été immédiatement incarcéré. [août 2017]*

En 2016, l'Anafé a suivi 11 femmes enceintes : 8 à Roissy, 2 à Toulouse et 1 à Beauvais. 7 ont été libérées : 2 par le JLD, 2 au titre de l'asile, 1 à la fin du délai de maintien et 2 par la PAF. 3 ont été placées en garde à vue. 1 a été réacheminée. En 2017, l'Anafé a suivi 12 femmes enceintes : 10 à Roissy, 1 à Orly et 1 à Lyon. 5 ont été libérées : 1 par le JLD, 1 au titre de l'asile, 1 à la fin du délai de maintien, 2 suite à une hospitalisation. 5 ont été placées en garde à vue. 2 ont été réacheminées.

Enceinte de six mois, ***Grace*** *a fui le Togo, évoquant la crainte d'un mariage forcé et des maltraitances liées à son mariage civil avec l'homme qu'elle a choisi et dont elle attend un enfant. Le gynécologue consulté lors de son maintien en zone d'attente de Roissy a considéré que son état était compatible avec un voyage en avion et avec le maintien en zone d'attente. Grace souffrait pourtant de vives douleurs abdominales. Elle a fait un malaise le jour de l'audience du juge des libertés et de la détention. Le service des urgences a déclaré incompatible son état avec le départ en avion. [juillet 2016]*

Tricha*, congolaise enceinte de 2 mois, est arrivée à l'aéroport d'Orly. Elle a directement été conduite à l'hôpital car elle se plaignait de douleurs au ventre. Une fois revenue en zone d'attente, elle n'a pas eu de médicaments. Le médecin a fini par lui prescrire des médicaments, mais elle et une policière se sont rendu compte qu'ils étaient déconseillés aux femmes enceintes. Elle était prise de vomissements ré-*

guliers. Sa demande d'asile et le recours ont été rejetés. Elle a été placée en garde-à-vue suite à un refus d'embarquer. [juin 2017]

En 2017, l'Anafé a suivi 3 femmes qui ont fait une fausse couche en zone d'attente de Roissy, dont :

***Samira**, son mari et leur fille de huit mois se sont vu refuser l'accès au territoire français à Roissy et la famille a été placée en zone d'attente ; leurs demandes d'asile et les recours ont été rejetés. Au bout de 8 jours de maintien, Samira est transférée à l'hôpital vers 18h suite à un malaise et des saignements, les médecins diagnostiquent une fausse couche. Elle est ramenée en ZAPI vers 20h30. Suite à un nouveau malaise et des saignements persistants, la PAF appelle le médecin d'urgence de l'aéroport vers 22h et elle est de nouveau transférée à l'hôpital. Elle y aurait été reçue par les mêmes médecins que la première fois, qui lui auraient recommandé : « rentrez chez vous, reposez-vous et mangez correctement » et auraient délivré à la police des certificats de « compatibilité avec le maintien en zone d'attente et l'éloignement ». Samira n'a eu communication ni des examens pratiqués, ni des certificats médicaux. L'Anafé a saisi le ministère de l'intérieur pour demander la libération de la famille à titre humanitaire. En vain, puisque les tentatives de renvoi se sont succédées pour la famille jusqu'à leur réacheminement forcé. L'Anafé a également avisé le Défenseur des droits et la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté de la situation. Si l'Anafé a pu être en contact quelques jours après le renvoi, elle n'a plus de nouvelle depuis[79]. [juillet 2017]*

L'Anafé a également eu connaissance d'un 4e cas de fausse couche, arrivé en aérogare de Roissy au mois de novembre :

***Marie**, enceinte de 3 mois, est arrivée à l'aéroport de Roissy le 13 novembre 2017 à 17h25. Elle a été conduite, accompagnée de sa collègue de travail, au poste de police pour un contrôle approfondi des conditions d'entrée sur le territoire. Durant cette attente, Marie, a ressenti des saignements de plus en plus abondants, qu'elle a tenté de signaler sans succès à la police. Aux alentours de 23h, Marie, et sa collègue ont été conduites en ZAPI. Marie, n'y a pas été prise en charge en raison de son état de santé, et a été accompagnée par les policiers à l'infirmerie du personnel de l'aéroport, où elle a subi un test de grossesse. Dans la nuit, Marie, a été conduite à l'hôpital. Elle a alors été libérée de la ZA. Au petit matin, elle est retournée par ses propres moyens à l'aéroport afin de récupérer ses bagages. Elle y a fait un malaise et une fausse couche et a été hospitalisée 3 jours. [novembre 2017]*

79. Anafé, Famille en zone d'attente de Roissy : Quand enfermement rime avec inhumanité et violation des droits, communiqué, 20 juillet 2017, http://www.anafe.org/spip.php?article427

Zone d'attente et vulnérabilités, ou la nécessité de mettre fin à l'enfermement aux frontières

Si les règles de droit devraient permettre d'apporter de la sécurité juridique à chaque personne isolée et démunie, et de rétablir le déséquilibre des forces face à une administration plus puissante, les règles relatives aux zones d'attente perpétuent, au contraire, ce déséquilibre et donnent à l'administration une ample marge de manœuvre pour entraver l'accès au territoire français et européen des personnes étrangères. Ainsi, au-delà des caractéristiques propres à chaque personne, le contexte, la procédure de privation de liberté en zone d'attente et les pratiques de l'administration auxquels sont confrontées les personnes enfermées, provoquent un état de vulnérabilité qui explique en partie pourquoi grand nombre d'enquêtes et observations de terrain aboutissent à la conclusion que la privation de liberté, quelle que soit la forme qu'elle prend, est constitutive de violations des droits fondamentaux (liberté d'aller et venir, droit d'asile, droit au respect de la vie privée et familiale, droit de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants…). Pour l'Anafé, il doit être mis fin à l'enfermement administratif aux frontières à des fins de gestion des migrations.

L'ENFERMEMENT, UNE SOURCE DE VULNÉRABILITÉ IGNORÉE

La notion de vulnérabilité renvoie communément à des catégories de personnes qui partagent des caractéristiques ou une identité particulières, choisies ou imposées (qualité d'étranger, âge, genre, état de santé, identité de genre, orientation sexuelle, etc.) et qui sont de ce fait exposées de manière exacerbée à des discriminations voire des violences de la part de la société mais aussi de la part des autorités étatiques. Cependant, d'autres sources de vulnérabilité existent et ne doivent pas être ignorées. En effet, la vulnérabilité n'est pas inhérente à une personne. La plupart du temps, la vulnérabilité est générée par le contexte dans lequel elle évolue.

L'enfermement en zone d'attente constitue en lui-même une source de vulnérabilité externe qui touche toutes les personnes maintenues et qui vient aggraver la vulnérabilité interne de certaines personnes, comme les mineurs, les personnes malades, ou encore les demandeurs d'asile. Le fait d'enfermer une personne pour des raisons administratives entraîne un fort sentiment d'injustice et les contextes matériel, juridique et politique de la zone d'attente participent d'une vulnérabilité propre à l'enfermement.

Des conditions de maintien difficiles et une procédure complexe

En zone d'attente, les conditions de maintien accentuent la vulnérabilité des personnes maintenues, les locaux de privation de liberté sont en effet souvent exigus et parfois insalubres. Pour les mineurs, très peu de zones en France permettent une séparation effective des majeurs (un simple paravent dans la zone de jour de l'aéroport d'Orly).

Il ne semble pas exagéré de transposer aux étrangers maintenus en zone d'attente l'analyse de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté[80] concernant une situation de vulnérabilité propre aux étrangers détenus : ils « n'entendent rien de la langue, pas plus qu'aux procédures qui leur sont appliquées ». De plus, cette vulnérabilité est démultipliée par leur isolement puisque leurs familles résident parfois à des milliers de kilomètres.

L'isolement des personnes est d'autant plus fort que les zones d'attente se trouvent souvent dans des lieux difficiles d'accès. Pour l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, le lieu d'hébergement ZAPI3 est situé dans la zone cargo et les audiences du JLD ont été délocalisées

80. CGLPL, Avis du 9 mai 2014 relatif à la situation des personnes étrangères détenues, Journal officiel, 3 juin 2014, http://www.cglpl.fr/2014/avis-relatif-a-la-situation-des-personnes-etrangeres-detenues/

en octobre 2017 dans une annexe du tribunal de grande instance de Bobigny, attenante à la zone d'attente, à l'écart du regard de la société civile, dans un lieu où la surveillance policière est omniprésente.

Il convient également de rappeler qu'il n'existe pas de permanence d'avocats gratuite en zone d'attente, si bien que les personnes qui ne possèdent pas d'attaches sur le territoire français et qui sont sans ressources suffisantes se trouvent totalement isolées et démunies face à une procédure complexe qu'elles ne comprennent pas.

D'autre part, il existe un phénomène de criminalisation des personnes placées en zone d'attente. Elles se voient refuser l'entrée sur le territoire et sont privées de liberté dans un lieu isolé, sous surveillance policière constante, dans des conditions quasi carcérales alors qu'elles ne comprennent souvent même pas ce qui leur est reproché. Les interrogatoires policiers, la perspective d'un renvoi forcé à tout moment, l'irruption de la police en pleine nuit pour les tentatives d'embarquement, l'attribution d'un numéro et les appels incessants par haut-parleurs en ZAPI3 à Roissy sont autant d'éléments qui font naître chez les maintenus un sentiment de criminalisation et de déshumanisation.

Le fait même de passer devant un juge, alors qu'il s'agit d'une procédure administrative et non pénale, provoque chez certaines personnes un sentiment très fort de culpabilité. Elles ne comprennent absolument pas pourquoi elles sont présentées devant un juge alors qu'elles n'ont commis aucun crime.

La procédure et les conditions de maintien en zone d'attente sont bien source de vulnérabilité.

Un contexte juridique défavorable

Aux conditions de maintien difficiles, vient s'ajouter le contexte juridique particulier de la zone d'attente. Ainsi, les droits que peut exercer un étranger soumis à une restriction de liberté sont avant tout des « droits procéduraux »[81]. Ils se rattachent aux articles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) : articles 5-4 (droit d'introduire un recours devant un tribunal pour contester légalité de la privation de liberté), 6 (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif). L'étranger a le droit de voir son dossier « traité impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable. En la matière tout passe par la forme et, pour le dire franchement, la forme est tout »[82].

Cependant, « la sanction des irrégularités, autrement dit la nullité, est enfermée dans des conditions qui n'en facilitent pas la mise en œuvre »[83]. Ainsi, bien qu'il existe un contrôle judiciaire du maintien, il est souvent difficile pour les maintenus - sous réserve qu'ils n'aient pas été réacheminés avant - de voir sanctionner les irrégularités de procédure subies. En effet, le régime de sanction des irrégularités est assez restrictif puisqu'il comporte « un mécanisme de purge »[84]. Lors du deuxième passage devant le juge des libertés et de la détention, au 12e jour de maintien, il n'est pas possible de se prévaloir des irrégularités antérieures au premier passage devant cette même juridiction, au 4e jour[85]. De plus, il y a application de la règle « pas de nullité sans grief ». Autrement dit, une irrégularité ne peut entraîner la fin du maintien en zone d'attente d'un étranger que si cette irrégularité a porté atteinte à ses droits[86]. Donc, « l'étranger n'a pas un droit inconditionnel à la cessation de la mesure illicite »[87].

Dans la mise en application de leurs droits, les maintenus devraient voir trois critères respectés : la proportionnalité, la célérité et la transparence. Cependant, ces critères sont bien souvent appliqués en défaveur de l'étranger. En effet, pour ce qui est de la célérité, c'est surtout devant les différentes juridictions (tribunal de grande instance, cour d'appel, tribunal administratif…) qu'elle est appliquée, ce qui a pour conséquence l'impossibilité pour les personnes maintenues de préparer correctement leur défense et de voir leur dossier

81. PUTMAN Emmanuel, « La protection des étrangers soumis à des restrictions de liberté, ou l'azur nuageux des droits », in PUTMAN Emmanuel et GIACOPELLI Muriel (dir.), Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté, Mare & Martin, coll. Droit privé & sciences criminelles, 2016, p. 313.
82. Ibidem.
83. Idem, p. 315.
84. Idem, p. 318.
85. Article L. 222-3 du CESEDA.
86. Article L. 222-8 du CESEDA.
87. PUTMAN Emmanuel, op. cit., p. 318.

traité de manière satisfaisante. Concernant la transparence, force est de constater que la plupart des contrôles effectués par les juges ne portent que sur les documents élaborés et produits par la police. Or, cela ne suffit pas à vérifier si la personne a effectivement pu exercer ses droits, d'autant plus lorsque la parole des maintenus est remise en question.

Une vulnérabilité engendrée par la politique publique

Enfin, une dernière forme de vulnérabilité propre aux étrangers, touche les personnes maintenues en zone d'attente. Comme le souligne Julien Larregue, « l'étranger est vulnérable d'abord et avant tout vis-à-vis de l'État, sur deux dimensions au moins. D'abord parce que la lutte contre l'immigration irrégulière rend souvent conflictuels les rapports État-immigrants. Mais aussi et surtout parce que les arbitres de ce conflit latent ne sont autres que les organes de ce même État »[88]. Dans le contexte actuel de fermeture des frontières et de durcissement des contrôles migratoires, cette vulnérabilité des étrangers face à l'État est accrue.

Les zones d'attente sont des lieux gérés et surveillés par la police aux frontières. Or, les forces de l'ordre sont formées à travailler avec des publics plutôt délinquants et criminels. Les personnes maintenues sont enfermées et assimilées à des délinquantes alors qu'elles sont touristes (souvent titulaires d'un visa), étudiantes, qu'elles viennent pour des raisons professionnelles, etc.

Pour les demandeurs d'asile, le sentiment d'injustice et de criminalisation est d'autant plus fort qu'ils sont normalement protégés de tels traitements par les textes internationaux. Ainsi, selon l'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, « Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières ». Aucun État ne devrait exiger d'un demandeur d'asile qu'il voyage avec des documents mais la réalité est bien différente puisque la logique de contrôle des frontières semble aujourd'hui primer sur le droit fondamental qu'est le droit d'asile. Ainsi, les personnes voyageant sans documents ou avec de faux documents sont interpellées à la frontière et placées en zone d'attente, mêmes lorsqu'elles sont demandeuses d'asile.

En zone d'attente, les personnes maintenues souffrent donc de deux formes de vulnérabilité entièrement liées à leur maintien : celle provenant des conditions d'enfermement et celle provenant de l'ineffectivité de leurs droits. À cela viennent s'ajouter les rapports conflictuels entre l'État et les migrants, en particulier quand ces derniers sont en situation irrégulière. La vulnérabilité s'aggrave pour les personnes qui s'opposent à leur renvoi et peuvent être placées en garde-à-vue ; potentiellement condamnables, elles passent d'un enfermement à un autre.

La vulnérabilité d'origine extrinsèque produite par l'enfermement vient donc s'ajouter à la vulnérabilité intrinsèque dont peuvent être porteuses les personnes maintenues.

***Hidir**, Kurde de Turquie, est arrivé en zone d'attente de Roissy en décembre 2016. Sa demande d'asile est rejetée ainsi que le recours. Au bout de 18 jours et après s'être opposé à son renvoi vers la Turquie, il est condamné à une peine de prison et à une interdiction de territoire d'un an. À sa sortie de prison en février 2017, il est placé en rétention dans l'attente d'un renvoi en Turquie. Il y dépose une demande d'asile ; sa demande, examinée au fond en procédure accélérée, est acceptée. La qualité de réfugié lui est reconnue après deux mois d'enfermement (zone d'attente, prison puis rétention). Qu'en est-il des personnes renvoyées dans leur pays d'origine sans avoir été écoutées sur le fondement de leurs craintes en cas de retour ? [décembre 2016]*

88. LARREGUE Julien, « La perception du mineur étranger : entre vulnérabilité et irrégularité », in PUTMAN Emmanuel et GIACOPELLI Muriel (dir.), Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté, Mare & Martin, coll. Droit privé & sciences criminelles, 2016, p. 321.

TOUR DE FRANCE DES ZONES D'ATTENTE

La zone d'attente en quelques chiffres[89]
D'après les données fournies par le ministère de l'intérieur pour l'année 2016 et le 1er semestre 2017 :

- refus d'entrée sur le territoire : 11 611 en 2016, 6 338 au 1er semestre 2017 ;
- placements en zone d'attente : 8 402 en 2016 (tous motifs confondus, métropole et outre-mer), dont 6 789 à Roissy et 666 à Orly ; 5 175 pour les six premiers mois de 2017, dont 4 299 à Roissy et 297 à Orly ;
- demande d'asile à la frontière : 956 en 2016, dont 19.4 % admis sur le territoire à ce titre ; 606 au 1er semestre 2017 dont 17.1% admis ;
- durée moyenne de maintien en 2016 : 4 jours à Roissy et 45 heures à Orly et le plus souvent moins de 24 heures dans les autres zones ;
- taux de refoulement : 51% en 2014 (40% à Roissy, 79% à Orly, 97% dans le sud de la France, 87% en outre-mer ; 57% pour le 1er semestre 2015 (49% à Roissy, 72% à Orly) ; 53% en 2016 (52% à Roissy) ; 61% pour le 1er semestre 2017 (52% à Roissy).

Le droit d'accès aux zones d'attente est accordé aux parlementaires, aux avocats, à certaines autorités judiciaires (procureur de la République, juge des libertés et de la détention - JLD), et à certaines instances (Contrôleur général des lieux de privation de liberté - CGLPL, Défenseur des droits - DDD, Haut-commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés - HCR). Depuis 2016[90], les journalistes titulaires d'une carte professionnelle peuvent également demander au ministère de l'intérieur l'autorisation d'y accéder. Quinze associations[91] sont également habilitées par le ministère de l'intérieur pour les visiter : chacune reçoit des « cartes visiteurs » valables 3 ans pour 10 représentants. L'Anafé mobilise chaque année le réseau des visiteurs, qui se rendent, en annonçant leur visite ou non, dans ces lieux et font état de ce qu'ils y constatent. Le 17 juin 2016, la première rencontre nationale des visiteurs a contribué à renforcer la mobilisation et le nombre de visites.

33 visites de 17 zones d'attente[92] ont été effectuées en 2016 et 8 visites des aérogares de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle[93] (23 visites de 13 zones en 2014, 26 visites de 11 zones en 2015). En 2017, l'Anafé a réalisé 7 visites des aérogares de Roissy et 30 visites de zones d'attente de 17 zones d'attente[94]. Parmi ces visites, l'Anafé a accompagné Hélène Lipietz, Sénatrice de Seine et Marne, lors de deux visites : à Roissy le 13 septembre et à Beauvais le 26 septembre. À Roissy, les visites de la ZAPI3 viennent s'ajouter aux permanences tenues par les bénévoles plusieurs fois par semaine.

Ce droit d'accès aux zones d'attente est la condition sine qua non de l'exercice du droit de regard associatif. Cette possibilité a été initialement ouverte en 1995 pour 8 associations dont l'Anafé[95]. Depuis 2004, une convention octroie à l'Anafé un droit d'accès permanent à la zone d'attente de Roissy. Ce droit permet d'avoir connaissance des pratiques et des tendances notamment en termes d'exercice des droits et des conditions de maintien des personnes en fonction de leur point d'arrivée sur le territoire français et Schengen. Le règlement intérieur commun à toutes les zones d'attente[96], entré en application en mai 2016 avec l'objectif d'uniformiser les pratiques, ne permet pas de pallier les disparités structurelles. Il n'est en effet pas mis en œuvre partout de la même manière, voire même inconnu de certains services de la police aux frontières (PAF) gérant certaines zones. Les disparités constatées créent ainsi une inégalité entre les personnes maintenues.

89. Cf. Annexes, La zone d'attente en quelques chiffres, p.129
90. Loi n°2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/10/28/INTV1618871D/jo/texte
91. Les 15 associations habilitées sont : APSR, Amnesty International France, Anafé, La Cimade, la Croix-Rouge française, France Terre d'Asile, Forum réfugiés-Cosi, GAS, GISTI, HRW, JRS France, LDH, MRAP, MDM, Ordre de Malte.
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030680936&categorieLien=id
92. L'Anafé a visité les zones d'attente de Mayotte (celle accolée au centre de rétention administrative de Pamandzi), La Réunion (aéroports de Saint Denis et Saint Pierre), Guadeloupe, Orly (zone d'attente de jour et zone d'attente de nuit), Roissy, Beauvais, Marseille (port, aéroport et Canet), Lille, Bâle-Mulhouse, Strasbourg, Sète, Montpellier, Lyon, Nice et Toulouse.
93. Ces visites s'inscrivent dans la continuité de la campagne de visites intensives des aérogares de Roissy qui avait été menée en 2015 et du rapport qui en avait été tiré : Anafé, Dans les coulisses de Roissy : l'enfermement des étrangers en aérogare – Rapport de visites des aérogares Roissy-Charles de Gaulle, mars 2016, http://www.anafe.org/spip.php?article322
94. L'Anafé a visité les zones d'attente de Nice (à plusieurs reprises), Guadeloupe (3 fois), Orly (4 visites de la ZA de jour), Roissy (à plusieurs reprises), Beauvais (2 fois), Marseille (port, aéroport, Canet, et ce, à plusieurs reprises), Lyon (2), Martinique, Toulouse, Montpellier, Toulon, Saint-Malo. L'Anafé a également réalisé des visites dans les zones d'attente de Londres Saint-Pancras, Douvres et Cheriton.
95. Décret du 2 mai 1995 aujourd'hui repris dans l'article L-223-1 du CESEDA.
96. En 2014, le ministère de l'intérieur avait informé les associations du projet de mise en œuvre d'un règlement intérieur commun à toutes les zones d'attente. En 2015, l'Anafé avait proposé des modifications et formulé des observations, dont la plupart ont été prises en compte.

Les décisions souvent discrétionnaires voire arbitraires des agents de la PAF, les conditions de maintien parfois précaires, et l'hétérogénéité des pratiques sont autant d'éléments constitutifs de la vulnérabilité des personnes maintenues. Cette vulnérabilité est donc intrinsèquement liée au lieu d'enfermement en lui-même : elle est produite par l'invisibilité des lieux (notamment pour les zones de province), l'isolement des personnes (accru par la confiscation dans la plupart des zones des téléphones portables munis de caméras), l'absence d'informations sur les droits et les procédures, l'insalubrité des lieux, le maintien dans des lieux fermés et surveillés, la mise en œuvre aléatoire des droits et de la procédure dérogatoire de demande d'asile, les difficultés d'accès aux soins, l'enfermement des mineurs, etc.

L'affichage en zone d'attente : une condition majeure de l'accès aux droits des personnes maintenues

Au sein de toutes les zones d'attente, les documents suivants doivent être affichés : le règlement intérieur commun des zones d'attente, la note informative sur les droits et sur le règlement intérieur dans les 6 langues de l'ONU, la liste des associations habilitées à intervenir en tant que tiers à l'entretien OFPRA, la liste des avocats du barreau associés à la zone et leurs numéros de téléphone, ainsi que les contacts de l'Anafé et du médecin. Doivent aussi être indiqués par écrit la procédure pour utiliser le téléphone et le numéro de la cabine.
Lors de ses visites, l'Anafé constate des problèmes récurrents d'affichage : il est souvent partial, non à jour, voire inexistant. Elle dénonce régulièrement ces manquements, dont l'enjeu est majeur pour les personnes maintenues : il leur permet de connaître leurs droits pour pouvoir les faire valoir, et de pouvoir se tourner vers les interlocuteurs qui peuvent les soutenir.

Cette partie porte en particulier sur les zones d'attente de Roissy, Beauvais, Mayotte, la Réunion, Orly et Marseille, et apportera quelques précisions sur celles de Nice, Toulouse, Lille, Sète et Lyon. Dans son rapport d'observation 2015 Voyage au centre des zones d'attente[97], l'Anafé avait présenté une description précise de ces lieux d'enfermement. Elle se focalisera cette année sur les problématiques liées à la vulnérabilité des personnes dès leur placement en zone d'attente.

97. Anafé, Voyage au centre des zones d'attente, Rapport d'observation et rapports d'activités et financier 2015, novembre 2016, op.cit.

Roissy-Charles de Gaulle

La zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI)

La ZAPI est souvent considérée comme « la vitrine des zones d'attente » : les conditions matérielles de maintien y sont peut-être moins difficiles qu'ailleurs. Pourtant, depuis son bureau en chambre 38, occupé environ trois jours par semaine, et lors de visites[98], l'Anafé a encore constaté de nombreux dysfonctionnements en 2016 et en 2017 dans cette zone où est maintenue la grande majorité des personnes qui se voient refuser l'entrée sur le territoire français et Schengen.

Avec ses 176 couchages répartis dans les deux grands couloirs du premier étage, ses longues lignes de sanitaires, son réfectoire et sa salle télévision, la ZAPI semble assurer les « prestations de type hôtelier » prévues par la loi. Les conditions sont pourtant loin d'être optimales. Le lieu est étouffant et oppressant, notamment à cause des fenêtres condamnées qui empêchent l'aération. Si un accès à l'extérieur est possible, il ne peut s'effectuer que dans une petite cour entourée de barbelés avec vue sur les pistes de l'aéroport et à des horaires limités.

C'est même la dignité des personnes qui est mise à mal pour un maintien qui peut durer jusqu'à 20 jours : les personnes n'ont pas toujours accès à leurs bagages et rien n'est prévu pour laver leur linge. Le manque d'intimité est flagrant : les maintenus doivent parfois partager leur chambre avec des personnes qu'ils ne connaissent pas, les sanitaires sont au milieu des couloirs dans les parties communes…, et cette promiscuité est d'autant plus problématique que les personnes ne parlent pas systématiquement la même langue et ne peuvent donc pas nécessairement communiquer.

La ZAPI est un lieu sous surveillance policière continue : des caméras sont installées dans les parties communes, et les agents de la PAF sont nombreux. Des hauts parleurs sont

98. La ZAPI a notamment été visitée les 29 mars par des représentants de l'Ordre de Malte, 21 juin, 30 août 2016, 1er août et 13 septembre 2017.

utilisés pour convoquer les personnes au poste de police, le plus souvent pour une tentative d'embarquement ou une audition. Certaines personnes acceptent de repartir souhaitant par exemple quitter au plus vite ce lieu d'enfermement ; pour beaucoup des autres, la constante menace de renvoi et cette crainte d'entendre son nom sont sources de stress et d'angoisse. Lorsqu'une personne ne répond pas à l'appel de son nom, un agent est susceptible de venir la chercher dans sa chambre : alors que la PAF n'est pas supposée se trouver à l'étage, la possibilité de croiser à tout moment un agent de police reste réelle. La surveillance ininterrompue et l'incertitude liée au renvoi renforcent le sentiment, partagé par beaucoup, de ne pas être traités correctement voire d'être considérés comme des délinquants.

La vulnérabilité créée par les conditions de maintien est renforcée par l'isolement dans lequel se retrouvent les personnes : les téléphones portables munis d'une caméra sont confisqués et les téléphones disponibles fonctionnent avec des cartes prépayées, or seule la première est donnée gratuitement à l'arrivée. Pouvoir communiquer avec l'extérieur devient donc, après quelques jours, un privilège en quelque sorte réservé à ceux qui ont les moyens de payer d'autres cartes.

Au sein de la ZAPI, des téléphones sont à disposition mais accrochés aux murs des espaces des parties communes où des maintenus passent leur journée s'ils ne souhaitent pas rester dans leur chambre: au rez-de-chaussée (dans le hall et le couloir d'accès au jardin) et à l'étage (près des chambres). Les conversations ne sont donc pas confidentielles, toutes les personnes de passage dans le couloir peuvent les entendre (autres maintenus, personnel de la Croix-Rouge, membres de l'Anafé, personnel de police). De plus, un grand nombre de cabines, notamment à l'étage, ne fonctionnent pas.

Les visites sont autorisées mais ce droit n'est pas toujours effectif. D'une part, la ZAPI n'est pas facile à trouver au sein de la zone aéroportuaire, d'autre part certains témoignages font état de longues heures d'attente, les visiteurs étant parfois priés de revenir le lendemain sans avoir pu échanger avec la personne maintenue.

Les aérogares

Depuis que la ZAPI est accessible à l'Anafé (mission de soutien juridique) et à la Croix-Rouge (mission de soutien humanitaire), les principales violations des droits se sont déplacées dans les aérogares de Roissy, loin du regard de la société civile et des associations. L'invisibilité de ces lieux favoriserait ainsi le développement de nombreuses pratiques irrégulières : non-respect du « jour franc », défaut d'information sur les droits et les procédures, allégations de violences policières, caractère discrétionnaire (voire arbitraire) de la décision de refus d'entrée et de renvoi. C'est donc dans ces lieux, qui sont de fait la première étape de la procédure, que la vulnérabilité inhérente à l'enfermement en zone d'attente prend sa source.

L'Anafé porte ainsi une attention toute particulière aux aérogares, et y a effectué en 2016 sept visites dans les terminaux 1 et 2, et en 2017 sept visites dans les terminaux 1, 2 et 3[99]. Elle n'a pas constaté d'évolutions majeures depuis la campagne de visites intensive menée en 2015 qui avait débouché sur diverses recommandations[100].

L'Anafé constate régulièrement une réelle insalubrité des lieux en aérogares : les salles de maintien sont souvent sales et sombres, et les personnes n'ont aucun accès à l'extérieur. Des téléphones sont supposés être mis à disposition, mais le numéro des cabines n'est pas toujours précisé, et la procédure particulière pour les utiliser non plus. La durée de maintien en aérogare dans l'attente d'être transféré en ZAPI est parfois très excessive, allant de plusieurs heures à toute une journée, pour des personnes sans accès systématique à un point d'eau, recevant des repas très sommaires sans attention particulière à d'éventuels régimes spécifiques. Si la PAF affirme qu'elle a les moyens de s'en procurer facilement si le cas se présente, aucun kit d'hygiène n'est distribué, y compris pour les enfants en bas-âge ou pour les femmes ayant besoin de protections hygiéniques. La possibilité d'avoir accès à un médecin n'est pas garantie, sauf urgence manifeste,

99. Les visites des aérogares se sont réparties comme suit : 19 février, 23 mars, 27 mai, 21 juin, 23 août, 30 août, 18 octobre 2016 et 28 février, 20 avril, 28 juin, 27 juillet, 1er août, 26 octobre et 29 novembre 2017.
100. Anafé, Dans les coulisses de Roissy : l'enfermement des étrangers en aérogare, Rapport de visites des aérogares Roissy-Charles de Gaulle, mars 2016, op. cit.

la PAF considère le plus souvent qu'il faudra attendre l'arrivée en ZAPI, où un médecin est présent tous les jours.

L'Anafé constate également d'importants manquements en termes d'information sur les droits et d'explication des procédures. En aérogares, les personnes ne comprennent souvent pas les raisons pour lesquelles elles sont maintenues et n'ont généralement pas été informées de leurs droits au moment de la notification de maintien en zone d'attente. Les enjeux et les implications du droit au jour franc[101] par exemple sont souvent éludés. Ces manquements sont accentués par de récurrents défauts d'affichage dans certaines salles de maintien, notamment en ce qui concerne la note informative sur les droits qui est rarement à jour et traduite.

Ce manque d'informations sur leurs droits est d'autant plus problématique que les pratiques de la PAF en aérogares sont disparates entre les différents terminaux et parfois même au sein d'un même poste de police. La PAF admet procéder à des contrôles selon un « profilage » effectué par ses agents. Des contrôles discriminatoires sont donc mis en œuvre. De nombreuses personnes rencontrées lors des permanences font état de pressions policières subies à leur arrivée à Roissy. Ces pressions peuvent aussi être le fait d'interprètes : en 2016, l'Anafé a relevé selon plusieurs témoignages concordants que certains interprètes pouvaient inciter les personnes d'origine hondurienne par exemple à affirmer qu'elles venaient en réalité travailler en Espagne[102]. L'Anafé constate enfin de nombreuses dérives lors des tentatives d'embarquement : les personnes peuvent être soumises à des pratiques abusives, voire violentes, de la part des agents de la PAF.

101. Le droit au jour franc permet aux personnes se voyant refuser l'entrée sur le territoire de disposer de 24 heures pendant lesquelles la police aux frontières ne peut pas procéder à leur renvoi. Ce délai peut leur permettre par exemple de contacter un avocat, de prévenir leurs proches ou de faire appel à une association.

102. Anafé, Voyage au centre des zones d'attente, Rapport d'observation et rapports d'activités et financier 2015, novembre 2016, p. 27 et s.

Beauvais

En 2015, plusieurs témoignages recueillis lors de ses permanences avaient conduit l'Anafé à porter une attention particulière à la zone d'attente de Beauvais[103] et à y réaliser deux visites en septembre et décembre 2015. L'Anafé a alerté le ministère de l'intérieur en mars 2016 sur les conditions de maintien et les multiples violations des droits constatées. Après une réponse reçue en mai, deux nouvelles visites ont été programmées les 16 mai et 18 août pour évaluer les éventuels changements. L'Anafé a également attiré l'attention de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté qui y a effectué une visite en juillet 2016[104]. En 2017, l'Anafé a réalisé 2 visites de cette ZA dont une avec la Sénatrice Hélène Lipietz le 26 septembre et l'autre le 6 juillet.

Ces mobilisations expliquent sans doute les quelques changements : les conditions d'hygiène, dramatiques lors des premières visites, ont été améliorées en août 2016 ; le ménage était globalement fait et des kits d'hygiène prévus pour les maintenus. Néanmoins, la visite de 2016 ayant été annoncée, l'Anafé est consciente que cette amélioration peut n'être que ponctuelle, d'autant plus que le micro-onde et les toilettes sont toujours très sales, et qu'aucun matériel adapté aux enfants en bas-âge n'est fourni.

Par ailleurs, différents aspects des plus élémentaires liés au respect des droits et de la dignité des personnes restent problématiques malgré la sonnette d'alarme tirée par l'Anafé. À titre d'exemple, les repas sont de qualité discutable et la nourriture est fournie en très faibles quantités. Les procédures de maintien sont expéditives et l'affichage qui aurait pu venir pallier ce problème est lui aussi très partiel. Il n'y a aucune séparation réelle entre les hommes et les femmes, ni entre les mineurs et les majeurs. L'isolement des personnes est renforcé par le fait que le téléphone mis à disposition ne fonctionne pas à l'international. Ce dernier est d'ailleurs placé dans la salle de surveillance de la police, ce qui pose de nombreux problèmes de confidentialité, notamment lors des entretiens avec l'OFPRA dans le cadre des demandes d'asile réalisés avec ce téléphone. Lors de la visite du 26 septembre 2017, l'Anafé a constaté que le téléphone ne fonctionnait pas.

103. Anafé, Voyage au centre des zones d'attente, Rapport d'observation et rapports d'activités et financier 2015 , novembre 2016, p. 14 et s.
104. CGLPL, Rapport d'activité pour l'année 2016, http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2017/04/Rapport-2016-3es_web.pdf

L'Anafé relève également des déficiences en termes de recours aux interprètes : les explications sur les motifs de maintien, les procédures et les droits sont fournies aux non francophones le plus souvent par le personnel de l'aéroport ou les agents de la PAF eux-mêmes et pas par interprète professionnel. Cela pose de nombreuses questions quant à la compréhension des procédures par les personnes maintenues.

Lors de la visite du 26 septembre 2017, une famille d'origine syrienne s'est entretenue avec Hélène Lipietz et lui fait part de sa volonté de demander l'asile. Le commandant de la police aux frontières est intervenu pour dire que cette famille « ne pouvait pas demander l'asile en France » car ils étaient en provenance de Sofia en Bulgarie. Or, cette allégation est fausse. Sur l'insistance de la Sénatrice, la police a finalement accepté d'enregistrer la demande d'asile. Le lendemain, lorsque la permanence a appelé, la PAF a précisé que la famille aurait finalement préféré repartir.

Mayotte

2016 a été l'année de la première mission exploratoire de l'Anafé en outre-mer[105]. À Mayotte, malgré le refus d'accéder à deux des trois zones mahoraises, les discussions avec les agents de la PAF ont permis d'en comprendre le fonctionnement global.

L'accès aux deux zones de la gare maritime de Dzaoudzi et de l'aéroport de Pamandzi a été refusé aux représentantes de l'Anafé, au motif que, dépourvues de lieu d'hébergement, elles n'existeraient pas. Ce refus constitue une atteinte grave au droit de regard des associations car ces deux zones sont bien définies par l'arrêté n° 6575 du 26 mai 2014. Il contribue à renforcer l'isolement dans lequel sont placées les personnes maintenues et conduit à s'interroger sur le fonctionnement des espaces dissimulés, l'état des lieux et des pratiques. La troisième zone d'attente, située dans une aile du CRA, reçoit les rares personnes faisant l'objet d'une décision de maintien et transférées du port et de l'aéroport. Aucune séparation n'est prévue entre hommes et femmes, ni entre majeurs et mineurs. Lors des contrôles, une dizaine de minutes serait suffisante aux fonctionnaires de la PAF pour notifier un refus d'entrée, il n'y aurait jamais d'interprète, ni aucune information donnée aux personnes sur leurs droits.

Ce qui caractérise les zones mahoraises tient surtout de la confusion entre le régime juridique de la rétention et celui de la zone d'attente[106]. Cela permet notamment à la police d'appliquer le régime le plus propice à un renvoi rapide : ainsi des personnes arrivant en kwassa-kwassa, en provenance des Comores, sont placées directement en CRA et certaines personnes, arrivant par avion pourront finalement être renvoyées par bateau.

Globalement, le droit des étrangers applicable à Mayotte ne prend pas en compte les vulnérabilités particulières de certaines catégories de personnes (mineurs, demandeurs d'asile, personnes malades, etc.) et ne leur accorde aucune protection particulière. L'enfermement et le renvoi des mineurs sont monnaie courante (4 378 en rétention en 2015[107]). Pour les autorités, cela permet d'éviter un soi-disant « appel d'air ». Pour faciliter leur renvoi, la PAF rattache fortuitement et arbitrairement des mineurs isolés (qui en tant que tels ne peuvent pas être placés en rétention) à des adultes non titulaires de l'autorité parentale. L'administration justifie cette pratique illégale en invoquant la « spécificité mahoraise » et l'augmentation du nombre de mineurs isolés.

L'accès aux soins sur le territoire mahorais représente un véritable défi. Le centre hospitalier de Mayotte s'occupe d'environ 300 000 personnes par an et ne dispose que de 400 lits ; il faut souvent attendre plusieurs semaines pour avoir un rendez-vous avec un généraliste. À l'image de cette situation, l'accès aux soins est loin d'être garanti dans les lieux d'enfermement : dans le cadre de la mise en œuvre du « tri sanitaire »[108] à l'arrivée, la notion de « blessé » ou de « malade » est très relative et

105. Anafé, 976 : Au-delà des frontières de la légalité, Rapport de mission de l'Anafé à Mayotte et à la Réunion en 2016, mars 2017, http://www.anafe.org/spip.php?article409

106. Le régime juridique de la zone d'attente en métropole est bien moins protecteur que celui de la rétention administrative, mais le droit d'exception mis en œuvre à Mayotte a pour conséquence un inversement de la tendance dans ce domaine. http://www.gisti.org/spip.php?article4844

107. http://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2016/06/RapRet2015_web-planches.pdf

108. Les personnes arrivant à bord des kwassas sont soumises à un « tri sanitaire » avant leur transfert au CRA. Celui-ci devrait permettre que la personne soit transférée à l'hôpital en cas de problème médical.

l'éloignement se fait bien souvent au détriment de la prise en charge médicale.
Le droit d'asile est également mis à mal, notamment en ce qui concerne les Malgaches et les Comoriens : lorsqu'ils souhaitent déposer une demande d'asile, ils sont entendus depuis le centre de rétention par des agents de la préfecture, et ne sont souvent pas entendus par l'OFPRA. Cette pratique est assimilable à un refus d'enregistrement des demandes d'asile. Pour les autres, lorsqu'ils demandent l'asile en rétention, ils sont placés en procédure accélérée (moins favorable). Certains demandeurs sont d'ailleurs renvoyés pendant la procédure.

La Réunion

La mission exploratoire de l'Anafé à Mayotte a été l'occasion de visiter les deux zones d'attente de l'île de la Réunion : celle de l'aéroport de Saint-Pierre (fermé la nuit), très petite (deux pièces avec un lit) et celle de l'aéroport de Saint-Denis, la principale, où sont transférées les personnes qui ne repartent pas directement par le vol retour (ce qui semble être la règle).

À Saint-Denis, de nombreuses violations des droits sont constatées dès la salle de contrôle de seconde ligne de l'aéroport. Pour se voir notifier un refus d'entrée, les personnes doivent attendre sur un banc, au vu des autres passagers, une exposition humiliante, sans aucun respect pour leur dignité. Dans la salle de contrôle, les procédures sont effectuées de manière expéditive : une trentaine de minutes qui ne permet pas d'expliquer correctement leurs droits aux personnes concernées, le droit au jour franc pas pris en compte pour les faire repartir le plus rapidement possible, et l'Anafé a noté une absence complète d'affichage sur les droits.

Les conditions de maintien sont en elles-mêmes créatrices de vulnérabilité : aucune séparation entre les hommes et les femmes et entre les majeurs et les mineurs, aucun accès à l'extérieur et opacité des fenêtres, absence de prise en compte des régimes alimentaires spécifiques (repas fournis par les compagnies aériennes), aucune distribution de kit d'hygiène.

Les personnes maintenues ont également bien des difficultés pour garder un lien avec l'extérieur ; il n'y a pas de cabine téléphonique disponible mais seulement un téléphone portable de la PAF, sans explication et dans lequel les numéros composés peuvent rester enregistrés sans garantie pour la confidentialité.

À Saint-Pierre, la situation est encore plus problématique : aucun équipement sanitaire (ni douches, ni toilettes), rien n'est prévu pour les repas (simple possibilité d'acheter un sandwich).

Marseille

Il existe trois zones d'attente à Marseille : celle du port, celle de l'aéroport Marseille-Marignane (où sont notifiées les décisions de refus d'entrée et de maintien) et celle accolée au centre de rétention du Canet (où sont transférées les personnes interpellées au port et celles maintenues à l'aéroport pour une durée supérieure à 48 heures). L'Anafé constate plusieurs dysfonctionnements grâce à des visites régulières (du réseau actif des visiteurs locaux et de visites ponctuelles d'autres visiteurs[109]).

La zone accolée au CRA du Canet est exclusivement considérée comme un lieu d'hébergement, or les « prestations de type hôtelier » requises ne sont pas toujours respectées. Au vu de l'état constaté lors de différentes visites, l'Anafé émet des doutes sur la régularité du ménage. Les agents de la PAF rencontrés font également état de problèmes chroniques de remontées de rats par les toilettes, ce qui peut expliquer la présence de « crottes » lors de la visite de janvier 2016.

Le défaut d'information porte préjudice à la compréhension de la situation et de la procédure par les personnes. L'Anafé constate en effet que les informations transmises (parfois remises en version écrite, parfois uniquement énoncées à l'oral) ne correspondent pas aux droits et à la procédure spécifique de la zone d'attente. L'affichage n'existe pas dans la salle de contrôle du port, il n'est pas toujours à jour

109. Par exemple, en plus des visites régulières des visiteurs locaux, en 2016, l'Anafé a fait 2 visites des trois zones d'attente de Marseille (25 et 26 janvier et 5 décembre) et en 2017 les 22 et 23 septembre.

dans la zone de l'aéroport de Marignane. Au sein de la zone d'attente du Canet, aucune procédure n'y étant effectuée, ce sont les agents du port et de l'aéroport qui en sont en charge et qui se déplacent à chaque stade de la procédure. À cela viennent s'ajouter de préoccupants problèmes d'interprétariat, dans la mesure où les traductions sont souvent effectuées par les agents de la PAF eux-mêmes.

Au moment de leur arrivée au port, voire même pendant les 48 premières heures de maintien pour les arrivées à l'aéroport, le lien avec l'extérieur des personnes maintenues est mis à mal : aucun téléphone n'est mis à leur disposition au sein de la zone d'attente du port, et celui qui est fourni à Marignane ne fonctionne pas à l'international.

Comme dans d'autres zones d'attente, la vulnérabilité particulière des mineurs n'est pas prise en compte à leur arrivée : les procédures de refus d'entrée leur sont notifiées sans la présence de l'administrateur ad hoc. Les mineurs isolés peuvent rencontrer leur représentant seulement lorsqu'ils sont conduits en zone d'attente du Canet.

Orly

La zone d'attente d'Orly est divisée en deux zones, une de jour (2 visites en 2016, 4 en 2017) et une de nuit, (visite 1 en 2016)[110].

La zone de jour

Après la rénovation de la zone de jour en 2015, l'Anafé en avait salué la salubrité mais les nombreux dysfonctionnements constatés persistent. L'espace réservé aux mineurs n'est toujours séparé du reste de la zone que par un paravent et n'est pas systématiquement utilisé (notamment pour les plus âgés). Lors de la visite de décembre 2017, l'Anafé a constaté que cette partie de la salle de maintien était utilisée par plusieurs policiers comme salle de déjeuner. Aucun kit d'hygiène n'est distribué, rien n'est prévu pour les jeunes enfants et les femmes ayant leurs menstruations. Aucune fontaine à eau n'est mise à disposition, les personnes doivent utiliser le robinet des toilettes. Enfin, des problèmes récurrents ont été constatés par les permanences téléphoniques pour joindre les personnes maintenues : une cabine est située dans la petite cour extérieure, la sonnerie est difficilement perceptible, et le second téléphone, placé au milieu de la salle commune, ne permet pas la confidentialité des conversations.

La zone de nuit

Aucun dispositif d'hébergement n'étant prévu au sein de la zone de jour, les personnes sont transférées vers la zone de nuit, au quatrième étage de l'hôtel Ibis, dans la zone aéroportuaire. Si l'état général correspond aux standards de ce type d'hôtel, la visite effectuée en 2016 permet néanmoins de noter certains éléments problématiques.

Tout d'abord, le transfert à l'hôtel est effectué vers 21h et les personnes sont réveillées vers 6h pour repartir vers la zone de jour. Ce système pose parfois problème en ce qui concerne le repas du soir, rien n'étant prévu à l'hôtel pour les personnes arrivées en zone de jour après l'horaire du repas.

En 2015, les agents de la PAF accrochaient des cintres aux poignées des portes pour bloquer la fermeture des chambres occupées : lors de la visite en 2016, l'administration affirme qu'il s'agit simplement de repérer les chambres utilisées. Les agents de surveillance ont pour consigne de « vérifier plusieurs fois dans la nuit que tout va bien et que la personne est toujours là ». Les personnes maintenues ne peuvent pas se servir des téléphones de l'hôtel placés dans leurs chambres. Dans la zone de nuit, les maintenus ne peuvent bénéficier d'aucune information sur la procédure applicable en zone d'attente car les agents réquisitionnés ne la connaissent pas selon leurs dires. L'absence d'interprète disponible ou de moyen de les contacter pour les personnes maintenues vient d'ailleurs ajouter une difficulté supplémentaire dans la compréhension des procédures et dans la communication avec les agents, notamment en cas d'urgence.

110. Les visites d'Orly ont eu lieu : 8 juin, 18 juillet (ZA de nuit) et 28 août 2016 ; 4 mars, 10 mars, 29 juin et 8 décembre 2017.

Pour les mineurs isolés, l'Anafé constate un système problématique ; une hôtesse de la compagnie aérienne les ayant acheminés doit les accompagner à l'hôtel et rester avec eux dans leur chambre toute la nuit. Ces hôtesses sont rémunérées pour ce travail mais ne bénéficient d'aucune formation spécifique.

Dans les autres zones d'attente

Dans l'ensemble des zones d'attente, l'Anafé constate un manque d'explications des procédures, des conditions de maintien parfois déplorables, des conditions d'enfermement et les caractéristiques propres à ces zones génératrices de vulnérabilité.

À l'aéroport de Lille (visite effectuée le 8 juillet 2016), la zone d'attente ne dispose pas de lieu d'hébergement. Les maintenus sont en général transférés en zone d'attente de Roissy; ceux qui doivent dormir à l'aéroport en attendant le vol utilisent les toilettes de l'aéroport mais n'ont pas d'accès à une douche. Aucun affichage ne les informe de leurs droits et aucun téléphone n'est mis à leur disposition. Les procédures sont notifiées en 10 minutes et les agents de la PAF ne font jamais appel à des interprètes professionnels.

À Toulouse (visites effectuées les 25 octobre 2016 et 20 octobre 2017), l'Anafé constate de sérieux problèmes de confidentialité. Aucun lieu spécifique n'est mis à disposition pour les visites des proches et avocats ou les entretiens par téléphone pour la demande d'asile : tout a lieu dans la salle commune, même si d'autres maintenus sont présents, un agent de la PAF restant systématiquement devant la porte peut entendre l'ensemble des conversations. En 2017, l'Anafé a accompagné plusieurs personnes ayant fait l'objet de pressions ou de violences policières dans cette zone d'attente.

La zone d'attente de Sète (visite effectuée le 24 novembre 2016) est située dans une aile à l'étage du centre de rétention administrative : cette disposition illustre bien la fiction juridique de la définition spatiale de la zone d'attente. En effet, si un maintenu pénètre à l'intérieur du CRA (régime juridique distinct), ne serait-ce que pour rejoindre la zone d'attente, elle entre de fait sur le territoire français mais pas en droit. La porte pour accéder à la zone d'attente ne s'ouvre pas et les personnes doivent passer par le CRA.

Outre cet ironique problème de fond, l'Anafé a constaté à nouveau que les chambres étaient insalubres : fenêtres grillagées, rouillées, espace sale, décrépi, vétuste…. Il n'y avait que très peu de lumière, une ampoule ne fonctionnait pas, une prise électrique était abîmée, exposant les personnes maintenues à des risques d'électrocution. Aucun kit d'hygiène adapté aux femmes et aux enfants n'est fourni, et le recours à un interprète pour l'explication des droits et des procédures n'est pas systématique.

À Nice (6 décembre et 12 mai 2017, auxquelles s'ajoutent des visites régulières des visiteurs locaux), les maintenus n'ont pas accès à l'eau chaude, ils ne peuvent profiter d'aucun cadre de confidentialité lorsqu'ils reçoivent des visites, celles-ci ayant lieu dans la salle de maintien. Lors de la visite le 6 décembre 2016, les sanitaires sentaient le renfermé et l'eau croupie et le téléphone ne fonctionnait pas à l'international. Au terminal 2, un projecteur est braqué sur la chambre, de même qu'une caméra. L'interrupteur est situé à l'extérieur de la pièce, laissant les commandes de la lumière aux mains de la PAF. Fin 2017, la ZA du terminal 2 a été transformé par décision préfectorale en local de rétention administrative.

À Lyon (visites des 13 et 14 décembre 2017, auxquelles s'ajoutent des visites de visiteurs locaux), aucun interprète n'est contacté par la PAF. L'agent de la PAF qui accompagne l'Anafé dans sa visite affirme sans complexe utiliser régulièrement « Google traduction » pour expliquer aux maintenus leurs droits ainsi que la procédure. Par ailleurs, les entretiens OFPRA pour la demande d'asile ne sont pas confidentiels puisqu'ils se déroulent dans les bureaux de la PAF. En 2017, une nouvelle zone d'attente a été inaugurée à Lyon, au sein de l'aéroport. Deux visites y ont été effectuées en fin d'année.

LES PERSONNES MAINTENUES FACE À LA JUSTICE : UN PARCOURS DU COMBATTANT

Le Comité des droits de l'Homme, dans ses observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France recommande pour les migrants/demandeurs d'asile de « veiller à ce que le contrôle du juge judiciaire intervienne avant toute exécution d'une mesure d'éloignement ou de refoulement du territoire »[111].

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) avait déjà exprimé les mêmes préoccupations et recommandations dans son avis du 20 mai 2015 concernant le projet de réforme du droit des étrangers[112]. Elle demandait que les garanties procédurales en zone d'attente soient renforcées via un recours suspensif garanti, une permanence d'avocats et un passage systématique devant le juge des libertés et de la détention avant l'actuel délai de quatre jours. Elle recommandait également d'interdire le placement en zone d'attente des mineurs isolés étrangers.

Aucune de ces recommandations n'a été mise en place. Les personnes étrangères doivent toujours justifier scrupuleusement les raisons de leur venue en France ou dans un autre État de l'espace Schengen sans pouvoir contester la ou les décisions de l'administration. Pire encore, durant les quatre premiers jours de maintien, elles sont contraintes de faire face seules à l'administration. De leur arrivée jusqu'à leur libération, leur placement en garde à vue ou leur refoulement, les personnes sont placées dans une situation de grande vulnérabilité. Celle-ci est liée à l'incompréhension, l'opacité, le discrétionnaire qui régissent le placement en zone d'attente, et sans aucune garantie d'accès à un juge pour contrôler les pratiques de l'administration.

111. Comité des droits de l'Homme, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, CCPR/C/FRA/CO/5, 17 août 2015, http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsmtIAMSUVPZr5NwSxcDwgKKo26EvxxEe4g%2F1ZtZQqip0I2B%2F0ihUcnG8Hok4ag8yP%2F6IQ2m88v931xQwirYCTuEVedqa5wGuz1wCwuysjFuV

112. CNCDH, Avis sur la réforme du droit des étrangers, 21 mai 2015, http://www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-sur-la-reforme-du-droit-des-etrangers

Une procédure soumise à un pouvoir discrétionnaire policier très fort

La procédure en zone d'attente, régie par la loi dite « Quilès » de 1992[113], est imparfaite en termes d'accès au juge malgré l'intervention de plusieurs juges au cours du maintien : les personnes maintenues sont soumises à un pouvoir discrétionnaire (voire arbitraire) policier très fort et à une procédure juridictionnelle opaque. Cette partie retrace chronologiquement le parcours administratif et juridique d'une personne maintenue.

À l'arrivée

Lorsque les personnes se voient refuser l'entrée en France, elles sont surveillées et gardées par la police aux frontières, qui est seule juge des situations à ce stade. Certaines font l'objet d'un renvoi immédiat surtout en province (délai moyen de maintien inférieur à 24 heures), sans pouvoir exercer leur droit au jour franc, délai supplémentaire qui leur permettrait de régulariser leur situation. En 2016, pour 11 611 refus d'entrée, 8 402 personnes ont été placées en zone d'attente[114], les autres ayant été renvoyées avant le placement en zone d'attente. À Roissy, certaines personnes peuvent rester plusieurs heures en aérogare avant d'être transférées au lieu d'hébergement de la zone d'attente, sans toujours savoir pourquoi elles sont privées de liberté ou sans explications sur la suite de la procédure.

Omar *arrive le 13 octobre 2016 en provenance d'Addis Abeba à 07h15 au terminal 2A de Roissy mais n'est transféré en zone d'attente qu'à 2h du matin, soit 18h45 après son arrivée. [octobre 2016]*

Abdel *arrive le 11 octobre 2016 en provenance d'Alger à 10h44 au terminal 2F de Roissy mais n'est transféré en zone d'attente qu'à 20h, soit 9h16 après son arrivée. [octobre 2016]*

113. Loi n°92-625 du 6 juillet 1992.

114. Statistiques fournies par le ministère de l'intérieur. Le nombre de placements comprend les demandeurs d'asile, contrairement au refus d'entrée.

La régularisation a posteriori : la police seule « juge » de ses propres décisions

Depuis la zone d'attente, une personne non-admise peut tenter, en général dans les 24 heures (voire deux premiers jours), de régulariser sa situation, c'est-à-dire d'apporter les pièces manquantes pour remplir les conditions d'entrée en France et/ou dans l'espace Schengen. La police peut en effet décider de revenir sur sa décision initiale et libérer les personnes mais le processus de décision reste opaque et discrétionnaire.

Ainsi, dans des situations quasi identiques, la PAF peut prendre des décisions différentes.

Carmen *est péruvienne. Alors qu'elle transite par Paris pour se rendre à Dusseldorf, elle se fait interpeller, et la PAF lui reproche de ne pas remplir certaines conditions d'entrée (assurance, hébergement et ressources). Avec l'aide de son frère, Carmen fournit divers justificatifs, la PAF accepte la régularisation de la situation et la laisse poursuivre son voyage vers l'Allemagne 2 jours après. [novembre 2016]*

Maria Rossana*, en provenance de Buenos Aires, est placée en zone d'attente de Roissy car il lui manque une attestation d'hébergement ou une réservation d'hôtel ainsi qu'un viatique suffisant, et une assurance maladie. Avec l'aide de l'Anafé, elle régularise sa situation le lendemain de son arrivée mais la PAF refuse d'infirmer sa décision initiale et elle est libérée par le juge 4 jours plus tard. [février 2016]*

En pratique, la plupart des personnes doivent alors attendre de passer devant le juge des libertés et de la détention, rentrer dans leur pays pour revenir (ou pas), ou encore attendre la fin du maintien avec le risque d'un placement en garde à vue pour refus d'embarquer[115]. Et alors même que la cour d'appel de Paris a considéré qu'une personne maintenue dont la situation était susceptible de régularisation pouvait refuser l'embarquement sans que ce refus l'empêche de voir sa situation régularisée et la personne libérée sans placement en garde à vue[116].

115. Le refus de se soumettre à l'exécution d'une mesure de renvoi conduit les personnes en garde à vue à la fin de leur maintien.
116. CA Paris, 28 décembre 2012, requête N° Q 12/04755.

Face aux juges

Le juge administratif, juge écarté de la zone d'attente

La procédure applicable en zone d'attente est une procédure administrative, le juge administratif est donc le juge compétent pour contrôler la légalité d'une mesure de police (refus d'entrée, maintien en zone d'attente et/ou refoulement). Il est également compétent pour le contentieux de la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Bien qu'il soit en pratique actif sur cette deuxième mission, la première est réduite à peau de chagrin. En effet, pour contester la légalité d'une décision de refus d'entrée ou de privation de liberté, la personne maintenue doit introduire un recours dans un délai de deux mois, ce qui est en pratique ineffectif compte tenu de l'extrême brièveté des délais moyens de maintien et du fait que la personne peut être renvoyée à tout moment.

Pour l'ensemble des zones d'attente :
En 2014 : 47 recours contre les 11 824 refus d'entrée (et 364 requêtes en référés) et 376 recours contre les rejets des 1 126 demandes d'asile déposées[117].

En 2015 : 407 recours contre les 695 rejets des 927 demandes d'asile, 40 annulations du rejet prononcées par le juge.
En 2016 : 451 recours contre les 718 rejets des demandes d'asile. 58 annulations du rejet prononcées par le juge[118].

Pour contester la privation de liberté, seul le « référé », procédure en urgence, pourrait être utile. Mais le droit à un recours suspensif n'est reconnu qu'aux seuls demandeurs d'asile (depuis 2007). Rien n'est prévu pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente. La procédure en référé ne présente donc pas de garanties puisque les personnes peuvent être refoulées à tout moment et donc avant d'avoir pu saisir le juge ou avant que le juge n'ait rendu sa décision.

Deux types de référés peuvent être envisagés :
- le « référé suspension » lorsque la mesure de refus d'entrée est en contradiction flagrante avec les prescriptions légales ; le juge doit statuer « dans les meilleurs délais »

117. Pas d'information sur le nombre de recours conte les refus d'entrée en 2015 et 2016.
118. Pour 2017, l'Anafé n'a pas encore ces chiffres étant donné qu'ils sont donnés par le ministère de l'intérieur lors de la réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente, qui a lieu en septembre ou octobre de l'année suivante.

(parfois peu compatible avec l'urgence en zone d'attente) ;
- le « référé liberté », plus utilisé, en cas de violation manifeste d'une liberté fondametale ; le juge doit statuer dans les 48 heures et il n'est pas garanti que l'étranger soit assité lors de l'audience par un avocat de permnence et un interprète.

***Sherman**, Syrien, est titulaire d'un droit de résidence en Arabie Saoudite. Son passeport syrien, valable deux ans, a été renouvelé pour les expatriés grâce à l'apposition d'une vignette auprès du consulat. Le consulat français à Riyad (Arabie saoudite) lui a délivré un visa Schengen valable un mois pour se rendre en France quelques jours pour des raisons touristiques, en compagnie de son frère, Jwan, dans la même situation que lui. À son arrivée à Roissy, la PAF estime que l'ajout d'une apostille sur son passeport est une contrefaçon de prorogation qui s'étend au passeport et au visa. L'administration annule son visa, confisque son passeport, lui refuse l'accès et le maintient en zone d'attente. Avec l'aide de l'Anafé, il saisit le juge d'un référé liberté. À la réception de sa convocation au TA, il découvre une lettre du greffier lui indiquant « En réponse à votre demande tendant à la désignation d'un interprète et l'assistance d'un avocat, j'ai l'honneur de vous informer que la procédure que vous avez introduite n'oblige pas le tribunal à vous faire bénéficier de ces mesures ». Le référé est rejeté après une audience tenue sans avocat ni interprète. Sherman est par la suite placé en garde à vue. [juillet 2016]*

Le cas particulier des demandeurs d'asile

La situation des demandeurs d'asile à la frontière est préoccupante du fait de l'enjeu vital de leur statut. En effet, le statut de demandeur d'asile protège contre tout refoulement pendant que l'OFPRA, le ministère de l'intérieur et éventuellement le tribunal administratif se prononcent sur la demande. Si la demande est considérée comme « manifestement infondée », l'étranger redevient un non-admis et peut être refoulé à tout moment vers le pays de provenance ou le pays d'origine.

En pratique, la personne peut faire part de sa volonté de demander l'asile à n'importe quel moment du maintien. Elle est alors entendue par un officier de protection de l'OFPRA ; si la demande est rejetée, la personne a le droit de faire appel dans les 48 heures devant le tribunal administratif. Ce recours, en théorie suspensif[119], permet de ne pas être renvoyé avant la fin du délai de recours.

***Khider**, ressortissant algérien, est arrivé à Roissy et a déposé sa demande d'asile après 5 jours de maintien. Durant son entretien OFPRA, il a pu exposer sa situation sans problème particulier mais sa demande a été refusée. L'Anafé l'a aidé à rédiger un recours. Or, la PAF a tenté de le réacheminer alors que son recours avait bien été enregistré. Finalement le TA a confirmé le rejet et il a été refoulé après 13 jours de maintien. [mars 2016]*

Le recours contre le refus d'entrée au titre de l'asile n'est pas un recours effectif tel que défini par la Cour européenne des droits de l'Homme[120] : en effet, aucune permanence d'avocat gratuite n'existe en zone d'attente et il est très compliqué pour un étranger enfermé de rédiger seul une requête en français, motivée en fait et en droit. Ainsi, de nombreux demandeurs d'asile manquent le délai d'appel faute d'avocat.

*Dès son arrivée à Roissy, **Osman** a déposé une demande d'asile. Sa demande a été rejetée. Il est entré en contact avec l'Anafé pour faire un recours mais le délai était déjà dépassé. L'absence d'une permanence d'avocats l'a empêché d'exercer son droit au recours. Au bout de 19 jours de maintien, il a été placé en garde à vue. [mars 2016]*

En 2016, lors de ses permanences, l'Anafé a suivi 424 demandeurs d'asile, 60 ont été admis au titre de l'asile, 158 ont fait un recours contre un refus, 30 ont été libérés par le tribunal administratif[121]. En 2017, l'Anafé a suivi 417 demandeurs d'asile, 67 ont été admis au titre de l'asile, l'Anafé a fait 129 recours contre un refus, 42 personnes ont été libérées par le tribunal administratif.

Face au juge judiciaire, un contrôle juridictionnel non garanti

La procédure en zone d'attente est administrative mais le juge des libertés et de la détention (JLD), juge judiciaire qui inter-

119. Le recours contre le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile est l'unique recours suspensif en zone d'attente.
120. CEDH, I.M contre France, 14 décembre 2010, req. n°9152/09.
121. Ce chiffre ne vise pas nécessairement les recours fait par l'Anafé. Certains demandeurs d'asile ont un avocat choisi.

vient en tant que « garant des libertés individuelles »[122], est celui qui libère le plus grand nombre de personnes. En effet, durant les 20 jours de maintien maximum, il intervient deux fois, 96 heures après la notification des droits et le placement puis au 12e jour. À chaque passage, il peut libérer la personne ou la maintenir pour huit jours supplémentaires[123]; lors du second passage devant le juge, la personne ne peut soulever un moyen antérieur au premier lié aux « nullités de procédures »[124].

Le contrôle du juge intervient ainsi tardivement ; durant les premières 96 heures, les étrangers sont donc privés de liberté sans examen de leur situation par une autorité autre que l'administration. Ce délai est disproportionné, notamment au vu de la durée moyenne de maintien. Le passage devant le JLD n'est ainsi pas garanti, vu que les personnes peuvent être refoulées à tout moment (hors demandeurs d'asile en cours de procédure).

En 2016, sur 3 558 étrangers présentés au JLD de Bobigny[125] (les deux présentations confondues), 1 513 (soit 42,52%) n'ont pas fait l'objet d'une prolongation du maintien, 2 045 (soit 57,48%) ont été maintenus.
Lors de ses permanences en 2016, l'Anafé a fait des signalements au JLD à 282 reprises sur un point particulier de la situation ou sur une atteinte aux droits (274 au TGI de Bobigny pour les personnes maintenues à Roissy). En 2017, 132 signalements ont été faits par l'Anafé.
Sur les 920 personnes suivies par l'Anafé en 2016, 249 ont été libérées par le JLD. En 2017, 166 personnes ont été libérées par le JLD sur les 882 personnes suivies par l'Anafé.

Le JLD est chargé de déterminer si la prolongation du maintien pour huit jours est susceptible de porter atteinte à la liberté individuelle[126]. Un conflit important existe concernant le champ de compétence du JLD et plus particulièrement sa possibilité de libérer une personne qui présente des garanties de représentation suffisantes (billet de retour, réservation hôtelière, somme d'argent suffisante).

En effet, selon le CESEDA, « l'existence de garanties de représentation de l'étranger n'est pas à elle seule susceptible de justifier le refus de prolongation de son maintien en zone d'attente ».

Lors de la réforme du 7 mars 2016, l'article L. 222-1 du CESEDA a été modifié pour ajouter « par le juge des libertés et de la détention statuant sur l'exercice effectif des droits reconnus à l'étranger ». Ainsi, cet article modifié écarte, selon l'administration et la cour d'appel, du champ de compétence du JLD tout ce qui ne toucherait pas directement l'exercice des droits, comme les garanties de représentation. Pourtant, lors de cette réforme, l'article L. 222-3 du CESEDA n'a pas été supprimé ou modifié et la Commission des lois de l'Assemblée nationale a en effet affirmé dans les débats parlementaires qu'« il n'y a aucune volonté cachée de restreindre l'office du juge » et qu'avec ce nouvel article L. 222-1, « il s'agit bien au contraire d'éviter que sous son contrôle, le maintien en zone d'attente ait pour effet de porter atteinte aux droits de l'étranger ».

Ainsi, dans la pratique, le JLD du TGI de Bobigny continue de statuer sur les garanties de représentation, lorsque la cour d'appel de Paris refuse catégoriquement de le faire.

La personne maintenue peut faire appel de l'ordonnance du JLD dans les 24 heures auprès de la cour d'appel. Le juge d'appel statue dans les 48 heures, il ne peut se prononcer que sur les moyens développés devant le JLD, ce qui réduit considérablement les possibilités de libération car en pratique il est fréquent que certains éléments d'une situation ne soient pas abordés le 4e ou le 12e jour.

Cet appel n'est pas suspensif pour la personne, qui peut être refoulée, mais il l'est pour le ministère public, jusqu'à 6 heures après une décision du JLD[127]. Cette disposition porte atteinte au principe d'égalité des parties.

Lorsque la personne reste maintenue suite à l'ordonnance du JLD, la police décide de son renvoi et des modalités de celui-ci, en dehors de tout contrôle juridictionnel. Le renvoi est effectué de manière « douce », c'est à dire en demandant à la personne si elle souhaite prendre le vol réservé par la compagnie ou de manière « forte », c'est à dire avec escorte, menottes ou autres moyens coercitifs.

122. Article 66 alinéa 2 de la constitution française.
123. Articles L. 222-1 et L. 222-2 du CESEDA.
124. Article L. 222-3 du CESEDA.
125. Le TGI de Bobigny est compétent pour les demandes de prolongation des personnes maintenues à la zone d'attente de Roissy.
126. La question de la légalité de la décision de maintien prise par la police aux frontières revient au juge administratif, juge « naturel » de la zone d'attente.
127. Depuis les lois des 26 novembre 2003 et 16 juin 2011.

La justice des frontières : démonstration d'une « justice de classe » ?

Les personnes maintenues en zone d'attente, non admises ou demandeuses d'asile, affrontent les audiences dans des conditions très difficiles et avec peu de garanties. Elles subissent souvent la tendance à la criminalisation des étrangers et le mépris de certaines institutions ou acteurs de la zone d'attente.

La tenue des audiences

Le rapport *Privation de liberté en zone d'attente* : Les maintenus face à la justice est réalisé à partir de données qualitatives et quantitatives issues de 80 comptes rendus d'observations d'audiences[128]. Ces observations ont été effectuées du 1er juin 2015 au 1er février 2017 par des bénévoles et stagiaires de l'Anafé dans trois juridictions différentes, devant le juge judiciaire (tribunal de grande instance de Bobigny et cour d'appel de Paris) et le juge administratif (tribunal administratif de Paris). L'objectif était de relever des tendances concernant le contrôle juridictionnel, en particulier leur déroulement, et des pratiques des différents acteurs de ces contentieux. Ces tendances sont confirmées par les observations d'audiences réalisées depuis par l'Anafé.

Les personnes maintenues peuvent attendre beaucoup des audiences, considérant qu'elles pourront y avoir la parole, expliquer la spécificité de leurs situations et, pour les demandeurs d'asile, s'exprimer sur leurs craintes en cas de retour dans leur pays. Pourtant, le déroulé des audiences permet rarement de répondre à ces attentes et peut créer un sentiment de frustration, notamment car les juges ne leur donnent pas systématiquement la parole.

Quelle que soit la juridiction, les maintenus sont accompagnés par un important dispositif policier (PAF, CRS ou encore gendarmes). Un nombre important de policiers est également présent au tribunal pour s'assurer du bon déroulé des audiences et décider du moindre mouvement des personnes ; il arrive qu'une personne se voie refuser le droit d'aller aux toilettes durant plusieurs heures.

Les maintenus qui sont amenés à se livrer durant les audiences peuvent éprouver gêne et confusion vis-à-vis des policiers présents d'autant plus s'ils les croisent également en zone d'attente. Et si l'attitude des forces de l'ordre n'appelle pas systématiquement de remarque particulière, certaines situations ont révélé l'existence de tensions ou de comportements déplacés ou attentatoires aux droits et l'instauration d'un rapport de « supériorité » vis-à-vis des maintenus.

De plus, lors d'une audience, les passages devant le juge s'enchainent et ne laissent que très peu de place à l'expression du maintenu. La durée moyenne accordée à chaque dossier est de 12 minutes (10 à la cour d'appel, 13 au TGI et 14 au tribunal administratif) ; une durée qui ne tient pas compte du temps de préparation du dossier par le juge.

Aussi, bien que chaque passage devant le juge soit rapide, la durée moyenne d'une audience est de 3h20, entre l'ouverture et la clôture (2h49 au tribunal administratif et 3h48 au TGI). Ce temps peut s'expliquer par la longueur de certaines suspensions (en moyenne, 49 minutes à la cour d'appel, 55 au tribunal administratif et 90 au TGI). Durant cette attente, les maintenus restent soumis au dispositif policier, soit dans la salle d'audience (tribunal administratif), soit encore dans une salle annexe (cour d'appel). En outre, ils sont rarement mis au courant de la suite de l'audience.

Les conditions matérielles dans lesquelles se déroulent les audiences - le plus souvent pendant plusieurs heures - sont parfois difficiles et diffèrent selon les salles d'audiences (échanges difficilement audibles ou complètement inaudibles pour le public et donc potentiellement aussi pour les personnes présentées devant le juge, salles bruyantes, salles non chauffées en hiver et non climatisées en été, salles de petite taille surchargées…). Un contexte matériel qui ne permet pas toujours au juge de tenir son audience dans des conditions optimales à l'exercice des droits de la défense, propres au déroulement d'un débat véritablement contradictoire, et au rendu de décisions parfaitement compréhensibles pour les personnes.

Le comportement de certains acteurs peut participer au mépris ressenti par certains maintenus. Il n'est pas rare que, lors d'une audience particulièrement longue, l'avocat quitte la salle avant le prononcé de la décision par le juge, et ne l'explique pas au maintenu qu'il repré-

128. Anafé, Privation de liberté en zone d'attente : Les maintenus face à la justice, réalisé dans le cadre du partenariat 2016/2017 entre l'Anafé et la Clinique de l'Ecole de droit de Sciences Po Paris, juillet 2017, http://www.anafe.org/spip.php?article433

sente. En outre, il arrive que des avocats (de l'administration et de la défense) et des juges qui se connaissent échangent des remarques personnelles voire discutent et/ou s'amusent hors audience, négligeant les maintenus présents. Cette apparente connivence peut jeter un doute sur l'impartialité réelle de la justice. Pour finir, certains juges peuvent montrer une attitude agacée envers un maintenu, lui couper la parole quand ils estiment la réponse trop longue ou n'obtiennent pas les éléments attendus.

Enfin, des dérives ont pu parfois être observées de la part tant de policiers et juges que d'avocats, de l'administration comme de la défense : des remarques ou attitudes déplacées, des moqueries voire des « blagues humiliantes » ou des « blagues à connotation sexuelle », des attitudes de parti pris au détriment de la défense amenant à des audiences en défaveur des personnes quel que soit le dossier, etc. Et au fil des observations revient fréquemment la manifestation d'une certaine impatience : un juge, pressé par le temps a omis de donner la parole aux avocats dans plusieurs affaires, une autre a repris l'audience avant l'heure qu'elle avait elle-même annoncée, prenant le risque que certains avocats ou interprètes ne soient pas encore de retour.

La justice au pied des pistes : consécration d'une justice d'exception pour les étrangers

L'idée d'un tribunal qui jugerait les personnes au pied des pistes, n'est pas nouvelle. La loi « Quilès » du 6 juillet 1992 prévoit que le juge judiciaire « statue au siège du tribunal de grande instance, sauf dans les ressorts définis par décret en Conseil d'État … il statue publiquement dans une salle d'audience spécialement aménagée sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire ». La loi « Sarkozy » du 26 novembre 2003, a accéléré les délocalisations des tribunaux dans les lieux de maintien et de rétention, en supprimant l'obstacle règlementaire de la loi « Quilès » : l'aménagement peut désormais se faire sur simple volonté de l'administration. Après l'ouverture à proximité de quelques centres de rétention et zones d'attente (CRA et ZA du Canet par exemple), la délocalisation du TGI a été prévue pour la zone d'attente de Roissy et le CRA du Mesnil-Amelot. Ces deux annexes ont suscité depuis 2013 une forte mobilisation d'organisations de défense des droits de l'Homme, de syndicats et de parlementaires. La Commission nationale consultative des droits de l'Homme a rappelé son opposition : « la pratique des audiences délocalisées ne permet pas un respect effectif de la publicité des débats (…) les audiences délocalisées sont une menace pour le droit au procès équitable (…) » (communiqué du 18 septembre 2013). Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe avait fait part des graves difficultés au regard du respect des droits de l'Homme, considérant qu'elles risquaient « d'accréditer l'idée que les étrangers ne sont pas des justiciables ordinaires » (courrier du 2 octobre 2013 au ministère de la Justice).

La délocalisation des audiences du TGI de Bobigny dans une annexe attenante à la zone d'attente de Roissy, gérée par la police aux frontières et difficile d'accès pour le public et les avocats, porte atteinte à plusieurs des principes du procès équitable, notamment aux principes d'impartialité apparente de la juridiction et de publicité des débats ainsi qu'aux droits de la défense. Au surplus, une partie de cette annexe (bureaux des magistrats, du greffe, des avocats, seconde salle d'audience, etc.) se situe à l'intérieur même du bâtiment servant à l'hébergement des maintenus, ce qui entretient une certaine confusion. Prévue pour janvier 2017, l'ouverture de l'annexe du TGI de Bobigny a été repoussée à avril puis septembre 2017. L'Anafé poursuit la mobilisation contre cette délocalisation, notamment en lien avec les avocats intervenant dans ce contentieux, les autres organisations membres de l'Observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE)[129] avec notamment une conférence de presse le 18 octobre[130]. Les craintes d'atteintes aux principes du droit se sont confirmées après l'ouverture le 14 octobre 2013 de l'annexe du TGI de Meaux pour les personnes placées au Mesnil-Amelot. En effet, trois ans après la mise en place de cette annexe sise à quelques centaines de mètres à peine du CRA, les constats sont sans appel et les griefs nombreux, entre atteinte à la publicité des débats du fait de l'isolement de cette juridiction, confusion entretenue entre lieu d'enfermement et lieu de justice, et coupure entre ce tribunal et sa juridiction-mère.

129. Récemment : .OEE, Délocalisation d'une salle d'audience à Roissy (Lettre ouverte au ministre de la justice), 25 novembre 2016, http://www.anafe.org/spip.php?article362
.OEE, Lettre ouverte à l'attention de Matthias Fekl concernant la délocalisation d'une salle d'audience à Roissy, 20 avril 2017, http://www.anafe.org/spip.php?article411
.La justice dans les tribunaux, pas sur le tarmac ! / Tribune Mediapart : Lettre ouverte de l'OEE à la ministre de la justice, 18 septembre 2017 : http://www.anafe.org/spip.php?article435
130. http://www.anafe.org/spip.php?article437

La délocalisation du TGI de Bobigny reste une priorité des ministères de la justice et de l'intérieur malgré la demande du Défenseur des droits «de surseoir à l'ouverture de l'annexe » car il estime « que le droit à une juridiction indépendante et impartiale, la publicité des débats judiciaires et les droits de la défense sont susceptibles d'être gravement compromis »[131]. L'ouverture a eu lieu le 26 octobre 2017 et l'Anafé entend notamment poursuivre son travail d'observation des audiences de cette annexe et dénoncer les manquements constatés.

131. Communiqué du 10 octobre 2017 https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communique-de-presse/2017/10/ouverture-dune-annexe-du-tribunal-de-grande-instance-de-bobigny-a

À LA FRONTIÈRE DE L'ARBITRAIRE

Des droits limités et difficiles à exercer

Par une fiction juridique, la zone d'attente n'est pas considérée comme faisant partie du territoire français. Cela implique que les droits des personnes maintenues sont différents de ceux accessibles sur le territoire et, dans une certaine mesure, considérablement réduits. Par exemple, contrairement à ce qui est en vigueur sur le territoire, en zone d'attente il est possible d'enfermer puis de renvoyer un mineur isolé dans son pays d'origine et cela, en totale contradiction avec les recommandations internationales et nationales en la matière. En 2015, le Comité des droits de l'Homme de l'ONU demandait ainsi d'« interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zone de transit »[132]. La même année, le Défenseur des droits recommandait d'« inscrire dans la loi l'interdiction des mesures privatives de liberté des enfants migrants (placement en zone d'attente ou en rétention administrative) sur l'ensemble du territoire français y compris dans les territoires d'Outre-mer ; à titre subsidiaire, inscrire dans la loi des garanties spécifiques et des mesures appropriées pour tout mineur faisant l'objet de telles mesures » et de «garantir les mêmes droits aux mineurs isolés étrangers qu'à tout autre enfant présent sur le territoire, en matière d'accueil, d'évaluation et d'accompagnement socio-éducatif »[133].

D'autre part, il n'existe aucun recours suspensif du refoulement pour les maintenus, à part celui que peuvent exercer les demandeurs d'asile dans un délai restreint de 48 heures. Cela va également à l'encontre des recommandations des instances nationales et internationales. Ainsi, toujours en 2015, le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies recommandait à la France de « prendre les mesures nécessaires pour garantir un droit égal au recours suspensif et effectif pour tous migrants et demandeurs d'aile maintenus en zone d'attente, en permettant notamment un accès à un interprétariat professionnel et à une assistance juridique mais aussi en veillant à un examen individuel de chaque situation » et de « s'assurer que le contrôle du juge judiciaire puisse intervenir avant toute exécution d'une mesure de refoulement du territoire »[134].

De même, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) avait exprimé les mêmes préoccupations et recommandations dans son avis du 20 mai 2015[135]. Elle demandait que les garanties procédurales en zone d'attente soient renforcées via un recours suspensif garanti, une permanence d'avocats et un passage systématique devant le juge des libertés et de la détention avant l'actuel délai de 4 jours. Or, la loi du 7 mars 2016 écarte volontairement ces recommandations nationales et internationales en entérinant dans le droit des violations graves des droits de l'Homme et du droit international. Le projet de loi actuellement à l'étude ne va pas non plus dans le sens d'une amélioration des garanties procédurales pour les personnes maintenues en zone d'attente[136].

Les droits dont peuvent bénéficier les personnes maintenues sont donc assez réduits. Ils sont énoncés à l'article L. 221-4 du CESEDA :
- avertir ou faire avertir la personne chez laquelle elles ont indiqué se rendre, leur

132. Comité des droits de l'Homme, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, CCPR/C/FRA/CO/5, 17 août 2015, p. 6, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fFRA%2fCO%2f5&Lang=en

133. Défenseur des droits, Rapport du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, 27 février 2015, p. 52,http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/150717-rapport_enfants-onu_sans.pdf

134. Comité des droits de l'Hhomme, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, CCPR/C/FRA/CO/5, 17 août 2015, http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsmtIAMSUVPZr5NwSxcDwgKKo26EvxxEe4g%2f1ZtZQqip0I2B%2f0ihUcnG8Hok4ag8yP%2f6IQ2m88v931xQwirYCTuEVedqa5wGuz1wCwuysjFuV

135. CNCDH, Avis du 21 mai 2016 concernant le projet de réforme du droit des étrangers, p. 27/28, http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-la-reforme-du-droit-des-etrangers

136. Pour plus de détails, https://www.gisti.org/spip.php?article5841

consulat ou le conseil de leur choix,
- refuser d'être réacheminées avant l'expiration du délai d'un « jour franc »,
- bénéficier de l'assistance d'un interprète et d'un médecin,
- communiquer avec un conseil (avocat),
- quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France,
- être informées des droits qu'elles sont susceptibles d'exercer en matière de demande d'asile (introduit par la réforme asile de 2015).

Or, du fait de l'invisibilité de ces zones et de l'impunité des dérives qui en découlent, l'Anafé constate chaque année de trop nombreux problèmes dans l'accès aux droits des maintenus, notamment en ce qui concerne l'information sur les droits, l'interprétariat, l'exercice du jour franc et l'accès à un médecin[137].

Un manque d'information trop récurrent

La première atteinte constatée est le manque d'information des étrangers sur leurs droits. Que cette information soit tardive ou incomplète, les personnes maintenues sont rarement placées en mesure d'exercer leurs droits de façon effective et dans les délais prévus par la loi. Les textes précisent en effet que les personnes doivent être informées de leurs droits par la PAF « dans les meilleurs délais ». Or, il est fréquent que l'Anafé observe lors de ses permanences juridiques que les personnes maintenues ne sont pas informées, ou du moins pas suffisamment, sur les procédures qui leurs sont appliquées et leurs droits en zone d'attente. Ce manque d'information renforce leur sentiment d'être criminalisées dans le cadre d'une procédure qu'elles ne comprennent pas. De plus, recevoir une information de manière tardive ou partielle empêche d'exercer ses droits dès la notification du refus d'entrée, ce qui peut avoir de graves conséquences au vu du risque constant de refoulement et de la brièveté des délais moyens de maintien. Et rappelons qu'à ces constats s'ajoute l'absence de permanence d'avocats, si bien que les personnes se retrouvent totalement démunies si elles ne sont pas informées correctement de leurs droits.

Silvia *accompagnée de sa fille de six ans a sollicité l'Anafé à la fin de son maintien et selon son témoignage, elle avait fait l'objet de violences en aérogare. À son arrivée, la PAF lui a dit qu'elle ne sortirait pas du lieu de maintien tant qu'elle n'aurait pas signé les documents. Elle les a donc signés sans savoir à quoi ceux-ci correspondaient. Elle n'a donc pas été informée de ses droits. Après 18 jours de maintien, elle et sa fille ont finalement été libérées par la PAF. [janvier 2017]*

Parlez-vous français ?

Le deuxième problème récurrent est celui de l'interprétariat. L'étranger doit en effet bénéficier de l'assistance d'un interprète « dans une langue dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend »[138] au cours de la procédure. L'Anafé constate alors, dans de trop nombreux cas, que les personnes ne sont pas assistées par un interprète dans leur langue natale ou dans une langue qui leur permette de comprendre suffisamment tous les tenants et aboutissants de la procédure de maintien.

Les maintenus rencontrent des difficultés au moment d'exercer leurs droits (de communiquer avec l'extérieur, de consulter un médecin, de présenter un recours). En effet, en dehors des besoins de l'administration, les personnes maintenues ne peuvent bénéficier des services d'un interprète gratuit pour initier de leur côté des démarches juridiques ou administratives.

L'administration a régulièrement recours à des interprètes par téléphone ; la question se pose de la confidentialité de ces échanges et de la possibilité pour un maintenu d'exposer clairement sa situation et de comprendre ce qui se passe. Par ailleurs, l'administration a parfois recours aux services d'interprètes non professionnels et non habilités, d'une qualité très variable et en flagrante violation des principes de neutralité et d'objectivité (personnel de compagnies aériennes ou de sociétés d'entretien, de passagers ou même d'autorités consulaires). Des maintenus suivis par l'Anafé ont témoigné de l'absence d'interprète s'ils parlent un peu le français, sur tout ou partie de la procédure (majorité des hispanophones d'Amérique latine) ou de la désignation d'un interprète dans une langue considérée comme suffisante ou un autre dialecte. Enfin, toutes les décisions et documents relatifs à la procédure sont rédigés en français et non traduits mot à mot.

137. Cf. Partie Accès aux soins et protection contre le renvoi des personnes malades : un enjeu de santé publique , p. 25

138. Article L. 221-4 du CESEDA.

Soulengar *du Tchad, dès son arrivée, a déposé une demande d'asile. Lors de son entretien avec l'OFPRA, il n'a pas pu bénéficier d'un interprète en arabe, ce qui l'a fortement pénalisé, il avait du mal à comprendre les questions posées et avait des difficultés à s'exprimer en français. Sa demande a été rejetée aux motifs que ses déclarations étaient peu argumentées, « rapportées en des termes succincts ». La décision du ministère de l'intérieur a été confirmée par le juge administratif et Soulengar a été refoulé après 17 jours de maintien vers le Tchad. [janvier 2017]*

L'exercice du jour franc

Une personne placée en zone d'attente a le droit de bénéficier d'un « jour franc » ; pendant 24 heures, elle peut effectuer des démarches et contacter ses proches sans être menacée d'un réacheminement immédiat. Toutefois, depuis 2003, les personnes doivent en faire la demande explicite pour en bénéficier et ce, alors même qu'elles n'ont souvent pas été informées de ce droit par la PAF, selon les informations recueillies par l'Anafé. Par conséquent, des personnes qui auraient pu se prévaloir de ce droit courent le risque d'un réacheminement quasi immédiat, sans recours suspensif pour contester leur refus d'entrée. Là encore, il s'agit d'un droit qui ne permet pas aux personnes concernées d'être suffisamment « armées » face à l'administration.

Un discrétionnaire glissant à la frontière

En 2016, la PAF a refusé l'entrée dans l'espace Schengen ou en France à 11 611 personnes pour des motifs variés. La PAF peut notamment décider de refuser l'entrée à une personne qui remplit toutes les conditions mais qui présenterait un « risque migratoire », un concept lui donnant une large marge de manœuvre conduisant souvent à des décisions arbitraires, encouragées par l'opacité des pratiques administratives en zone d'attente.

Des motifs de refus d'entrée variés

Les non-admis

Pour entrer sur le territoire français et/ou Schengen, en plus des documents de voyage et des visas éventuellement exigés en fonction du pays d'origine, les étrangers doivent être en mesure de présenter[139] :

- un justificatif d'hébergement pour toute la durée du séjour (attestation d'accueil chez un tiers faite en mairie, réservation à l'hôtel payée dans son intégralité, 120 euros par jour et par personne) ;
- les ressources nécessaires pour assurer les frais du séjour (par jour et par personne : 33 euros en cas d'hébergement chez un tiers et 65 euros avec réservation à l'hôtel) ;
- une assurance couvrant la totalité du séjour ;
- un billet de retour.

Un grand nombre de refus d'entrée se fonde sur l'absence de l'une de ces conditions. L'étranger peut espérer que la PAF revienne sur sa décision de maintien et le laisse entrer sur le territoire s'il régularise rapidement sa situation (en pratique dans les 2 jours). Ces régularisations a posteriori sont rares et les pratiques de la PAF très variables d'une zone d'attente à l'autre.

La PAF vérifie également si l'étranger se présentant n'est pas inscrit dans un fichier et notamment le fichier du Système d'Information Schengen (SIS) où sont répertoriées toutes les personnes faisant l'objet d'une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen par l'un des États membres, auquel cas l'entrée lui sera refusée.

Admir*, d'origine bosniaque, est arrivé à Roissy. Il a été fiché SIS en Grèce. Il est marié avec une suédoise mais n'est pas titulaire d'un titre de séjour en Suède. Alors qu'il allait la retrouver en Grèce, il a été maintenu par la police aux frontières grecque car il n'était pas détenteur d'un visa. Il a été maintenu pendant 7 jours et a ensuite été reconduit vers la frontière turque. Ensuite, voulant se rendre en Suède, il a dû passer par Paris où il a été maintenu en raison de son inscription au fichier SIS. Cependant, du fait qu'il est marié en Suède, il n'avait pas besoin de visa en Grèce. Son fichage SIS était par conséquent illégal. Son avocat a fait appel de la décision de prolongation du maintien par le JLD, lequel a été rejeté. Admir a finalement été réacheminé vers Istanbul après 7 jours de maintien. [février 2017]*

139. Voir sur le site internet de l'Anafé, la rubrique Conditions d'entrée en France et dans l'espace Schengen et le document Conditions d'entrée dans l'espace Schengen en fonction du pays de destination.

Et une décision de refus d'entrée peut amener à une situation kafkaïenne.

***Edward**, Vénézuélien, fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire Schengen, valable 3 ans (pour s'être rendu sans visa en Suisse). Il vit en France avec son compagnon et y est suivi médicalement en raison d'une opération. Il avait pris un vol Paris-Chine puis Chine-Australie pour se rendre à une formation. Il n'a pas pu entrer en Australie son visa n'ayant pas encore été délivré. Dès lors, en application des conventions internationales, l'Australie l'a renvoyé vers le pays de provenance, la Chine, puis la France. Arrivé à Roissy, il a fait l'objet d'un refus d'entrée et d'un maintien en zone d'attente. La police a tenté de le faire embarquer vers la Chine, au risque que cette dernière le renvoie une nouvelle fois vers la France. Edward et son compagnon ont alors pris un vol depuis la ZAPI pour Londres, après avoir obtenu un visa pour s'y rendre, pour revenir en France le lendemain. Dès son arrivée en France, il a de nouveau été placé en zone d'attente (l'Angleterre l'ayant apparemment renvoyé estimant anormal que le pilote soit en possession de son passeport). Finalement, il a été libéré par le juge des libertés en raison des renvois ping-pong. [janvier 2017]*

Les personnes en transit

Un étranger qui ne fait que transiter par la France pour se rendre dans un pays en dehors de l'espace Schengen peut se voir notifier un refus d'entrée si la compagnie de transport et la PAF estiment que ses documents de voyage ne sont pas authentiques et valables.

Les demandeurs d'asile

Un étranger qui demande l'asile à la frontière est, en principe, placé en zone d'attente afin que sa demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile soit examinée selon une procédure dérogatoire du droit commun. En cas de refus, les demandeurs dont la demande est rejetée sans avoir pu bénéficier d'un examen attentif, au fond, sur le territoire, deviennent des non-admis pouvant être réacheminés à tout moment après l'expiration du délai de recours de 48 heures.

Les demandeurs d'asile à la frontière sont d'abord et avant tout soumis à un filtre pratiqué à la frontière privilégiant le contrôle des frontières et des migrations au détriment de l'accueil des étrangers et de la protection individuelle.

Des pratiques discrétionnaires

L'Anafé constate régulièrement un caractère largement discrétionnaire des décisions de maintien en zone d'attente du fait de la grande marge de manœuvre des agents de la PAF pour refuser l'entrée sur le territoire, pouvoir d'appréciation non soumis à un contrôle juridictionnel.

Des exigences abusives

Lorsqu'une personne transite par la France et souhaite se rendre dans un autre État membre de l'espace Schengen, les agents de la PAF vérifient si elle remplit les conditions pour y entrer. L'Anafé a constaté des refus d'embarquer vers un autre État Schengen de personnes qui ne remplissent pas l'une des conditions exigées pour entrer sur le territoire français alors que tous les pays n'ont pas les mêmes exigences que la France. En Espagne, par exemple, une carte d'invitation visée par un notaire suffit pour justifier de la réalité de l'hébergement mais la PAF exige souvent des personnes s'y rendant une attestation d'accueil faite en mairie comme en France.

Ignorance ou abus de pouvoir ? Le résultat est le même : des personnes sont injustement privées du droit d'entrer dans le pays de l'espace Schengen dans lequel elles souhaitaient se rendre et, plus grave encore, se voient privées de liberté en vue d'un renvoi alors qu'elles remplissent toutes les conditions d'entrée et sont déjà en possession d'un visa lorsque celui-ci est nécessaire.

La suspicion d'usage de faux documents

La PAF peut également refuser l'entrée d'une personne si elle considère qu'elle voyage avec de faux documents. Si certaines voyagent effectivement avec des faux documents, ce n'est pas le cas de toutes les personnes privées de liberté pour ce motif. L'Anafé a pu constater que certaines nationalités sont particulièrement visées ; depuis 2012, la Guinée délivre des passeports biométriques et les Guinéens n'ayant pas renouvelé leur passeport sont suspectés d'usage de faux. Pour pouvoir mettre fin à leur maintien, ils doivent obtenir une attestation d'authenticité de leur ambassade, une démarche longue, souvent incompatible avec les délais de la zone d'attente.

Il ne s'agit là que d'un exemple, les Guinéens ne sont ainsi pas les seuls touchés par la suspicion. Cela conduit à des pratiques dis-

criminantes en fonction de la nationalité des personnes qui se présentent aux frontières françaises.

Le « risque migratoire », un argument résistant à toute épreuve

Une personne remplissant toutes les conditions pour entrer dans l'espace Schengen peut se voir refuser l'entrée si la PAF considère qu'elle présente un « risque migratoire », qu'elle cherche à entrer pour un autre motif que celui pour lequel elle est autorisée à le faire. Ainsi, des femmes originaires d'Amérique centrale remplissant les conditions pour un séjour touristique sont soupçonnées de vouloir entrer en Europe, notamment en Espagne, pour y travailler. Selon plusieurs témoignages concordants, des agents et officiers de la PAF n'hésiteraient pas à provoquer des incohérences et des contradictions dans le discours des personnes ; des personnes venant rendre visite à leurs proches rapportent avoir été piégées voire menacées ou violentées physiquement pour dire qu'elles venaient pour travailler.

D'autres témoignent du fait que la PAF a considéré qu'elles présentaient un « risque migratoire » au motif de leur incapacité à énumérer les lieux touristiques qu'elles venaient visiter.

L'argument du « risque migratoire » permet aux agents de la PAF de filtrer les personnes à la frontière suivant la provenance des personnes et selon leurs propres critères (souvent totalement discriminatoires, voire arbitraires).

Des violences policières

En 2016 et 2017, comme les années précédentes, l'Anafé a recueilli des témoignages d'allégations de violences physiques et verbales en zone d'attente, commises par les agents dépositaires de la force publique et causant des souffrances physiques ou psychologiques. Le caractère spontané des allégations, la diversité des victimes et la similitude des pratiques rapportées confirment la crédibilité des récits. Ces actes de violence sont un phénomène chronique, déjà dénoncé par l'Anafé en 2003[140] et à l'occasion de chaque rapport annuel.

En 2016, l'Anafé a recueilli 20 témoignages écrits de pressions policières et 9 autres d'allégations de violences physiques. En 2017, l'Anafé a eu connaissance de 13 cas de pressions policières et 18 d'allégations de violences policières. Les intervenants de l'Anafé sont confrontés à des obstacles pour recueillir de tels témoignages : les conditions matérielles dans lesquelles se déroulent les permanences (entretiens téléphoniques pour Orly et la province sans garantie du respect de la confidentialité) ainsi que l'urgence prévalant en zone d'attente ne permettent pas toujours d'instaurer le lien de confiance nécessaire pour que les personnes se livrent sur ce qu'elles ont subi. Par conséquent, les données recueillies ne sont pas représentatives de l'ampleur de ces violences, physiques ou verbales. En outre, la plupart ont lieu dans les locaux de la PAF en aérogare sans aucun regard extérieur et lorsque les personnes sont le plus vulnérables, à leur arrivée ou sur le point d'être embarquées de force.

Des violences physiques...

Des violences physiques peuvent survenir tout au long de la procédure de maintien et sont favorisées en quelque sorte par le regard que les agents et officiers de police portent sur les personnes étrangères. Formés à interagir avec des personnes ayant des profils de « délinquants » ou de « criminels », certains agents de police peuvent traiter les étrangers comme tels, sans tenir compte de leur situation particulière. L'étranger est souvent regardé et se sent traité comme un « autre », inférieur, qui ne doit qu'obéir aux injonctions faites.

Ce traitement criminalisant de la part de policiers va parfois jusqu'à l'usage de la violence. Ces comportements discrétionnaires sont favorisés par l'invisibilité des zones d'attente. Les pratiques administratives et policières restent en effet très opaques dans ces lieux d'enfermement aux frontières, malgré la présence d'associations, et les personnes victimes d'abus ne sont en général pas en mesure de faire entendre leur voix. Du fait de l'absence d'une permanence d'avocats gratuits, du manque d'observateurs indépendants, de la difficulté de consulter un médecin et d'obtenir un certificat médical, de la brièveté des pro-

140. Anafé, Violences policières en zone d'attente , rapport, mars 2003.

cédures, de la barrière de la langue et de la peur de représailles, porter plainte n'est pas chose facile. En outre, le seul interlocuteur habilité à recueillir les plaintes contre les agents de police n'est autre que la PAF elle-même. De ce fait, les personnes qui ne possèdent pas de soutien extérieur ne peuvent s'adresser directement au procureur de la République. Et, les plaintes déposées auprès du procureur avec l'aide de l'Anafé, si elles amènent à l'ouverture d'une enquête, sont toutes restées sans suite, faute d'éléments considérés comme suffisants. Ce fut le cas de deux plaintes déposées en 2016 (dont une pour une mère et sa fille de six ans).

Cette quasi impossibilité de dénoncer les violences dont elles sont victimes fait naître chez les personnes maintenues un sentiment d'impunité et d'insécurité qui participe du contexte vulnérabilisant qu'est la zone d'attente.

… et psychologiques

Selon leurs témoignages, les personnes maintenues en zone d'attente sont très souvent victimes de violences verbales de la part de certains agents de police, pouvant causer des souffrances d'ordre psychologique.

L'Anafé recueille très régulièrement des récits dénonçant des insultes, des propos racistes, des menaces voire des humiliations à différents stades de la procédure.

Bana *a fui la Syrie en raison des risques qu'elle y courait pour sa vie et a été placée en zone d'attente à son arrivée à la frontière française. Au bout de quelques jours de maintien, un vol est réservé pour elle à destination du Liban, son pays de provenance. Alors qu'elle n'est pas encore habillée, le policier venu la chercher laisse la porte de sa chambre ouverte pendant qu'elle s'habille. Elle est menottée, « comme une criminelle » dira-t-elle, jusque dans l'avion alors qu'elle n'avait manifesté aucune opposition physique à son renvoi. Quelques jours après son arrivée au Liban, elle est renvoyée en Syrie par les autorités libanaises. [janvier 2016]*

Dans le cadre du premier entretien avec la PAF en aérogare, de nombreuses personnes ont dénoncé les pressions dont elles ont été victimes, forcées à dire qu'elles viennent pour travailler en Europe sous la menace d'être renvoyées immédiatement si elles « n'avouent pas »[141].

Lors du maintien en aérogare, des étrangers indiquent que l'accès aux toilettes leur a été refusé, qu'ils ont été privés de nourriture ou encore qu'ils sont restés dans ces locaux minuscules, sans fenêtres et sans aucune commodité pendant de nombreuses heures parfois tardives ou matinales.

Ainsi, l'invisibilité des zones d'attente et la large marge de manœuvre laissée à la PAF dans la procédure conduisent à de nombreuses dérives et notamment à des cas de violences physiques et verbales. Et, du fait du contexte particulier de la zone d'attente, les personnes qui en sont victimes sont en général réduites au silence, ce qui augmente la situation de vulnérabilité dans laquelle elles se trouvent.

141. Anafé, Voyage au centre des zones d'attente, Rapport d'observation et rapports d'activités et financier 2015 novembre 2016, op. cit.

L'ETAT D'URGENCE, PRETEXTE À LA FERMETURE DES FRONTIERES INTERNES

En novembre 2015, suite aux attentats à Paris, le président de la République a déclaré l'état d'urgence. Les contrôles aux frontières internes françaises (communes avec d'autres États de l'espace Schengen) étaient déjà rétablis en raison de la COP 21 à Paris. À chaque nouvelle prolongation de l'état d'urgence par le Parlement[142], le rétablissement des contrôles aux frontières internes a été maintenu par l'exécutif français et notifié à la Commission européenne, les autorités françaises invoquant tant l'état d'urgence et la « menace terroriste persistante » que l'organisation estivale de l'Euro 2016 et du Tour de France. Depuis novembre 2015, l'Anafé n'a cessé de dénoncer les conséquences néfastes de cette fermeture pour les étrangers qui se présentent aux frontières du territoire français[143]. L'état d'urgence et le rétablissement des contrôles aux frontières internes de l'espace Schengen relèvent de deux cadres légaux distincts. Si l'état d'urgence n'implique pas de rétablir les contrôles aux frontières, les deux sont souvent confondus. Bien que leur renouvellement depuis novembre 2015 soit justifié par le gouvernement, pour l'un comme pour l'autre, par la menace terroriste, il est impératif de différencier les dispositifs légaux qui les encadrent et leurs conséquences respectives sur la situation aux frontières françaises et en zone d'attente.

142. Novembre 2015, février 2016, mai 2016, juillet 2016, janvier 2017 et juillet 2017.

143. Anafé, Note d'analyse : Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence – Conséquences en zone d'attente, mai 2017, http://www.anafe.org/spip.php?article412.

Des maintenus en provenance de l'espace Schengen

Depuis novembre 2015, l'Anafé rencontre en zone d'attente de nouveaux profils de personnes maintenues. En effet, la PAF exige désormais de tous les passagers arrivant en France qu'ils remplissent les conditions d'entrée prévues uniquement pour les personnes en provenance de pays hors Schengen (justificatifs d'hébergement, de ressources et du motif du séjour, assurance médicale, garanties de rapatriement).

Les titulaires de titres de séjour d'autres États membres

Parmi les maintenus en zone d'attente, se trouvent désormais des personnes résidant dans un État de l'espace Schengen et titulaires d'un titre de séjour qui bénéficiaient auparavant de la libre circulation dans l'espace Schengen comme tous les ressortissants des États membres de la zone. Aujourd'hui, quel que soit leur droit au séjour dans l'espace Schengen et le motif de leur déplacement, il leur est exigé de remplir les conditions d'entrée prévues par le code frontières Schengen[144] pour le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne.

***Xu**, étudiante chinoise à Barcelone, a pour projet de retrouver ses parents à Paris afin d'y passer quelques jours. La PAF française de Roissy refuse de prendre en compte son récépissé de renouvellement de son titre de séjour espagnol, lui refuse l'entrée et la maintient en zone d'attente. L'étudiante doit finalement annuler son séjour et retourner à Barcelone après trois jours d'enfermement en zone d'attente. [mars 2016]*

***Ousainou**, Gambien, détient un titre de séjour en Espagne. Profitant de ses vacances pour voyager en Europe, il prévoit de passer par Paris pour rendre visite à un ami. À l'arrivée à Roissy, la police lui refuse l'entrée au motif qu'il ne remplit pas les conditions d'entrée. Ousainou est réacheminé vers sa ville de provenance, Bruxelles, alors qu'il a expliqué qu'il acceptait sans problème de repartir vers l'Espagne et qu'il avait la possibilité de payer lui-même son billet d'avion. [avril 2016]*

144. Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (refonte du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006).

***David**, Togolais, est titulaire d'un titre de séjour valide en Italie. Il est maintenu en zone d'attente à son arrivée à l'aéroport de Roissy, au motif qu'il ne justifie pas de toutes les conditions d'entrée (pas d'hébergement et ressources insuffisantes). [janvier 2017]*

L'exigence de visa retour à l'intérieur de l'espace Schengen

Le rétablissement des contrôles aux frontières internes accroît également la précarisation des personnes en attente du traitement de leur dossier : les détenteurs d'autorisations provisoires de séjour (APS) et de récépissés de première demande de titre de séjour. Depuis septembre 2009, une circulaire prévoit que ces personnes doivent être munies d'un visa retour lorsqu'elles quittent l'espace Schengen pour y revenir ensuite. Depuis novembre 2015, ce même visa est également exigé des personnes qui se rendent dans un autre pays de l'espace Schengen, provoquant ainsi leur enfermement, n'étant généralement pas informés de cette exigence.

***Ali,** Pakistanais, habite en France où il est détenteur depuis six ans d'un récépissé de première demande de titre de séjour dans l'attente du traitement de son dossier. Alors qu'il revient d'Athènes, il est maintenu en zone d'attente de Roissy au motif qu'il ne présente pas de visa retour. Il reste enfermé 12 jours à la frontière avant d'être libéré par le juge des libertés et de la détention. [janvier 2016]*

Le rétablissement des contrôles, source d'insécurité juridique

On trouve enfin parmi les nouveaux profils de maintenus des cas de figure davantage inhabituels, pour lesquels règne l'insécurité juridique la plus totale.

***Akram** a fui l'Irak avec sa femme et ses deux enfants. L'exil les a amenés en Turquie, puis en Grèce, où ils ont demandé l'asile, qui leur a été refusé. Les autorités grecques les ont envoyés vers la France. Dès l'arrivée à l'aéroport de Roissy, Akram a été placé en garde à vue : la PAF affirmait qu'il était inscrit sur le fichier SIS. Pourtant il disposait d'une décision grecque indiquant qu'il s'agissait d'une confusion. Pendant ce temps, sa femme et leurs quatre enfants ont été maintenus en zone d'attente pendant trois jours, puis réacheminée vers Athènes. [août 2016]*

Des mesures détournées aux fins de « lutte contre l'immigration irrégulière »

Le motif officiel invoqué par les autorités françaises pour le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures depuis novembre 2015 est la « menace terroriste persistante ». Plus spécifiquement, l'état d'urgence est censé permettre de prévenir tout « risque de trouble à l'ordre public ou menace pour la sécurité intérieure ». Or, à cet égard, il y a lieu de constater qu'aucune des personnes suivies par l'Anafé en 2016 et en 2017 ne s'est vu refuser l'entrée sur le territoire pour un motif directement lié à cet objectif.

L'exacerbation des contrôles ciblés et discriminatoires

En réalité, le rétablissement des contrôles aux frontières internes semble surtout servir à intensifier la « lutte contre l'immigration clandestine ». Selon la PAF, le rétablissement des contrôles de tous les passagers en provenance d'autres pays de l'espace Schengen nécessiterait des ressources humaines et financières dont elle ne dispose pas la PAF[145]. Sauf dans certains ports et aéroports, il s'agit plutôt de contrôles ciblés à l'instar des contrôles renforcés ciblant des vols en provenance d'États hors Schengen considérés comme présentant un « risque migratoire »[146].

Le suivi de l'Anafé permet d'observer que la PAF cible en premier lieu les vols arrivant de Grèce et, dans une moindre mesure, d'Italie, deux pays qui reçoivent en majorité les nouveaux arrivants sur le territoire de l'Union européenne. Il s'agirait en fait d'endiguer les « mouvements secondaires », c'est-à-dire les déplacements à l'intérieur de l'Europe, et

145. Cela a été indiqué à l'Anafé par des responsables de la PAF lors de plusieurs visites de zone d'attente.
146. Cette expression est notamment utilisée par les autorités pour désigner la probabilité que des personnes entrent de manière irrégulière sur le territoire français ou s'y maintiennent au-delà de la date de validité de leur visa.

d'éviter l'arrivée hypothétique de dizaines de milliers de personnes actuellement consignées dans ces deux pays où les systèmes d'accueil sont sous-dimensionnés par rapport aux besoins connus de longue date.

Véritable précurseur de l'« approche hotspot »[147], l'enfermement administratif en zones d'attente sert, sur fond d'état d'urgence et de « crise migratoire », à filtrer toujours plus les arrivées, à enregistrer, trier et renvoyer les personnes considérées comme « indésirables », au mépris des droits fondamentaux, du principe de libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen et de la sécurité juridique inhérente à tout État de droit qui se respecte.

147. Migreurop, Des hotspots au cœur de l'archipel, note n°4, octobre 2016, http://www.migreurop.org/article2749.html.

La fin de l'état d'urgence, nouveau prétexte à la banalisation de l'inhospitalité

Parallèlement à la sixième prorogation de l'état d'urgence en juillet 2017, le gouvernement a présenté un projet de loi qu'il a décrit comme devant permettre la sortie prochaine de l'état d'urgence, mais qui en réalité en banalise dangereusement la logique. La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme incorpore dans le droit commun des mesures exceptionnelles prévues par le régime de l'état d'urgence (assignations à résidence, perquisitions administratives, périmètres de protection, etc.), mais contient également des dispositions qui accroissent le fichage généralisé des passagers à destination de l'Europe et étendent les possibilités d'effectuer des contrôles d'identité dans les zones frontalières à l'intérieur de l'espace Schengen[148]. Ainsi, c'est l'exception et avec elle l'inhospitalité institutionnalisée qui priment durablement sur l'État de droit et l'accueil des exilés en France[149].

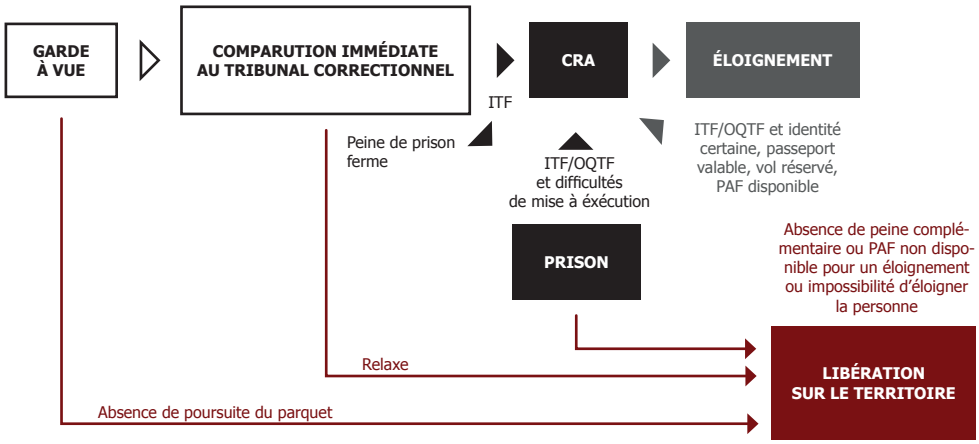
148.https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte
149. Pour plus de détails, http://www.lacimade.org/etat-durgence-permanent-controles-facies-partout/

LA GARDE À VUE, L'ENFERMEMENT APRES LA ZONE D'ATTENTE

Lorsqu'une personne est maintenue en zone d'attente, sa sortie de ce régime de privation de liberté à la frontière peut prendre trois formes : l'admission sur le territoire français, la garde à vue et le refoulement. Le placement en garde-à-vue peut marquer le début d'une période de privation de liberté sous des cadres juridiques différents.

Selon l'article L. 222-1 du CESEDA, l'étranger qui arrive en France « et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être maintenu dans une zone d'attente (...) le temps strictement nécessaire à son départ » ; peut également être maintenue la personne qui demande à entrer au titre de l'asile pendant « le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre État » ou le temps strictement nécessaire à vérifier « si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée ».

La personne non admise qui se soustrait à son refoulement en refusant d'embarquer à destination de son pays de provenance ou d'origine ou en refusant de communiquer les éléments nécessaires à la mise en œuvre de son refoulement, peut-être placée en garde-à-vue. Ces actes peuvent être sanctionnés par une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans ferme et/ou une peine d'interdiction du territoire français (ITF) pouvant aller jusqu'à dix ans. Ces condamnations peuvent entraîner la prolongation de la privation de liberté sous deux régimes ; à la fin d'une période de détention souvent de trois mois ferme, séjour dans un centre de rétention le temps nécessaire pour organiser l'éloignement, pour une durée maximale de 45 jours.



CRA : Centre de Rétention Administrative
ITF : Interdiction de Territoire Français
OQTF : Obligation de Quitter le Territoire Français
PAF : Police aux Frontières

Suite au constat de l'augmentation des personnes placées en garde à vue, l'Anafé suit, depuis 2013, la situation de ces personnes rencontrées pendant les permanences et essaie d'obtenir des informations sur les conditions de leur garde-à-vue et de leur issue. Toutefois, cette observation des pratiques et des procédures s'avère compliquée en raison de la difficulté de garder contact avec les personnes gardées à vue. En l'absence de statistiques précises sur les destins respectifs des personnes maintenues en zone d'attente (motifs de libération, refoulement, garde à vue) et malgré la difficulté du suivi des personnes gardées à vue, l'analyse des informations disponibles permet de constater une constante augmentation de la garde-à-vue à la sortie de la zone d'attente ces dernières années. Parmi les personnes suivies par l'Anafé, la proportion de personnes placées en garde à vue à leur sortie est passé d'une sur dix à une sur quatre : 11,2% en 2013 (86 sur 765) ; 14,3% en 2014 (109 sur 762) ; 17,1% en 2015 (139 sur 812) ; 21% en 2016 (194 sur 920), 28,5% en 2017 (251 sur 882).

Selon les témoignages recueillis, la garde à vue suite au maintien en zone d'attente, constitue un enfermement anxiogène, source d'isolement, qui renforce la criminalisation des personnes. Les principaux problèmes rencontrés sont liés à la difficulté d'être informé sur les procédures et de connaître et pouvoir exercer les droits prévus, notamment celui de rencontrer un avocat et un médecin. Difficulté renforcée par le fait que de nombreux étrangers ne maîtrisent pas la langue française.

Alors qu'en zone d'attente, une personne maintenue peut recevoir des visites et communiquer avec l'extérieur, en garde à vue elle se retrouve totalement isolée dans un rapport de force inégal, à l'avantage de l'administration. Ce rapport de force est d'autant plus disproportionné que la personne est particulièrement vulnérable.

Le placement en garde-à-vue des personnes particulièrement vulnérables pose problème. C'est le cas des personnes dont l'état de santé précaire n'est pas compatible avec ce régime de privation de liberté, des mineurs isolés étrangers ou encore des demandeurs d'asile. En 2016, parmi les 44 personnes suivies par l'Anafé et présentant une pathologie ou une difficulté d'accès aux soins, 9 ont été placées en garde à vue à la fin de leur maintien. Parmi les 31 mineurs isolés étrangers assistés, 8 ont fait l'objet d'un placement en garde à vue. En 2017, parmi les 24 mineurs isolés accompagnés par l'Anafé, 2 ont été placés en garde à vue ; 23 des 67 personnes présentant une pathologie ou une difficulté d'accès aux soins et 5 femmes enceintes sur les 12 suivies par l'Anafé ont été placées en garde à vue.

***Maria**, Hondurienne, est arrivée à Roissy en août 2017. À la suite d'un entretien, l'Anafé a contacté le médecin en ZAPI afin de lui signaler ses doutes quant à son état de santé. Maria a été reçue par le médecin qui a confirmé sa trisomie. Elle a été placée en garde à vue après 10 jours de maintien. [août 2017]*

En outre, de nombreuses personnes font état de pertes de leurs documents au cours de la garde à vue. Cela est d'autant plus problématique lorsque des documents très confidentiels sont égarés concernant la santé ou la demande d'asile des personnes. Enfin, de nombreuses personnes témoignent avoir été victimes de violences physiques ou psychologiques lors de la garde à vue.

À la fin de celle-ci, si la personne n'est pas poursuivie devant le tribunal correctionnel, elle reçoit en principe un sauf-conduit qui lui permet de se maintenir régulièrement sur le territoire pour une durée de 8 jours. En pratique, la plupart des personnes que l'Anafé parvient à contacter n'ont pas eu ce document pourtant nécessaire pour entamer des démarches. C'est notamment le cas des personnes qui ont fait obstruction à leur refoulement après un refus d'entrée au titre de l'asile à la frontière, font l'objet d'une garde à vue, éventuellement d'un séjour en prison, avant de pouvoir finalement faire enregistrer une demande d'asile auprès d'une préfecture et obtenir un document leur permettant de séjourner régulièrement en France pendant l'examen de cette demande.

***Mohanad** et **Zina** arrivent à l'aéroport de Roissy, en provenance d'Istanbul, avec leurs deux enfants en bas âge. Sur le même vol est présente Maryam, de nationalité iranienne, une amie de la famille. Ils sont tous placés en zone d'attente pendant 17 jours, leurs demandes d'asile sont rejetées. À la sortie de la zone, Mohanad est séparé de sa femme et de ses enfants pour être placé en garde à vue avec Maryam. Contacté après sa garde à vue, il fait part de l'incompréhension des motifs de celle-ci ainsi que de l'impossibilité de communiquer avec sa femme et ses enfants. Pendant leur garde à vue, Maryam et lui ont été menottés, fouillés et déshabillés. Maryam a notamment été contrainte de se déshabiller devant lui. Ils ont fait l'objet de moqueries de la part des policiers. Ayant été libérés à l'issue de leur garde à vue, Mohanad et sa famille, et Maryam ont déposé une demande d'asile sur le territoire français. [mars 2016]*

LE REFOULEMENT, INCUBATEUR D'ATTEINTES AUX DROITS

Avec l'admission sur le territoire et la garde à vue, le refoulement est la troisième voie de sortie du maintien en zone d'attente principalement pour les non admis et les demandeurs d'asile dont la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile a été rejetée. Les refoulements sont par principe effectués à destination du pays de provenance de la personne et par la même compagnie aérienne ou maritime qui l'a transportée jusqu'à la frontière française. En cas d'impossibilité de retrouver la provenance ou la compagnie, le renvoi peut s'effectuer vers le pays d'origine. En pratique, la plupart des renvois s'effectuent par avion.

Dans le cadre de ses activités, l'Anafé essaie de rester en contact avec les personnes suivies, ou leur famille, afin de récolter des informations sur les modalités et les conditions du refoulement ainsi que sur les conséquences dans le pays d'arrivée. Cependant, il n'est pas aisé de réussir à rester en contact avec des personnes se trouvant à l'étranger et souvent isolées ou cherchant à se cacher.

Parmi les 920 personnes suivies par l'Anafé en 2016, 237 ont été refoulées vers le pays de provenance ou d'origine. Parmi les personnes suivies, les principales nationalités refoulées étaient les ressortissants algériens, brésiliens, congolais et ensuite marocains et russes. En 2017, 219 des 882 personnes suivies par l'Anafé ont été refoulées. Les principales nationalités refoulées étaient les ressortissants algériens, albanais, honduriens et sénégalais.

Pour procéder à un renvoi, en général dans un aéroport, l'administration conduit une personne à l'aérogare et l'ULE (unité locale d'éloignement) est chargée de « préparer » son départ. En cas de crainte d'opposition à l'embarquement ou après un premier refus, la police peut prévoir une escorte par l'UNESI (unité nationale d'escorte de soutien et d'intervention) jusqu'à l'aéroport du pays de renvoi et remise de la personne refoulée aux fonctionnaires de police locaux.

Les refoulements donnent souvent lieu à des pratiques attentatoires aux droits et à la dignité des personnes. L'omniprésence de la notion de « risque migratoire » provoque, depuis des années, une tendance à donner la priorité à l'efficacité du refoulement plutôt qu'au respect de procédures déjà assez restrictives ; au soupçon

récurrent d'un franchissement dit irrégulier plutôt qu'aux droits des personnes ; à l'opacité et au manque d'information des personnes concernées plutôt qu'à la transparence de l'administration et sa police ; à la banalisation de l'usage de la contrainte (voire de la violence) plutôt qu'au respect de la dignité des personnes.

Le caractère discrétionnaire voire arbitraire des pratiques de l'administration peut également être constaté lors des refoulements de mineurs isolés étrangers et de refoulement qui séparent des familles. Le refoulement des mineurs isolés est en général pratiqué sans que l'administration française se soit assurée d'une réelle prise en charge dans le pays de renvoi. La séparation des membres d'une même famille au cours de leur maintien fait également partie de l'arsenal attentatoire aux droits.

Julia *arrive à Roissy avec un faux passeport. Elle a cinq ans et a la nationalité française. Son père est français et sa mère est camerounaise. Sa mère communique des documents attestant de l'âge et la nationalité de Julia à l'Anafé, à la PAF et à son AAH. Julia est renvoyée deux jours plus tard sous escorte, sa grand-mère avec qui elle vivait ayant accepté de la récupérer à la sortie de l'avion ; elle n'est restée trois jours en zone d'attente et n'a pas pu passer devant le juge des libertés et de la détention. [janvier 2016]*

Katya *et Sergey, Tchétchènes, arrivent à l'aéroport de Roissy, avec leurs deux enfants âgés d'un an et de deux ans. Leur demande d'asile est rejetée, Sergey est placé en garde-à-vue au bout de 18 jours de maintien, alors que Katya est maintenue en zone d'attente avec ses deux enfants. Ils sont tous les trois refoulés de force : Katya a été menottée et a ensuite fait parvenir à l'Anafé une photo avec les traces laissées par les menottes sur ses poignets. À la fin de sa garde à vue, Sergey est remis en liberté et peut se rendre à la préfecture afin de déposer sa demande d'asile. Katya, quant à elle, après avoir passé 2 jours dans la zone d'attente de l'aéroport de Moscou, se retrouve toute seule avec ses deux enfants en bas âge sur le territoire russe et ne sait pas comment rejoindre son mari pour pouvoir, elle aussi, déposer une demande de protection internationale. [octobre 2016]*

Wissam *et sa femme, Syriens, viennennt en France afin de rendre visite à leur fils, ils arrivent à Roissy. Elle entre sur le territoire sans problème mais Wissam est placé en zone d'attente et renvoyé vers Istanbul ; la vignette de prorogation de son passeport est considérée comme usurpée par les agents de la PAF. [mai 2017]*

Des dérives difficilement sanctionnables

Parmi les atteintes aux droits dénoncées dans le cadre du refoulement, l'une des premières concerne l'usage de la violence par les fonctionnaires de police. Afin de s'assurer du succès de sa mission, la police aux frontières peut prévoir la mobilisation d'une escorte. Le personnel escorteur est autorisé à employer la force pour contraindre les personnes au départ. Des témoignages de personnes sur leur refoulement font état de violences exercées par les policiers escorteurs. Ces violences peuvent être psychologiques (moqueries, menaces, insultes), forme de contraintes voire violences physiques (port de menottes, de ceinture d'immobilisation, de casque, prises et étranglements, coups de poing). Ces violences peuvent avoir lieux dans les aérogares, les postes de police, les terminaux, aussi bien qu'au sein de l'aéronef ou du navire.

Les allégations de violences restent, dans leur totalité, sans suite. D'une part, à cause de la difficulté de la personne à porter plainte une fois qu'elle a été refoulée ; d'autre part, parce qu'apporter des preuves des violences subies s'avère également extrêmement compliqué.
Ces agissements ne sauraient être justifiés par la nécessité de mettre à exécution une mesure de refoulement et sont d'autant plus graves qu'ils sont commis par des agents dépositaires de l'autorité publique.

Eduardo*, Brésilien, maintenu à Roissy souhaitait rejoindre sa famille en Suisse. Il est refoulé vers le Brésil. Selon son témoignage, après lui avoir attaché les jambes et les mains, les policiers lui ont également mis un casque et un masque sur la bouche pour éviter qu'il crie. Il a dit être consterné par le comportement des policiers et affirme avoir beaucoup souffert d'avoir été traité comme « un terroriste ». [juin 2016]*

Le refoulement comme mise en danger ou retour au danger d'origine

En 2016, l'Anafé a suivi 424 situations de demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile : sur les 98 personnes refoulées, 81 l'ont été vers leur pays de provenance, 7 vers leur pays d'origine (faute de pouvoir établir leur pays de provenance), et 10 vers une destination inconnnue de l'Anafé.

En 2017, l'Anafé a suivi 417 demandeurs d'asile : 66 ont été refoulées dont 46 vers leur pays de provenance, 12 vers leur pays d'origine et 8 vers une destination inconnue de l'Anafé.

Un demandeur refoulé depuis la frontière à l'issue de la procédure dérogatoire en zone d'attente n'a pas eu droit à un examen au fond de sa situation ; il reste donc un demandeur d'asile. Le refoulement de personnes en quête d'une protection internationale, en plus de violer les conventions internationales comme la Convention de Genève de 1951, les expose à des risques de graves dangers en cas de refoulement vers le pays qu'elles ont fui, sachant en outre que pays de provenance et pays d'origine peuvent coïncider.

***Inès**, Ivoirienne, maintenue en zone d'attente à Orly, y dépose une demande d'asile qui est rejetée. Elle est refoulée vers la Côte d'Ivoire 10 jours plus tard et, selon ses dires, les policiers escorteurs l'ont menottée et lui ont lié les pieds. Elle dénonce avoir été insultée et frappée. Quand l'Anafé a réussi à la contacter, fin avril 2016, elle vivait cachée chez un cousin. [mars 2016]*

Le refoulement vers le pays de provenance se traduit souvent par un deuxième refoulement vers le pays d'origine. Ce second réacheminement pouvant ne pas être immédiat, la personne peut être à nouveau privée de liberté dans le pays de transit.

***Ramzi**, Libyen, arrive à l'aéroport de Roissy et suite au refus de sa demande d'asile, il est refoulé par deux policiers vers Tunis, ville de provenance, escorté, menotté et pieds liés. À Tunis, les policiers français le remettent aux autorités locales. N'ayant pas de documents pour pouvoir séjourner régulièrement en Tunisie, Ramzi est retenu pendant plusieurs jours par la police tunisienne, le temps qu'elle obtienne un laissez-passer de la part du consulat libyen. Ramzi est finalement reconduit en Libye. Fin mars, il informe l'Anafé qu'il se trouve dans une situation de grande précarité, et très inquiet pour sa sécurité il souhaite pouvoir quitter de nouveau son pays. Fin avril 2016, un membre de sa famille informe l'association qu'il est désormais sans aucune nouvelle de lui. [février 2016]*

Renvoyer une personne vers son pays d'origine et la remettre aux forces de police locales peut avoir pour conséquence une mise en danger. Les risques sont d'autant plus grands pour les personnes qui avaient quitté leur pays en quête de protection.

L'Anafé a récolté des témoignages de placement en garde à vue, de confiscation de passeport ou de pertes de bagages à l'arrivée dans le pays d'origine.

***Oumar**, Tchadien, arrive à l'aéroport de Roissy et la police aux frontières considère qu'il ne remplit pas les conditions d'entrée et le refoule le jour même vers le Tchad sous escorte. À son arrivée, il est présenté directement à la police tchadienne, à laquelle les escorteurs remettent son passeport. Soupçonné d'avoir commis un crime sur le territoire français – alors que, pour les autorités françaises, il n'y est jamais entré – les policiers tchadiens le placent en garde-à-vue pendant 24 heures. Il ne peut récupérer son passeport que trois jours après, ses valises ont été perdues, et il réussira à les récupérer deux mois après le refoulement. [septembre 2016]*

Annexes

ACTES DU SÉMINAIRE « AUX FRONTIÈRES DE LA VULNÉRABILITÉ » - 3 FÉVRIER 2017

Introduction

SÉANCE 1 – VULNÉRABILITÉ ET PRIVATION DE LIBERTÉ
SÉANCE 2 – VULNÉRABILITÉ ET DROIT D'ASILE À LA FRONTIÈRE
SÉANCE 3 – VULNÉRABILITÉ DES MINEURS ET FAMILLES EN ZONE D'ATTENTE
SÉANCE 4 – VULNÉRABILITÉ ET SANTÉ EN ZONE D'ATTENTE

Conclusion

VUES DE L'INTÉRIEUR – DES HISTOIRES DE ZONES D'ATTENTE

LA ZONE D'ATTENTE EN QUELQUES CHIFFRES

STATISTIQUES DE L'ADMINISTRATION (2016-1ER SEMESTRE 2017)
STATISTIQUES ANAFÉ (2016-2017)

Actes du séminaire « Aux frontières de la vulnérabilité » 3 février 2017

Introduction

Thierry CORDIER, FGTE-CFDT

C'est avec un immense plaisir que la FGTE-CFDT accueille ce vendredi l'Anafé dans le cadre de la réunion de travail portant sur le sujet : Aux frontières de la vulnérabilité.

Je tiens en premier lieu à excuser Edgar STEMER Secrétaire Général de la FGTE-CFDT qui pour des raisons personnelles ne peut être présent ce jour. Il m'a chargé de vous transmettre toute son amitié et toute sa solidarité pour vos travaux, mais aussi dans la mission que vous avez choisi de porter. En effet, sans cette solidarité qu'adviendrait-il de tous ces êtres humains pour qui à juste titre, l'Anafé, mais aussi ses composantes se battent pour leur assurer la dignité qu'elles méritent.

Sachez que c'est dans cet esprit de solidarité que notre Organisation Syndicale s'est inscrite dans l'Anafé et ce dès sa genèse car cette association agit en faveur des droits des étrangers qui se trouvent dans une situation de précarité et de difficulté aux frontières ou en zone d'attente. Que ce soit dans le cadre des soutiens directs ou indirects pour les étrangers aux frontières, vous êtes le rayon de lumière qui leur permet de croire encore à ce semblant d'humanité.

Néanmoins au-delà de tout cela, l'un des rôles les plus importants est celui de l'observatoire des pratiques du maintien et de refoulement aux frontières qui assure cette mission en visitant l'ensemble des zones d'attente avec son droit d'accès permanent en zone d'attente de Roissy, d'Orly, en province et outre-mer. Plus de 25 années après sa création et chargés de son d'expérience aux frontières, l'Anafé est devenue un référent incontournable en matière du droit des étrangers et de droit d'asile à la frontière. Votre travail a réussi à mettre en avant que bien trop souvent, malheureusement, le contrôle des flux l'emporte sur l'accueil et la protection des étrangers et notamment les plus vulnérables. Vous assurez également cette belle et réelle mission de plaidoyer auprès des autorités locales, nationales, européennes et internationales afin de faire évoluer la législation et les pratiques.

Nous ne pouvons que porter vos revendications et particulièrement celles qui sont:
- la fin de l'enfermement des mineurs à la frontière et de leur renvoi forcé,
- un droit à un recours suspensif et effectif pour tous les étrangers,
- la mise en place d'une permanence d'avocats gratuite et accessible à tous.
- et bien d'autres aussi.

Dans cette société et dans cette époque où le repli sur soi-même le protectionnisme, le libéralisme et la peur de celui que l'on appelle migrant ou étranger, votre combat, notre combat est des plus durs et souvent bien incompris. Entre nous, ne sommes-nous pas tous des migrants à l'origine : il serait bon que certains fassent preuve de mémoire génétique : c'est à méditer.

Les évolutions constatées lors des derniers suffrages dans divers pays nous amènent à avoir une plus grande réflexion quant au devenir de ces populations fragilisées. Ceux qui quittent tout pour sauver leurs vies et ceux qu'ils aiment se devraient-ils subir une fois encore le joug de ces lois d'un autre temps et basées sur une notion de non solidarité contraire aux valeurs républicaines et humanistes de notre pays.

Est-il possible d'accepter dans ce pays qui est normalement celui des droits de l'homme et du citoyen :
- Que l'on puisse maintenir des personnes 20 jours en maintien en zone d'attente que ce soit femmes ou enfants?
- Que ces personnes soient insultées et mises à mal par ceux et celles qui sont garantes du droit?
- Que certaines personnes soient traitées comme des criminels?
- Que les mineurs soient enfermés et/ou privé de liberté au mépris du droit acquis?
- Que ces personnes soient privées du droit fondamental aux soins?
- Que le droit à un hébergement décent leur soient refusé, loin de l'hébergement de type hôtelier prévu par la loi jusqu'à en dormir à même le sol, ou sur un vulgaire matelas en dehors des conditions d'hygiène et d'alimentation acceptables?
- Que des discriminations de tous genres puissent exister?

Je m'arrêterai là sur cette liste qui est malheureusement bien trop longue. L'état d'urgence n'arrange rien et les visions politiques de certains candidats nous font froid dans le dos. Devant cet état de fait, il nous faut réfléchir à nos modes d'action afin de combattre encore plus la vulnérabilité qui est omniprésente et qui malheureusement va s'accentuer. Il nous faut mieux s'organiser pour apporter plus d'efficience pour combattre cette vulnérabilité qui s'installe de plus en plus dans ce que certains appellent désormais les zones de non droit.

Sachez que la FGTE-CFDT est présente dans les lieux ou de plus en plus cette vulnérabilité s'installe et que nos équipes qui sont présentes sur ces lieux toute l'année peuvent être parfois l'élément déclencheur d'un contact plus facile et d'un commencement de dialogue. Sachez que vous pouvez compter sur nos équipes de terrain pour vous aider dans votre mission.

J'ai parcouru le programme de cet après-midi qui est riche, c'est pour cette raison que je vais clore mon intervention pour nous permettre de commencer nos travaux. Encore bienvenue et bons travaux. Merci de votre attention.

Alexandre MOREAU, Président de l'Anafé

Bonjour et bienvenue à toutes et à tous.
Au nom de l'Anafé, je souhaite, tout d'abord, vous remercier d'être venus si nombreux. Votre présence confirme, si besoin était, l'importance de nos travaux et la nécessité pour l'Anafé de continuer à porter haut et fort l'exigence qu'est la nôtre de défendre les droits des personnes privées de liberté à nos frontières.

Je veux également remercier chaleureusement notre formidable équipe qui a préparé ce séminaire, au premier rang de laquelle nos deux salariées, Laure Blondel et Laure Palun.

Je veux également remercier la FGTE-CFDT de nous permettre de vous recevoir dans ses locaux.

Je veux enfin remercier vivement tous les intervenants qui ont accepté de partager avec nous leur expertise, leur savoir, leurs analyses. Votre contribution à cette demi-journée de travail nous sera précieuse.

L'Anafé est née en 1989 d'une alerte par des membres de plusieurs organisations professionnelles et syndicales de personnels des compagnies aériennes et des aéroports, et ce, dans un contexte de renforcement des contrôles aux frontières et de restriction des conditions d'accès au territoire européen (généralisation des visa, amendes pour les transporteurs...) qui sévit à la fin des années 80. Dans ce contexte de mise en œuvre de politiques de contrôle renforcé des flux migratoires, ces organisations professionnelles et syndicats alertent plusieurs organisations de défense des droits de l'Homme sur les situations inadmissibles, sur les violations manifestes des droits fondamentaux des personnes bloquées aux frontières aéroportuaires, dont ils sont témoins quotidiennement.

C'est donc le refus et la dénonciation de ces situations inacceptables créées par des politiques migratoires restrictives qui est à l'origine de l'Anafé. Et depuis bientôt 30 ans, l'Anafé n'a eu de cesse de défendre les personnes privées de liberté à nos frontières et de dénoncer toutes les lacunes du droit, toutes les violations des droits humains existantes et persistantes dans les zones d'attente françaises.

Aujourd'hui, l'Anafé est composée de 31 membres (associations, syndicats et membres individuels), emploie deux salariées à temps plein, forme 3 stagiaires chaque année et compte également un formidable réseau de bénévoles et de visiteurs qui assurent au quotidien les missions de terrain et d'observation de l'Anafé. Je veux leur dire mes remerciements les plus sincères. Ils sont les forces vives de notre association !

L'Anafé s'est donné pour mission d'agir en faveur des droits des personnes étrangères (et pas seulement si l'on n'oublie pas qu'il se trouve parfois des ressortissants français en ZA) qui se trouvent ou se sont trouvées en difficultés aux frontières ou en zone d'attente. Cette mission s'articule autour de deux dimensions complémentaires :

- D'abord, une dimension opérationnelle : l'Anafé est un observatoire et un centre de ressource pour soutenir les personnes maintenues en ZA. L'Anafé a conduit un droit d'accès permanent en ZAPI (la ZA de l'aéroport de Roissy CDG), un droit de visite dans toutes les autres ZA de métropole et d'outre-mer, réalise des missions exploratoire dans les pays de renvoi, des observations des audiences judiciaires et administratives, des permanences juridiques en ZA, assure un suivi des personnes refoulées, des personnes placées en GAV, propose des formations et élabore des outils juridiques.
- Ensuite, une dimension politique : l'Anafé publie chaque année ses analyses et observations, des documents de communication et de sensibilisation. Nous assurons également une mission de plaidoyer auprès des institutions et sommes membres actifs de deux collectifs associatifs au travail formidable : l'OEE et Migreurop.

En somme, à deux salariées, quelques stagiaires, bénévoles et visiteurs, l'Anafé ne chôme pas ! Et entend dénoncer tous les dysfonctionnements et violations des droits humains qui résultent des pratiques de maintien en ZA et de refoulement aux frontières. Car chaque année, nous constatons

que le contrôle des flux migratoires l'emporte sur le nécessaire accueil et la protection des étrangers, en particuliers des personnes les plus vulnérables. L'actualité est, à cet égard, tristement frappante. 2016 s'inscrit dans la continuité des années précédentes marquées par la multiplication des entraves pour les personnes qui cherchent à entrer sur le territoire européen : édification de murs, militarisation des frontières extérieures, arsenal pour détecter les personnes migrantes, ouverture de hotspots, refus de délivrer des visas, maintien des visa de transit aéroportuaires pour des ressortissants de pays en état de chaos – particulièrement pour les Syriens – et, rétablissement des frontières internes françaises, autant de barrières, d'empêchements aux migrations, de routes barrées pour celles et ceux qui fuient leur pays à la recherche d'une protection internationale ou de meilleurs lendemains ou encore qui cherchent simplement à visiter la Tour Eiffel.

Depuis près de 30 ans, l'Anafé est donc un témoin direct des conséquences terribles des politiques migratoires françaises et européennes.

La frontière et, plus particulièrement, les zones d'attente sont des espaces d'infra droit. Tout ou presque est encore à conquérir pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes qui tentent d'entrer sur le territoire Schengen. La notion de vulnérabilité qui va occuper toutes nos discussions aujourd'hui en est une illustration criante. Existe-t-elle en ZA? Comment est-elle appliquée ? Quelle(s) réalité(s) recouvre-t-elle ? Quelles en sont les enjeux, les lacunes, les manquements?

Autant de questions auxquelles nous allons tenter d'apporter des réponses cet après-midi. Soucieuse d'analyser les dispositifs légaux et de pointer du doigt les manquements et les dysfonctionnements, l'Anafé organise aujourd'hui ce séminaire de travail. Ce que nous allons faire ensemble aujourd'hui participe de notre travail d'élaboration d'une analyse et d'un plaidoyer en faveur d'une nécessaire défense et protection des droits et de la dignité des personnes vulnérables (mineurs, familles, demandeurs d'asile, personnes malades...) privées de liberté.

Merci encore pour votre venue, votre participation à nos travaux. Je cède tout de suite la parole à la première table ronde consacrée à la notion de vulnérabilité et de privation de liberté et vous souhaite un bon séminaire !

SÉANCE 1 – VULNÉRABILITÉ ET PRIVATION DE LIBERTÉ
Modératrice : Laure Blondel

Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

La question de vulnérabilité se pose en fait à la fois pour les étrangers retenus en centre de rétention ou en zone d'attente. La notion de vulnérabilité a été introduite récemment dans le droit européen de l'asile afin de permettre une meilleure prise en compte des besoins particuliers de certaines personnes. La loi sur l'asile du 29 juillet 2015 a introduit dans le droit français cette notion, précisée par une liste non exhaustive des personnes vulnérables.

Article L744-6 du CESEDA
« L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines. »

Le CGLPL est chargé de contrôler l'ensemble des lieux de privation de liberté, notamment les CRA, ZA et LRA s'agissant des personnes étrangères. Il n'a toutefois pas compétence pour intervenir dans le cadre des procédures administratives (éloignement, asile, etc.).

Lors des visites de ces lieux et plus généralement dans le cadre de sa mission de prévention des atteintes aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté, le CGLPL s'attache à porter une attention toute particulière aux personnes dites vulnérables : les mineurs, les malades et les femmes.

Les mineurs placés en centre de rétention administrative

J'ai souhaité, en tant que Contrôleure générale, saisir le ministre de l'intérieur le 21 janvier 2016 à la suite de la recrudescence de placements en rétention administrative de familles accompagnées de mineurs au sein des CRA. En effet, sur l'année 2015, 105 mineurs ont été placés en CRA avec leurs parents, contre 45 en 2014.

Or, la CEDH, dans sa décision Popov contre France du 19 janvier 2012 a jugé que « les autorités doivent mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin de limiter autant que faire se peut la détention de familles accompagnées d'enfants et préserver effectivement le droit à une vie familiale ». Elle a constaté une violation de l'article 8 de la convention en retenant comme critère le point de savoir si le placement en rétention administrative de la famille était justifié par « un besoin social impérieux, et notamment proportionné au but légitime poursuivi », en s'appuyant sur la durée et les conditions de la rétention administrative.

Avec la loi du 7 mars 2016, le principe qui voudrait que les mineurs ne soient pas placés en rétention souffre d'exceptions. Ainsi, le principe posé est que l'étranger accompagné d'un mineur ne peut être placé en rétention, à moins : qu'il n'ait pas respecté l'une des prescriptions d'une précédente mesure d'éloignement ; qu'il ait pris la fuite ou opposé un refus dans la mise en œuvre de la mesure d'éloignement ; ou qu'« en considération de l'intérêt du mineur », le placement en rétention de l'étranger dans les quarante-huit heures précédant le départ programmé préserve l'intéressé et le mineur qui l'accompagne des contraintes liées aux nécessités du transfert. Or cette dernière notion est très vague et permet en conséquence de nombreuses exceptions au principe posé.

Il est précisé que le placement d'un étranger accompagné d'un mineur, qui doit être d'une durée la plus brève possible eu égard au temps strictement nécessaire à l'organisation du départ, n'est possible que dans un lieu de rétention bénéficiant de chambres isolées et adaptées, spécifiquement destinées à l'accueil des enfants. Il est ajouté que « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une consi-

dération primordiale » (article 35 modifiant l'article L. 551-1 du CESEDA au 1er novembre 2016). En conséquence on peut affirmer que loin d'interdire le placement d'enfants en centre de rétention, cette nouvelle loi le légalise au contraire, en autorisant cette hypothèse largement, tout en la présentant comme une exception…

Par ailleurs, le décret du 28 octobre 2016 portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière est venu préciser les conditions d'accueil des familles accompagnées de mineurs dans les locaux de rétention administrative. La loi du 7 mars 2016 pose pour principe que les familles accompagnées de mineurs ne peuvent être placées en rétention, mais elle assortit ce principe de nombreuses exceptions. Mais ce décret revient exclusivement sur les conditions d'accueil des étrangers accompagnés de mineurs dans ces lieux. Il ne mentionne pas le caractère exceptionnel de ce placement. Avant ladite loi, l'article R 553-3 du CESEDA disposait déjà qu'un lieu d'hébergement séparé et spécialement équipé était nécessaire à l'accueil des familles en CRA. Désormais, le décret ajoute que les locaux de rétention administrative peuvent accueillir des mineurs, et précise qu'ils doivent disposer d'hébergements séparés, spécialement équipés, comportant une pièce de détente et dotés notamment de matériels de puériculture adaptés, ainsi que d'un espace de promenade à l'air libre (article R 553-6 CESEDA). Les arrêtés préfectoraux créant les lieux de rétention administratives doivent préciser quels locaux sont susceptibles d'accueillir des familles (article R. 553-5 du CESEDA).

Dans le rapport d'activité 2012, le CGLPL recommandait la mise en œuvre d'une mesure d'assignation à résidence des familles plutôt qu'un placement en rétention administrative, considérant qu'aucun mineur ne devrait être placé en rétention et que toutes les familles devant être éloignées avec des enfants de moins de dix-huit ans devraient être assignées à résidence.
Aujourd'hui, bien que consciente de la crise migratoire actuelle, la Contrôleure générale considère que la détention d'un enfant au sens large doit être une mesure de dernier ressort, conformément à l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Le CGLPL a effectué deux visites sur place au CRA du Mesnil-Amelot qui montrent que les conditions d'accueil sont satisfaisantes, notamment en ce qui concerne les conditions matérielles d'hébergement, la mise à disposition de produits de puériculture, et le comportement attentif et respectueux des agents d'escorte à l'égard de la famille retenue. De la même manière, la prise en charge de la famille à l'ULE s'est effectuée de manière adaptée au regard de la présence d'enfants

Mais si les conditions d'hébergement au CRA apparaissent globalement correctes sur le plan matériel, il n'empêche que le séjour dans une telle atmosphère est particulièrement troublant pour un enfant en bas âge, qui a quitté brutalement son environnement naturel. La diffusion par haut-parleurs d'ordres, de consignes, d'appels à travers le CRA, la promiscuité avec des adultes inconnus et parfois très énervés dans les couloirs, l'absence d'occupation pour les enfants ont paru aux contrôleures particulièrement dommageables pour un enfant.

Les personnes retenues malades

Lors des visites des CRA, le CGLPL a observé une hétérogénéité des pratiques professionnelles au sein des unités médicales des centres de rétention administrative (UMCRA) dont certaines sont susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes retenues. Il est de plus apparu que nombre de professionnels du terrain étaient demandeurs d'une clarification sur les droits et devoirs applicables en matière de prise en charge de la santé des personnes retenues.
J'ai donc décidé en décembre 2016 de saisir la ministre des affaires sociales et de la santé sur ce sujet, en listant les difficultés relevées lors des visites, et en soulignant la nécessité d'une actualisation de la circulaire du 7 décembre 1999. J'ai également préconisé la conception d'un guide des pratiques en la matière.

Ainsi, la prise en charge des maladies chroniques (dépistage des maladies infectieuses et actions d'éducation à la santé et de prévention) doit faire l'objet d'une attention particulière des professionnels de santé. Il a ainsi été observé que le dépistage de la tuberculose n'est pas pratiqué dans la majorité des CRA malgré la prévalence de cette maladie dans les populations migrantes et précaires

et le risque important de contamination au sein de ce lieu fermé. De surcroît, certains CRA ne procèdent pas nécessairement au dépistage des maladies sexuellement transmissibles.

Par ailleurs, il faut souligner qu'en l'absence de texte spécifique, le CGLPL a constaté des pratiques divergentes au sein des UMCRA concernant la rédaction de certificats d'incompatibilité de l'état de santé d'une personne retenue avec son placement en CRA. Ainsi, le CGLPL rappelle que le médecin est compétent pour vérifier que les conditions humaines et matérielles de la rétention sont respectueuses de la dignité, de l'intégrité physique et psychique et de la santé des personnes retenues. En présence d'un problème de santé incompatible avec le maintien en rétention, le médecin doit de sa propre initiative rédiger un certificat d'incompatibilité. Toutefois, contrairement à ce qui se pratique dans certains CRA, les médecins n'ont pas à établir de leur propre chef de certificat de compatibilité avec la rétention et ils doivent se récuser lorsqu'ils sont requis par l'autorité judiciaire ou administrative à ce titre, conformément à l'article R. 4127-105 du code de la santé publique.

Le CGLPL considère que le risque suicidaire imminent, l'agitation délirante, l'état confusionnel, la psychose aigue et la recrudescence délirante d'une psychose chronique constituent des contre-indications formelles à l'enfermement qui doivent être prises en compte par l'autorité administrative, ce qui n'est pas toujours le cas.

De manière générale, le CGLPL recommande qu'une consultation médicale soit systématiquement proposée par l'UMCRA à l'arrivée au CRA de la personne retenue pour dépister les maladies éventuellement contagieuses, les pathologies chroniques, les conduites addictives, les risques suicidaires ainsi que les troubles psychologiques et psychiatriques.

Les chambres de mise à l'écart

S'agissant des chambres de mise à l'écart, le CGLPL a eu l'occasion d'émettre de fortes réserves sur cette pratique attentatoire aux droits fondamentaux des personnes. Les textes prévoient que cette pratique est possible « en cas de troubles à l'ordre public », notion vague, et de plus cette pratique s'appuie seulement sur la circulaire du 14 juin 2010 et n'a donc pas de fondement juridique suffisant. Par ailleurs cette circulaire distingue la mesure de séparation relative au risque de trouble à l'ordre public et la mesure de séparation sanitaire ; or, d'une part la distinction n'est pas toujours évidente à effectuer dans les faits, d'autre part nous considérons qu'en cas de problème de santé, une autre solution doit être trouvée. Il a été notamment observé que certaines personnes ont été placées à l'isolement sécuritaire à la suite d'actes d'automutilation ou de tentatives de suicide tandis que d'autres sont mises en chambre de mise à l'écart sanitaire au seul motif de la présence d'une vidéosurveillance constante. Au vu des conditions indignes dans lesquelles sont placées à l'isolement les personnes relevant de soins, le CGLPL considère qu'il doit être mis fin à cette pratique ; les pathologies qui pourraient justifier une séparation d'un retenu du reste de la population du centre doivent être prises en charge dans une structure adaptée, voire conduire à une levée de la mesure de rétention.

Les femmes retenues

Dans le cadre de l'avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté, le CGLPL s'est intéressé à la situation des femmes placées en rétention administrative.

Seuls neuf centres de rétention administrative (CRA) sur vingt-cinq accueillent des femmes. Leur droit au maintien des liens familiaux peut donc être mis à mal si leur domicile est éloigné du CRA dans lequel elles sont placées.

Aucune disposition spécifique à l'accueil des femmes n'est prévue dans le cadre juridique des CRA. Seul l'article R. 553-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) rappelle l'interdiction de la mixité au sein des chambres d'hébergement, hormis pour les familles.

Les visites de ces lieux sont l'occasion de constater que l'organisation diffère d'un CRA à l'autre. Dans certains établissements, une séparation stricte des hommes et des femmes est observée pour l'hé-

bergement de nuit (les femmes, peu nombreuses, étant mêlées à la population masculine la journée) ; à l'inverse, lors de la visite du CRA de Lyon, les contrôleurs ont constaté que le secteur femmes ne pouvait pas être séparé de celui des hommes et qu'ainsi, les femmes étaient cantonnées dans leurs chambres fermées à clef la nuit, au sein de l'aile sud réservée aux femmes et aux familles. Toutefois, les ailes ne sont pas sectorisées et les personnes retenues peuvent par conséquent se déplacer librement d'un secteur à l'autre.

C'est pourquoi nous proposons que pour respecter le droit au respect du maintien des liens familiaux, les CRA doivent tous pouvoir accueillir des hommes et des femmes. La mixité doit ainsi être instaurée durant la journée s'agissant de l'accès aux services communs et aux activités. Seul l'hébergement des femmes seules doit être distinct de celui des hommes. Le CGLPL recommande toutefois qu'une attention particulière soit portée à la situation des femmes durant la période de rétention, afin notamment de lever le sentiment d'insécurité perçu par certaines d'entre elles.

Conclusion : Les étrangers incarcérés : une double vulnérabilité ?

En principe, rien ne justifie une différence de traitement entre les personnes détenues de nationalité française et celles de nationalité étrangère. Toutefois, l'absence de mesures spécifiques de l'administration peut engendrer une rupture de fait de cette égalité. Le CGLPL a donc souhaité publier un avis en mai 2014 relatif à la situation des personnes étrangères détenues.

La claire compréhension par l'étranger de ses droits et devoirs en détention doit être assurée (par la distribution effective de traductions, l'élaboration de fascicules comprenant des pictogrammes compréhensibles ou encore l'usage d'un canal vidéo interne pour diffuser des informations en plusieurs langues) avec le recours aux services d'un interprète développé aux moments cruciaux de la détention, l'accès à la langue française par son apprentissage et la reconnaissance de la faculté de pratiquer leur langue maternelle.

Le droit au respect de la vie privée et familiale des personnes étrangères incarcérées doit être respecté. À ce sujet, l'accès au téléphone est compliqué par des formalités impossibles à réaliser, des coûts prohibitifs (la somme d'un euro créditée sur le compte téléphonique des arrivants est insuffisante) et des heures d'accès au téléphone inadaptées au regard des décalages horaires. L'incapacité de l'administration à ne pouvoir contrôler le contenu d'une lettre rédigée en langue étrangère faute d'en comprendre le sens ne doit jamais conduire à l'absence d'acheminement de cette lettre à son destinataire. Les familles venant de l'étranger pour des parloirs devraient bénéficier de facilités particulières.

S'agissant des démarches relatives au droit au séjour des étrangers, certains établissements comportant une forte population étrangère sont encore dépourvus de « point d'accès au droit » ou de présence associative alors que ces dispositifs sont très sollicités en matière de droit des étrangers.

La possibilité de demander l'asile est un droit fondamental qui subit deux limites en détention : très difficile de déposer une demande et de nombreuses préfectures refusent systématiquement l'admission provisoire au séjour au motif d'une menace grave à l'ordre public. Il est matériellement difficile d'obtenir ou de renouveler un titre de séjour au cours d'une incarcération (la circulaire du 25 mars 2013 n'est que rarement mise en œuvre).

La possibilité donnée au JAP d'ordonner la libération conditionnelle « expulsion » d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, nécessite une entente avec le préfet qui doit l'exécuter et l'admission de l'étranger par les autorités de son pays d'origine. La pratique du recours à des libérations conditionnelles dites « retour volontaire », doit être encouragée. La France devrait œuvrer à l'élaboration par les Nations Unies d'une convention internationale en la matière pour que les étrangers puissent demander à exécuter leur peine dans un établissement de leur pays d'origine.

Nicolas BRAUN, La Cimade

Introduction

La refonte de la directive Accueil a eu pour but, entre autres, de préciser la notion de besoins particuliers en matière d'accueil des personnes vulnérables. L'idée qu'un demandeur d'asile ne serait pas forcément vulnérable peut faire sourire. Nous sommes cependant tenus par les limites des directives européennes et de leur application nationale.

Pourquoi cette précision? Pourquoi mettre MAINTENANT l'accent sur la fragilité des demandeurs d'asile? L'autorité publique n'y faisait donc pas attention auparavant ? L'autorité publique n'y faisait peut-être plus attention auparavant? Le Parlement européen n'essaierait-il pas d'enrayer une dégradation des conditions matérielles d'accueil. Les interventions de l'après-midi apporteront sans nul doute quelques réponses à ces questions.

La loi française a confié la détection de la vulnérabilité à l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Les intervenants du terrain en droit d'asile présents aujourd'hui connaissent toutes et tous les écueils du travail l'OFII: le caractère mécanique des entretiens et l'absence de suite même en cas de détection de la vulnérabilité. Mais ce n'est pas le débat cet après-midi.

Mais la vulnérabilité de quoi et de qui ?

L'article 21 de la directive laisse la porte ouverte lorsque qu'elle précise que «L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, etc.»

«en particulier», à quoi la porte est-elle restée entre-ouverte ? Protéger les faibles est noble et l'intégration de telles dispositions dans le droit national comporte peu de risque électoral.
Mais alors que penser et que faire des personnes vulnérables considérées comme moins « respectables » par le grand public ? Sur quels types de vulnérabilité le Parlement européen ne souhaite-t-il pas que l'on s'arrête ?
Une personne étrangère s'étant rendu coupable d'un délit et ayant peut-être purgé une peine de prison ou bien une personne étrangère s'étant maintenue sur le territoire pendant un laps de temps conséquent et décidant tardivement de faire une demande d'asile, etc.

Faire une DA en CRA

Une fois placé en rétention administrative dans l'exécution d'une mesure d'éloignement, une personne retenue peut présenter une demande d'asile.

Art. R. 556-12 : « Toute personne intervenant en rétention peut signaler au chef du centre ou à son représentant, ou au responsable du local de rétention, la situation de vulnérabilité d'un demandeur d'asile qu'elle aurait constatée, ou dont le demandeur d'asile aurait fait état. Le chef du centre ou son représentant, ou le responsable du local de rétention, détermine, le cas échéant, les modalités particulières de maintien en rétention tenant compte de la situation de vulnérabilité du demandeur. Les informations attestant d'une situation particulière de vulnérabilité sont transmises oralement ou par écrit, après accord du demandeur d'asile, à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ».

Au niveau du CRA : Les différents acteurs de la rétention sont donc investis de cette mission de « constatation » de la situation de vulnérabilité d'un demandeur d'asile. Soit.

Et quel est le rôle de l'Administration ? Quel examen est-il fait par la préfecture et par l'OFPRA ? Comment est « accueillie » cette détection par l'Administration ?

À présent quelques constats du terrain. Pour ma part, je peux vous faire part de quelques observations à la suite de mon intervention en Centre de rétention administrative :

- une fois qu'ils font valoir leur droit à demander l'asile, les étrangers voient leur situation administrative réexaminée. Je parle bien de leur situation administrative et pas de leur situation psychologique. Aucun systématisme dans l'examen physique et médical du demandeur d'asile. Il en dépendra de contraintes purement matérielles : est-il francophone et pourra-t-il ainsi alerter le personnel du centre de son mal-être ? Est-il assez éduqué pour avoir les mots pour exprimer sa situation psychologique ? Et enfin a-t-il le courage de prendre la parole dans un lieu de privation de liberté ? Le berger peul, la prostituée vietnamienne ou le Soudanais du Darfour ne le pourront probablement pas.

- C'est là que l'association en rétention peut avoir son rôle à jouer : accueillir la personne dans notre bureau, lieu « safe » et tenter de le/la rassurer et de lui proposer de nous faire confiance. Après avoir été manipulé par des passeurs, et éventuellement sa communauté ou sa famille, pourquoi cette personne nous ferait-elle confiance ? Quelles garanties ces Européens peuvent m'apporter ? Ont-ils vraiment le pouvoir de m'aider ?

- Une fois la vulnérabilité signalée, quelle(s) suite(s) ? Souvent les suites se résument à vérifier que la personne reste dans le rang et ne dérape pas voire ne commette pas l'irréparable. Comme pour tout ce qui se passe en rétention, l'Administration croise les doigts pour subir le moins possible la souffrance des personnes retenues. Peu importe la souffrance, peu importe la libération ou l'éloignement, l'Administration ne veut pas être importunée dans ses journées dédiées à « faire du chiffre ».

- Tous et toutes les accompagnants et accompagnantes d'association d'aide aux demandeurs d'asile constatent quotidiennement les symptômes qui accompagnent le stress. Que se passe-t-il en rétention ? Par définition, un demandeur d'asile en rétention risque l'éloignement si sa demande d'asile est rejetée. Le niveau de stress est donc décuplé et toutes les manifestations de ce stress sont décuplées : manque de concentration, propos parfois incohérents, difficulté à agencer les événements, etc.

- La lecture des comptes rendus d'entretiens OFPRA révèle un défaut cruel de relances et de demandes de précision. Le temps accordé en entretien est très court et sans merci. Une fois de plus les plus privilégiés sauront se démarquer, on ne prête qu'aux riches dit-on… Quel accueil pour les demandeurs d'asile peu ou pas éduqués à qui on demande de décrire leur ressenti intime et de réciter l'histoire politique de leur pays ? Qu'il est facile de reprocher la prétendue incapacité d'un demandeur d'asile à apporter des précisions lorsqu'on ne lui laisse pas le temps de le faire ou que plus simplement on ne lui en demande pas.

Conclusion

Le problème principal se dessine en creux : la présence en rétention d'un demandeur d'asile n'est-elle pas à même de suffisamment influencer son « bien-être » pour que nous puissions qualifier de vulnérable tout demandeur d'asile en rétention. Les cyniques, les racistes, les xénophobes, tous et toutes agitent le chiffon rouge : demande asile dévoyé, réfugiés économiques, manipulation de la liste des pays dits sûrs pour réguler les flux migratoires.
Pour la préfecture, ils et elles sont des numéros, des arrêtés, des dangers. Pour l'Administration du centre de rétention, ils sont des numéros de procès-verbaux qu'il convient de gérer dans le souci de l'ordre public. Enfin pour l'OFPRA ils sont des opportunistes de la dernière minute

Nous, à La Cimade, nous restons solides dans nos principes d'accueil et de protection du plus faible et du plus démuni. Nous continuons à accompagner les personnes étrangères placées en rétention et, parmi eux, les demandeurs d'asile placés en rétention. Pour nous, ils sont des hommes et des femmes qui souffrent et qui cherchent le repos, la délivrance, la protection, l'asile.

Mathilde GODOY, Anafé

Introduction

Pour parler de vulnérabilité en zone d'attente (ZA), il faut tout d'abord s'accorder sur la définition de ce terme particulier. D'une manière générale, une personne vulnérable est une personne qui, dans un contexte particulier, est plus exposée à un risque qu'une autre. Cette définition permet d'identifier les personnes vulnérables afin de leur procurer une protection particulière.

L'introduction récente du terme de vulnérabilité en droit, privilégie une approche catégorielle de la vulnérabilité. Cette tendance est particulièrement observable en ce qui concerne les demandeurs d'asile. Ainsi, que ce soit dans la jurisprudence de la CEDH[150], dans le droit positif de l'Union européenne[151] dans la nouvelle loi asile de juillet 2015[152], ce sont des catégories de demandeurs d'asile vulnérables qui sont en train d'apparaître.

Cependant, la mise en œuvre d'une approche catégorielle peut avoir des effets pervers. En effet, dans le cas des demandeurs d'asile, il est possible de constater que l'introduction de la notion de vulnérabilité, au lieu de donner des droits supplémentaires ou de permettre une meilleure prise en charge des demandeurs vulnérables, a en fait conduit à exclure des droits normalement garantis à tous les non-vulnérables[153].
De plus, avec cette approche le risque est grand de simplement classer les personnes en fonction de caractéristiques personnelles, liées essentiellement à leur état civil ou à leur santé et de perdre de vue l'aspect externe de la vulnérabilité, c'est-à-dire la vulnérabilité produite par le contexte dans lequel évolue la personne. Or, c'est cet aspect externe de la vulnérabilité qui permet d'éviter une catégorisation définitive, une stigmatisation des personnes vulnérables.
Et, en zone d'attente, le contexte est bel et bien une source de vulnérabilité externe qui vient révéler ou renforcer la vulnérabilité dont sont porteurs les individus.

L'action de l'Anafé en zone d'attente et la vulnérabilité juridique

Les zones d'attente sont des espaces se trouvant dans les aéroports, ports ou gares desservant l'international, où peuvent être maintenues les personnes étrangères qui se voient refuser l'accès au territoire français. Ces zones sont au nombre de 67 en France selon les chiffres du ministère de l'intérieur pour l'année 2015 et, sur les 11 666 personnes qui se sont vues refuser l'entrée sur le territoire, 8 862 y ont été placées[154]. La grande majorité de ces personnes sont maintenues en ZAPI 3, la plus grande zone d'attente de France située dans la zone aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle. En 2015, 6 932 personnes y ont été placées, soit 78 % du total des personnes maintenues.

Les personnes étrangères se présentant aux frontières peuvent se voir refuser l'entrée pour diverses raisons : soit parce qu'elles ne remplissent pas toutes les conditions d'entrée (ce qui concerne environ 92 % des personnes maintenues), soit parce qu'elles demandent l'asile à la frontière (ce qui concerne

150. Dans la jurisprudence de la CEDH il est possible de distinguer trois types de vulnérabilité pour les demandeurs d'asile, l'une liée à l'âge, la seconde à l'exode et la troisième à leur position au sein de la société.
151. Dans la directive « Accueil » de 2013 on trouve à l'article 21 une liste ouverte de personnes vulnérables « telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les mutilations génitales féminines ». La directive « Procédure » prend également en compte, bien que sans la nommer, la vulnérabilité particulière des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transsexuelles et transgenres dans son article 11 qui énonce que les États « veillent à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit compétente pour tenir compte de la situation personnelle et générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle, le genre ou l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou la vulnérabilité du demandeur ».
152. Dans le cadre de l'application de la réforme de l'asile de juillet 2015, l'OFPRA indique dans son guide de procédure que « les vulnérabilités susceptibles d'influer sur la procédure d'asile peuvent viser des demandeurs « du fait notamment de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, d'un handicap, d'une maladie grave, de troubles mentaux, ou de conséquences de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle » (considérant 29 de la directive Procédures) ».
153. Pour aller plus loin :
- BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure et SLAMA, Serge, « Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes », La Revue des Droits de l'Homme, mars 2014, https://revdh.revues.org/607
- Commission nationale consultative des droits de l'Homme (Assemblée plénière), , http://www.cncdh.fr/sites/default/files/13.11.28_avis_raec.pdf
154. Chiffres de l'administration reproduits dans le rapport annuel de l'Anafé, Voyage au centre des zones d'attente, novembre 2016, pp. 141-144, https://drive.google.com/file/d/0B9D5Bc5co3vwNENsdjZQQWNMR28/view

environ 2,5 % des personnes maintenues), soit parce que leur transit vers un État hors Schengen est interrompu par la compagnie aérienne concernée ou par la police aux frontières (PAF) (ce qui concerne environ 5,5 % des personnes maintenues).

Elles sont maintenues le temps « strictement nécessaire »[155] à l'organisation de leur renvoi vers leur pays de provenance ou à l'examen de leur demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile par le ministère de l'intérieur sur avis de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Ce maintien, d'abord prononcé par l'administration pour une durée de 96 heures, 4 jours, peut être prolongé de 8 jours deux fois par le juge des libertés et de la détention (JLD). La durée de maintien peut donc s'étendre jusqu'à 20 jours et peut durer 26 jours dans certains cas particuliers[156].

L'action de l'Anafé en zone d'attente consiste en grande partie à apporter une assistance juridique aux personnes qui y sont maintenues. Ce sont donc les implications en droit du concept de vulnérabilité qui intéresse l'association. La question qui se pose est donc celle de la définition de la vulnérabilité juridique. En l'occurrence, le risque qui intéresse le droit est celui d'une potentielle violation des droits normalement garantis. La définition que l'on peut retenir est qu'une personne est vulnérable en droit lorsque qu'elle ne peut pas accéder à tous les droits qui lui sont normalement garantis du fait de sa situation personnelle et du contexte juridique particulier dans lequel elle se trouve.

Les sources de vulnérabilité en zone d'attente

a. Un droit dérogatoire et difficile d'accès

En ZA il existe deux grandes sources de vulnérabilité : le droit dérogatoire qui s'y applique et les conditions de maintien qui conduisent à la criminalisation des personnes maintenues.

Contexte juridique particulier s'il en est, les zones d'attente, par une fiction juridique, ne sont pas considérées comme faisant partie du territoire français. C'est bien le droit français qui est appliqué mais c'est un droit dérogatoire par rapport à celui qui s'applique sur le territoire. Cela implique que les droits des personnes qui y sont maintenues sont considérablement réduits. Le contexte juridique de la zone d'attente est donc source de vulnérabilité puisque le droit qui s'y applique ne respecte pas les exigences des institutions internationales, européennes et nationales. Par exemple, contrairement à ce qui est en vigueur sur le territoire, en zone d'attente il est possible d'enfermer puis de renvoyer un mineur isolé dans son pays de provenance ou d'origine et cela, en totale contradiction avec les recommandations internationales et nationales en la matière[157]. Les demandeurs d'asile ne peuvent, quant à eux, pas prétendre à une protection en zone d'attente mais seulement demander leur entrée sur le territoire au titre de l'asile. Il s'agit là d'une grave atteinte au droit d'asile puisque les personnes qui se voient refuser l'entrée sur le territoire peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine sans examen au fond de leur demande lorsque cette dernière est considérée comme « manifestement infondée ». La procédure d'asile à la frontière est donc elle-même productrice de vulnérabilité.

Par ailleurs, il n'existe aucun recours suspensif pour les personnes maintenues, à part celui que peuvent exercer les demandeurs d'asile après un refus de leur demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile par le ministère de l'intérieur. Et les demandeurs d'asile eux-mêmes rencontrent des difficultés à exercer leurs droits en zone d'attente à cause des problèmes récurrents qu'ils rencontrent comme :

- la difficulté à faire enregistrer leur demande par la police aux frontières (PAF) ;
- la violation de la confidentialité de la demande d'asile (entretiens téléphoniques dans des lieux où les personnes ne sont pas isolées, transmission de la décision du ministère de l'intérieur par téléco-

155. Article L. 221-1 du CESEDA.
156. Pour plus de précisions sur la procédure de maintien cf. Anafé, « Les personnes maintenues en zone d'attente face aux procédures administratives et judiciaires. Schéma Anafé », août 2015, http://www.anafe.org/IMG/pdf/schema_procedure_za_-_aout_2015.pdf
157. Lors de son examen périodique de la France en juillet 2015, le Comité des droits de l'Homme de l'ONU demandait ainsi à la France d'« interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zone de transit ». De même, le Défenseur des droits (DDD), dans son rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies de février 2015, recommandait d'« inscrire dans la loi l'interdiction des mesures privatives de liberté des enfants migrants (placement en zone d'attente ou en rétention administrative) sur l'ensemble du territoire français y compris dans les territoires d'Outre-mer; à titre subsidiaire, inscrire dans la loi des garanties spécifiques et des mesures appropriées pour tout mineur faisant l'objet de telles mesures » et de « garantir les mêmes droits aux mineurs isolés étrangers qu'à tout autre enfant présent sur le territoire, en matière d'accueil, d'évaluation et d'accompagnement socio-éducatif ».

pie à la PAF, sur des appareils accessibles à tous les agents, etc.) ;
- les difficultés d'exercice du recours suspensif qui doit être présenté dans un délai de 48 heures non prorogeable les week-ends et jours fériés, rédigé en français et motivé en fait et en droit. Les personnes étrangères doivent donc être assistées pour pouvoir exercer ce droit. Ce problème de l'assistance juridique est commun à toutes les personnes maintenues car il n'existe pas de permanence d'avocats gratuits en zone d'attente.

La procédure dérogatoire qui encadre la demande d'asile à la frontière et les difficultés que rencontrent régulièrement les demandeurs d'asile à exercer leurs droits sont ainsi elles-mêmes sources de vulnérabilité. De manière plus générale, la vulnérabilité des personnes en zone d'attente n'est donc pas uniquement liée à leur situation personnelle mais provient de la limitation et de l'ineffectivité des droits. La vulnérabilité est ainsi produite par le droit dérogatoire applicable en zone d'attente.

De plus, du fait de l'impunité qui règne dans ces zones de part leur invisibilité, ces droits, déjà limités, sont rarement respectés. L'Anafé dénonce donc régulièrement toutes les atteintes aux droits dont sont victimes les personnes maintenues en ZA[158]. La première atteinte constatée est le manque d'information des étrangers sur leurs droits. Que cette information soit tardive ou incomplète, les personnes maintenues sont rarement mises en mesure d'exercer leurs droits de façon effective et dans les délais prévus par la loi. Le deuxième problème récurrent est celui de l'interprétariat. Ainsi, en zone d'attente, la méconnaissance de leurs droits par les personnes maintenues est d'autant plus grande que la barrière de la langue empêche parfois de comprendre les choses les plus élémentaires (comme le droit de contacter un proche ou de consulter un médecin).

Enfin, dans la mise en application de leurs droits, les personnes maintenues devraient voir trois critères respectés : la proportionnalité, la célérité et la transparence. Cependant, ces critères sont souvent appliqués en défaveur de l'étranger. En effet, pour ce qui est de la célérité, c'est surtout devant les différentes juridictions (tribunal de grande instance, cour d'appel, tribunal administratif…) qu'elle est appliquée ce qui a pour conséquence l'impossibilité pour les personnes maintenues de préparer correctement leur défense et de voir leur dossier traité de manière satisfaisante. Concernant la transparence, force est de constater que la vérification de la procédure n'est souvent faite qu'à travers la consultation des documents de police. Or, cela ne suffit pas à vérifier si la personne a vraiment pu exercer ses droits. Cependant, la parole des personnes maintenues est rarement écoutée et souvent remise en question par les tribunaux.

D'autre part, comme la privation de liberté qu'est le maintien en ZA constitue une atteinte aux libertés individuelles les personnes maintenues sont présentées deux fois devant le juge des libertés et de la détention. Cependant, bien que ce contrôle judiciaire existe, il est souvent difficile pour les personnes étrangères maintenues de voir sanctionnées les irrégularités de procédure qu'elles ont subies. En effet, le régime de sanction des irrégularités des procédures est assez restrictif puisqu'il comporte un système de purge des irrégularités. Ainsi, lors du deuxième passage devant le juge des libertés et de la détention (JLD) au 12e jour de maintien, il n'est pas possible de se prévaloir des irrégularités antérieures au premier passage devant cette même juridiction au 4e jour[159]. De plus, il y a application de la règle « pas de peine sans grief ». Autrement dit, une irrégularité ne peut entraîner la fin du maintien en zone d'attente d'un étranger que si cette irrégularité a porté atteinte à ses droits[160]. Ainsi, il n'existe pas un droit inconditionnel des personnes maintenues à voir les irrégularités dont elles sont victimes sanctionnées car le JLD n'a qu'un pouvoir de contrôle limité.

Ainsi, la limitation, la méconnaissance et les difficultés d'exercice des droits que rencontrent les personnes maintenues en zone d'attente participent de leur vulnérabilité. Cet aspect externe de la vulnérabilité est souvent ignoré par l'administration puisqu'elle en est elle-même à l'origine. La vulnérabilité issue de la privation de liberté que constitue en soi le placement en zone d'attente ne l'est pas non plus.

158. Anafé, Des zones d'atteintes aux droits, Rapport d'observations dans les zones d'attente, Rapports d'activité et financier, novembre 2015.
159. Article L. 222-3 du CESEDA.
160. Article L. 222-8 du CESEDA.

b. La criminalisation des personnes étrangères

Lors des permanences de l'Anafé, nombreuses sont les personnes qui disent se sentir traitées comme des criminels alors qu'elles sont en quête de protection internationale, qu'elles viennent simplement passer des vacances ou rendre visite à leur famille en France. De plus, les personnes qui se voient nier l'entrée sur le territoire peuvent être renvoyées à tout moment et celles qui ne sont pas admises sur le territoire et que la PAF ne parvient pas à réacheminer, peuvent être placés en garde à vue et poursuivies pour faux et usages de faux et/ou pour s'être soustraites à une mesure d'éloignement lorsque les personnes ont refusé des vols[161].

De plus, selon un avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 9 mai 2014[162], il existe une situation de vulnérabilité propre aux étrangers privés de liberté car, pour la plupart d'entre eux ils « n'entendent rien de la langue, pas plus qu'aux procédures qui leur sont appliquées ». De plus, cette vulnérabilité est démultipliée par leur isolement puisque leurs familles résident parfois à des milliers de kilomètres. La promiscuité des lieux de maintien accentue aussi la vulnérabilité des personnes[163]. En effet, les locaux dans lesquels sont maintenues les personnes sont souvent exigus, parfois insalubres et très peu de zones d'attente permettent une séparation effective entre majeurs et mineurs.

Enfin, une dernière forme de vulnérabilité, propre aux étrangers, guette encore les personnes maintenues en zone d'attente. Comme le souligne Julien Larregue, « l'étranger est vulnérable d'abord et avant tout vis-à-vis de l'État, sur deux dimensions au moins. D'abord parce que la lutte contre l'immigration irrégulière rend souvent conflictuels les rapports État-immigrants. Mais aussi et surtout parce que les arbitres de ce conflit latent ne sont autres que les organes de ce même État »[164]. Cette criminalisation des personnes maintenues est ainsi également due au fait que c'est l'institution policière qui est chargée de la gestion de la ZA, institution formée à travailler avec des criminels. Dans le contexte actuel de fermeture des frontières et de durcissement des contrôles migratoires, la vulnérabilité des étrangers face à l'État est d'autant plus forte.

En zone d'attente, les personnes maintenues souffrent donc de deux formes de vulnérabilité entièrement liées à leur maintien : celle provenant de la limitation et de l'ineffectivité de leurs droits et celle provenant de leur enfermement et de leur criminalisation par l'administration. À cela viennent s'ajouter les rapports conflictuels entre les États et les migrants, en particulier quand ces derniers sont en situation irrégulière. Toutes ces formes de vulnérabilité ne sont absolument pas prises en compte aujourd'hui par l'administration.

Conclusion

Le principal problème de l'identification de la vulnérabilité telle qu'elle est introduite aujourd'hui dans le droit est que seul l'aspect interne de cette dernière n'est retenu par l'administration, laissant totalement de côté le contexte, qui pourtant est lui aussi source de vulnérabilité. Or, la prise en compte des sources externes de la vulnérabilité, liées au contexte dans lequel évoluent les personnes en ZA, permet d'éviter un des effets pervers de l'introduction de la notion de vulnérabilité en droit qui consiste à ne prendre en compte que certaines catégories de personnes considérées comme « vulnérables » (les mineurs, les personnes malades, les demandeurs d'asile…) en laissant de côté les autres personnes qui subissent pourtant elles aussi le contexte particulier de la ZA, source de vulnérabilité. Cela permettrait par ailleurs de ne pas stigmatiser les personnes en évitant de les classer de manière définitive en tant que personnes vulnérables.

Pour contrer ces biais, il peut être fructueux d'adopter une approche intersectionnelle. En effet, une telle approche permettrait de prendre en compte tous les aspects de la vulnérabilité et de ne pas ramener cette dernière uniquement à des caractéristiques personnelles. Il s'agit ainsi de prendre en

161. Article L. 624-1-1 du CESEDA.
162. CGLPL, Avis du 9 mai 2014 relatif à la situation des personnes étrangères détenues, Journal officiel, 3 juin 2014.
163. PIN, Xavier, « La vulnérabilité en matière pénale », in COHET-CORDEY, Frédérique (dir.), Vulnérabilité et droit.
Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit, Presses Universitaires de Grenoble, coll. École Doctorale Droit, Science politique, Relations internationales, Grenoble, 2000, p. 141.
164. LARREGUE, Julien, « La perception du mineur étranger : entre vulnérabilité et irrégularité », in PUTMAN, Emmanuel et GIACOPELLI, Muriel (dir.), Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté, Mare & Martin, coll. Droit privé & sciences criminelles, 2016, p. 321.

compte la vulnérabilité issue du contexte social et des institutions étatiques elles-mêmes car c'est avant tout la société qui est à l'origine de la vulnérabilité des individus. L'Anafé invite donc à ne pas réfléchir uniquement sur la vulnérabilité mais bien sur les vulnérabilités ».

Discussion

Intervention 1

Les médecins interviennent déjà dans les lieux de privation de liberté, on leur demande de préciser si l'état de santé de la personne est compatible ou non avec le maintien en ZA. Qu'attendez-vous exactement du ministère de la santé notamment concernant les certificats de compatibilité ?
Adeline Hazan répond qu'elle voudrait que le ministère de la santé donne des instructions précises sur le rôle des médecins dans les centres de rétention. Elle insiste sur le fait qu'on ne puisse pas demander à un médecin de faire un certificat de compatibilité en CRA. Le certificat de compatibilité n'existe pas dans les textes : le médecin doit voir s'il existe des pathologies incompatibles avec un maintien en CRA.

Mais ce sont les mêmes médecins qui interviennent en CRA et dans d'autres lieux comme la garde à vue : difficile d'avoir une casquette différente selon le lieu d'intervention…
Adeline Hazan explique qu'elle ne voit pas où est le problème, le médecin doit s'adapter à la procédure applicable dans le lieu où il intervient. La procédure est différente entre le commissariat et le centre de rétention.
Nicolas Braun intervient pour expliquer que la médecine fait la différence entre soin aux personnes et constat de l'état de santé. À priori, cela doit être effectué par deux personnes différentes selon le code de la santé publique, or en CRA, les personnes sont soignées mais il n'y a pas de deuxième médecin. Personne ne constate l'état de santé.

Intervention 2

Reem Mansour intervient, se présente comme praticienne hospitalière en CRA de Marseille. Elle vient commenter la question de mise en isolement en précisant qu'au CRA de Marseille, le ministère de la santé ne suit pas nécessairement le règlement de la PAF. Si la personne a besoin de soin, elle est envoyée à l'hôpital dans tous les cas.

Intervention 3

Qui est placé en zone d'attente ? Les personnes qui n'ont pas de papier ?
Mathilde Godoy explique que ce ne sont pas nécessairement des personnes qui n'ont pas de papier, mais plus souvent des personnes qui ne remplissent pas toutes les conditions d'entrée sur le territoire. Elle détaille les conditions.

Cela signifie que le demandeur d'asile est obligé de rentrer sur le territoire de manière illégale ?
Mathilde Godoy explique qu'ils sont en effet souvent accusés de faux et usage de faux, alors qu'on ne devrait pas exiger de documents de voyage quand la personne demande l'asile.
Laure Blondel ajoute que le contrôle est effectué aux frontières françaises pour les personnes se rendant n'importe où dans l'espace Schengen, qu'il s'agit même souvent d'un double contrôle des conditions d'entrée puisque les justificatifs ont déjà été fournis au moment de la demande de visa, et que la détention se justifie parfois par la suspicion que la personne qui voyage constitue un «risque migratoire».

La dame reprendra la parole plus tard pour demander comment on peut détecter un risque migratoire.
Laure Blondel explique qu'il s'agit de personnes qu'on soupçonne de vouloir s'installer ou travailler en France et non venir pour un séjour touristique.

Mathilde Godoy donne l'exemple des femmes d'Amérique Centrale qui rassemblent sans aucun doute toutes les conditions mais auxquelles la PAF refuse arbitrairement l'entrée sur le territoire.

Intervention 4

Quels retours peut-on faire sur la détection de vulnérabilité par l'OFII ?
Nicolas Braun explique d'abord que l'OFII n'est responsable que de la détection de vulnérabilité concernant les personnes en liberté. En CRA, tous les agents sont responsables. Nicolas Braun répond ensuite que la détection de vulnérabilité par l'OFII est très faible, et que même lorsqu'elle est détectée, il n'y a que très peu de suite à ce constat.

SÉANCE 2 – VULNÉRABILITÉ ET DROIT D'ASILE À LA FRONTIÈRE
Modératrice : Laure Blondel

Jacques Dia GONDO, Administrateur principal chargé de protection, UNHCR

Introduction

Le concept de «vulnérabilité» renvoie au caractère de ce qui est vulnérable, fragile, précaire, de ce qui peut être attaqué, blessé, endommagé. La vulnérabilité est une caractéristique de la population des réfugiés. Une personne qui présente une demande de reconnaissance du statut de réfugié est normalement dans une situation très vulnérable. Elle se trouve dans un milieu étranger et le fait de soumettre son cas aux autorités d'un pays étranger, souvent dans une langue qui n'est pas la sienne, peut présenter pour elle de grandes difficultés sur le plan à la fois pratique et psychologique.

Pourtant, face à la pression intérieure, plusieurs États ont renforcé unilatéralement les mesures de gestion de leurs frontières (ce terme désigne généralement les règles, les techniques et les procédures qui régissent les activités et le trafic au travers de zones définies par des frontières), certaines visant à limiter l'accès au territoire par des moyens juridiques et extra-juridiques, qui touchent autant les personnes ayant besoin d'une protection internationale que les migrants irréguliers, ce qui augmente considérablement leur exposition aux risques de protection.

L'on est alors amené, dans le cadre de ce colloque, à retenir la problématique suivante: quelle est la place du droit à l'asile des personnes vulnérables dans la gestion des frontières ?

Les facteurs de limitation de l'accès à l'asile des personnes vulnérables dans la gestion des frontières

a. Les facteurs intrinsèques aux demandeurs d'asile
Vulnérabilité générale:
- La vulnérabilité, une caractéristique de la population réfugiée.
- Réfugié = orphelin du pouvoir tutélaire de son État d'origine.
- Les femmes, les hommes, les garçons et les filles sont particulièrement vulnérables aux abus surtout lorsqu'ils sont dans l'incapacité de présenter des pièces d'identité.
- La perte ou absence de documents de voyage peut rendre plus vulnérable lors de la traversée de frontière. En effet, c'est généralement en catastrophe que les réfugiés quittent leur pays d'origine. Ainsi, ils n'ont souvent pas le temps de se procurer les documents administratifs nécessaires auprès de leurs autorités locales.
- L'inexistence de document peut aussi être justifiée par plusieurs autres facteurs : pauvreté, inexistence de services gouvernementaux durant un conflit armé, destruction, vols ou confiscation de documents etc.
- Les réfugiés ne fuient souvent qu'après avoir épuisé leurs ressources.

Vulnérabilité spécifique (genre, sexe, éducation, santé/état….) :
- Les groupes de personnes à besoins spécifiques (PBS): les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs, les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle
- Les PBS sont généralement les plus nombreux: Ex. De 2003 – 2015, la proportion des femmes au sein de la population refugiée au cours des 10 dernières années a fluctué entre 47% et 49 % et celle des enfants entre 41 % et 51 % entre 2009 et 2015 (21,3 millions de refugies). (voir Global trends).
- Les femmes sont la plupart du temps séparées de leur mari ; expositions au viol, à la traite. Quant

aux enfants ils sont également en besoin de protection spécifique du fait de leur développement physique et affectif.
- Les femmes enceintes peuvent se voir refuser l'accès à une frontière de peur qu'elles ne sollicitent des services médicaux ou sociaux. L'accès peut aussi être refusé aux mères incapables de justifier de la nationalité de leurs enfants parce que la preuve de la paternité sert à la détermination de la citoyenneté.

b. Les facteurs intrinsèques aux demandeurs d'asile
- Divergence entre les intérêts des réfugiés et les buts de la gestion des frontières.
- La sous-représentation ou l'absence dans les services de garde des frontières, de douane et d'immigration de personnels sensible à la vulnérabilité ou au genre.
- Le niveau de rémunération et de formation souvent très médiocre des gardes-frontières et l'attention très insuffisante portée aux postes-frontières du fait de leur emplacement isolé, associés au manque de surveillance, de contrôle et de discipline et à la vulnérabilité des personnes qui franchissent les frontières, ne font qu'inciter les personnels des frontières à abuser des droits humains.

L'intégration des critères de la vulnérabilité des demandeurs d'asile dans la gestion des frontières

Une nécessité dont il convient de rappeler les fondements avant de donner quelques orientations sur les modalités de mise en œuvre.

a. Le fondement de l'intégration des critères de la vulnérabilité des demandeurs d'asile dans la gestion des frontières
- Le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire a recommandé, à sa vingt-huitième session, en octobre 1977, que les procédures de mise en place par les États pour déterminer le statut des réfugiés satisfassent à certaines exigences minimales, qui tiennent compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile en vue de lui assurer le bénéfice de certaines garanties essentielles.
- Les Principes directeurs n° 8 établissent la manière avec laquelle le processus de détermination du statut de réfugié doit prendre en considération la situation particulière des mineurs, qu'ils soient ou non accompagnés.
- «…Les États membres tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle». Cf. Art. 20, para. 3 de DIRECTIVE 2004/83/CE DU CONSEIL du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.
- LOI n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile comporte plusieurs dispositions relatives à la prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs d'asile : « Art. L. 721-4. L'office établit chaque année un rapport retraçant son activité, fournissant des données quantitatives et qualitatives présentées par sexe sur la demande d'asile et l'apatridie et présentant les actions de formation délivrées aux agents, notamment en matière de persécutions en raison du sexe et de prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs d'asile. Ce rapport est transmis au Parlement et rendu public ».
- Dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, où le requérant le requérant alléguait en particulier que son expulsion par les autorités belges avait violé les articles 2 et 3 de la Convention et qu'il avait subi en Grèce des traitements prohibés par l'article 3 et il dénonçait l'absence de recours conforme à l'article 13 de la Convention pour faire examiner les griefs précités, la Cour européenne des droits de l'Homme, le 21 janvier 2011, a statué qu'elle « doit en effet prendre en considération la vulné rabilité spécifique du requérant, inhérente à sa qualité de demandeur d'asile, du fait de son parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'il peut avoir vécues en amont ».

b. Les modalités de prise en compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile dans la gestion des frontières

Le fonctionnaire compétent (par exemple le fonctionnaire de l'immigration ou le fonctionnaire de la

police des frontières) auquel le postulant s'adresse à la frontière ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant devrait avoir des instructions précises pour traiter des cas susceptibles de relever des instruments internationaux pertinents. Il devrait être tenu d'agir conformément au principe du non-refoulement et de renvoyer ces demandes à une instance supérieure;

Toutes les personnes – y compris les victimes de traite et de trafic illicite d'êtres humains, les demandeurs d'asile et les réfugiés – doivent être traitées aux frontières d'une manière qui protège et promeut leurs droits humains.

Diverses modalités inclusives peuvent être appliquées pour surmonter ces obstacles.

- La nécessité d'une approche homogène des politiques relatives aux visas, au droit d'asile et aux migrations.
- Une formation obligatoire sur la sensibilité à la vulnérabilité et à la traite des êtres humains et les droits humains, ainsi que sur les droits des femmes et des fillettes demandant asile, devrait être portée au programme de l'ensemble des gardes-frontières, autorités douanières et personnels des services d'immigration.
- Alors que de nombreuses personnes au sein d'une communauté déplacée peuvent se trouver dans une situation à risque, le défi consiste à trouver les individus en « situation de risque accru », qui exige une intervention rapide. Formation en OISRA.
- L'identification des PBS doit pouvoir se faire à tous les stades du déplacement, y compris au moment du franchissement des frontières en vue d'un suivi étroit et d'une intervention directe pour garantir l'effectivité de leur droit à l'asile.
- S'ils peuvent être assistés d'informations précises et actuelles, d'outils pratiques et de procédures claires, les personnels des frontières seront en mesure de renforcer leur capacité à identifier les personnes en besoin de protection internationale et à prévenir le déni du droit de demander asile ou de solliciter le statut de réfugié.
- L'information doit être renforcée. Des brochures destinées aux PBS telles que les enfants mineurs, y compris les enfants non-accompagnés, dans un langage adapté peuvent être conçus et mises à disposition des postes frontaliers.
- Les Conclusions sur les enfants dans les situations à risque No. 107 (LVIII) – 2007 recommandent d'établir et/ou appliquer des codes de conduite aux gardes-frontières et veiller à mettre en place des systèmes de plainte accessibles prévoyant une investigation et un suivi adaptés à l'enfant et à son genre afin d'encourager l'établissement de rapports d'abus et d'exploitation où les codes de conduite ont été enfreints.

Conclusion

Dans le cadre de la gestion des frontières, les autorités doivent veiller à préserver un équilibre idéal entre la prévention des entrées illégales et la garantie du droit à l'asile des personnes en besoin de protection internationale, avec des mesures adaptées aux personnes à besoins spécifiques.

Coralie CAPDEBOSCQ, Chargée de mission Vulnérabilités, OFPRA

L'OFPRA, dans le cadre de sa mission spécifique à la frontière notamment, porte une attention particulière à tout demandeur d'asile vulnérable. Nous entendons progresser toujours sur ce point, entre autres grâce à la concertation développée par l'Office depuis plusieurs années avec nos partenaires associatifs par le biais de rencontres régulières, comme par exemple celle qui a eu lieu il y a quelques jours dans nos locaux avec l'Anafé, la CIMADE et d'autres associations, ou nos échanges l'année dernière sur la notion de manifestement infondé à la frontière, sur laquelle nous avons mené des travaux internes qui ont bénéficié d'échanges avec l'Anafé ou la CROIX-ROUGE. Au regard de la volonté de dialogue constructif et de progression que l'OFPRA démontre depuis quatre ans, nous avons pris note de l'appréciation portée sur l'exercice de notre mission à la frontière dans le rapport de l'Anafé paru en décembre 2016 intitulé « Voyage au centre des zones d'attente », qui a pu nous interroger. Nous sommes en mouvement pour faire évoluer nos pratiques, grâce entre autres à un dialogue constructif

avec vous, dont le séminaire d'aujourd'hui est une bonne occasion comme une belle illustration. J'en remercie Laure Blondel et l'Anafé qui ont bien voulu la susciter.
Je rappellerai d'abord brièvement les nouveautés introduites dans la mission de l'OFPRA à la frontière par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, avant de décrire plus précisément la prise en compte de la vulnérabilité à la frontière : son cadre juridique, sa mise en œuvre concrète, ses spécificités et enjeux.

Le cadre juridique de l'asile à la frontière

La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a encadré les conditions dans lesquelles peut être refusée l'entrée sur le territoire français à un étranger qui sollicite l'asile à la frontière.
Le nouvel article L. 313-8-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) :

- Maintient le principe de la compétence du ministre chargé de l'immigration (actuellement le Ministre de l'Intérieur, Direction générale des étrangers en France, Service de l'asile, Département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour) pour refuser l'entrée en France à un étranger qui se présente à la frontière pour solliciter l'asile.
- Maintient que cette décision de refus est prise après un avis circonstancié et indépendant émis par l'OFPRA (Mission de l'asile à la frontière) après un entretien personnel avec le demandeur, sauf dans le cas où l'examen de la demande relève de la responsabilité d'un autre État membre en application du Règlement dit de Dublin III[165].
- L'indépendance de l'OFPRA, qui est ancienne, est désormais entérinée par le législateur : l'article L.721-2 du CESEDA dispose ainsi que « l'office exerce en toute impartialité (ses) missions et ne peut recevoir, dans leur accomplissement, aucune instruction ».
- Mais prévoit désormais – nouveauté introduite par la loi du 29 juillet 2015 - que l'avis de l'OFPRA favorable à l'entrée en France du demandeur lie désormais le ministre dans sa décision d'admission, sauf si l'accès de l'étranger au territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public.

Conformément à ce nouvel article L. 313-8-1 du CESEDA, la décision du ministre chargé de l'immigration de refuser l'entrée en France à l'étranger qui sollicite l'asile à la frontière ne peut être prise que dans trois cas :

1. [article L. 213-8-1, 1°] L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre État membre de l'Union européenne, en application du Règlement dit de Dublin III ou en application d'engagements identiques avec d'autres États.

2. [article L. 213-8-1, 2°] La demande d'asile est irrecevable au sens de l'article L. 723-11 du CESEDA. Selon cet article L. 723-11, l'OFPRA peut déclarer une demande irrecevable - ce qui, pour l'asile à la frontière, conduit à émettre un avis négatif à l'entrée du demandeur sur le territoire français, dans trois hypothèses :

- le demandeur bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un autre État membre de l'Union européenne ;
- le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un État tiers et il y est effectivement ré-admissible ;
- en cas de demande de réexamen, s'il apparaît à l'issue d'un examen préliminaire que les faits et éléments nouveaux présentés n'augmentent pas de manière significative la probabilité que le demandeur justifie des conditions requises pour pouvoir prétendre à une protection. L'irrecevabilité demeure ainsi, pour l'OFPRA, une simple faculté dont il apprécie l'opportunité avec la plus grande précaution et de manière restrictive. L'Office disposant pour statuer d'un délai contraint de 2 jours ouvrés, instruire dans ce délai la réalité et l'effectivité de la protection reconnue au de

165. Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride.

mandeur dans un autre État membre de l'Union européenne ou, le cas échéant, l'effectivité de sa ré-admissibilité dans un État tiers, peut soulever des difficultés.

3. [article L. 213-8-1, 3°] La demande d'asile est manifestement infondée.

Constitue une demande manifestement infondée une demande qui, au regard des déclarations de l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves en cas de retour.

Cette définition de la notion de demande manifestement infondée entraîne des modifications dans l'évaluation de la demande d'asile à la frontière, le législateur ayant entendu distinguer clairement l'examen du bien-fondé de la demande de protection internationale, qui relève de l'examen au fond, de celui du caractère manifestement infondé de la demande, qui consiste à se prononcer sur le degré de crédibilité de celle-ci. En spécifiant que la demande d'asile manifestement infondée s'entendait comme une demande dépourvue de toute crédibilité, le législateur a, par ailleurs, entendu abaisser le niveau d'exigence de la crédibilité de la demande. Il s'agit d'une évaluation de la crédibilité d'ensemble de la demande, dans le cadre d'un examen préalable sur la base de critères spécifiques. À cet égard, la production d'un faux document d'identité, de voyage ou d'état-civil n'est pas, en soi, suffisante à priver la demande de toute crédibilité.

À contrario, l'avis favorable de l'OFPRA à l'entrée sur le territoire français ne constitue pas une reconnaissance implicite du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

La prise en compte de la vulnérabilité à la frontière

Le nouvel article L. 213-8-1 du CESEDA dispose également que pour rendre son avis sur l'entrée en France de l'étranger qui sollicite l'asile à la frontière, l'OFPRA tient compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile.

Cette prise en compte de la vulnérabilité à la frontière renvoie aux obligations posées par la directive européenne du 26 juin 2013, dite « Procédures », qui impose l'identification par l'OFPRA de la vulnérabilité du demandeur d'asile, de sorte que celui-ci puisse bénéficier de « garanties procédurales spéciales » et d'un soutien adéquat pour bénéficier de droits et se conformer à ses obligations. À cet égard, les vulnérabilités susceptibles d'avoir une incidence sur la procédure d'asile visent les demandeurs rendus vulnérables « du fait, notamment, de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, d'un handicap, d'une maladie grave, de troubles mentaux, ou de conséquences de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle » [considérant 29 de la directive « Procédures »].

Ni le considérant 29 de la directive « Procédures », ni les articles L. 221-1 (relatif à l'asile à la frontière), L. 723-3 et L. 744-6 du CESEDA, qui transposent ce point, ne définissent une liste exhaustive des vulnérabilités. Elles se déclinent en vulnérabilités dites « objectives », qui sont extrinsèques au besoin de protection (âge, handicap, grossesse, maladie grave, troubles mentaux…) d'une part, en vulnérabilités liées au fond de la demande (conséquences de viols, de torture et d'autres violences graves), d'autre part, ces deux formes pouvant se conjuguer ou se recouper.

Une attention particulière à tout demandeur d'asile vulnérable est donc portée par l'OFPRA dans l'accomplissement de ses missions, notamment à la frontière. Pour autant et de manière générale, l'obligation légale de prise en compte de la vulnérabilité ne se traduit pas par un asile « à deux vitesses » entre les demandeurs identifiés comme vulnérables au sens de la directive européenne et les autres : outre que cette identification peut intervenir à tout moment de l'examen de la demande, la mission de l'OFPRA est centrée sur l'appréciation de la crainte du demandeur d'asile en cas de retour dans son pays d'origine.

Cette attention particulière s'inscrit, plus largement, dans le cadre d'une action spécifique que l'OFPRA a instituée dès 2013, en application de son Plan d'action pour la réforme interne de l'OFPRA, pour renforcer notre capacité à identifier les demandeurs vulnérables et mieux prendre en compte les nécessités spécifiques de l'instruction de leur dossier en termes de doctrine, de procédures, de méthodes de travail (la conduite de l'entretien en particulier) et, in fine, pour mieux assurer leur protection dès lors qu'ils relèvent de l'asile. C'est ainsi qu'ont été mis en place le 1er septembre

2013 cinq groupes de référents thématiques correspondant aux principales vulnérabilités, ou besoins spécifiques de protection, au sens des directives européennes : les persécutés à raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre ; les victimes de violences faites aux femmes (mariages forcés, violences domestiques, mutilations sexuelles féminines...) ; les victimes de la traite des êtres humains ; de la torture ; et les mineurs isolés. Ils ont pour mission principale l'appui à l'instruction des dossiers relevant de leur thématique de référence, ce qui se traduit notamment par un appui ponctuel par des avis consultatifs sur des cas d'espèce, et par l'élaboration d'outils internes d'appui à l'instruction. Ils ont également un rôle de formation. Ces référents volontaires représentent tous les services de l'OFPRA, dont la Mission de l'asile à la frontière, et les officiers de protection de cette Mission bénéficient de leur expertise, de leur appui ponctuel sur des dossiers individuels et de la formation qu'ils contribuent à assurer.

L'obligation d'identification de la vulnérabilité du demandeur d'asile, prévue par la directive « Procédures » et désormais transposée dans le CESEDA, ne saurait avoir pour effet de conduire la Mission de l'asile à la frontière à devoir examiner le bien-fondé de la demande. Pour autant, la détection de la vulnérabilité à la frontière existe et ses conséquences éventuelles se mettent en œuvre comme suit.

1. Toute personne intervenant en zone d'attente peut signaler la vulnérabilité d'un demandeur d'asile qui y est maintenu au responsable de la zone d'attente (article R. 213-3 du CESEDA), qui détermine alors les modalités particulières du maintien en zone d'attente du demandeur vulnérable. Avec l'accord de celui-ci, cette situation peut être portée à la connaissance de l'OFPRA. Nous avons mis en place un dispositif facilitant le signalement de ces situations, par une adresse fonctionnelle dédiée. L'OFPRA prend en compte ce signalement, dans le cadre du caractère – le cas échéant – manifestement infondé de la demande.

2. Les officiers de protection de la Mission de l'asile à la frontière qui suspectent, sur la base des éléments signalés à l'Office par le responsable de la zone d'attente et/ou recueillis lors de l'entretien à la frontière, bénéficient de l'appui des groupes de référents thématiques et de la chargée de mission Vulnérabilités.

3. Les nouvelles garanties procédurales introduites dans le CESEDA par la loi relative à la réforme du droit d'asile (articles L. 723-6 et R. 723-5 à R. 723-9) s'appliquent tant à l'examen au fond qu'à l'examen de la demande d'asile à la frontière :

a. Entretien personnel dans la langue pour laquelle le demandeur a exprimé une préférence, le cas échéant avec l'assistance d'un interprète ;
b. Possibilité d'être assisté par un tiers : avocat ou représentant agréé d'une association habilitée par le Directeur général de l'OFPRA au regard de son objet[166] ;
c. Enregistrement sonore de l'entretien ;
d. Communication de la transcription de l'entretien en cas de décision de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile prise par le ministre chargé de l'immigration.

4. Les conditions de l'examen de la demande d'asile à la frontière sont adaptées à la situation de vulnérabilité du demandeur d'asile dès lors que l'OFPRA l'a identifiée, ce qui ouvre au demandeur d'asile maintenu en zone d'attente le bénéfice des garanties procédurales spéciales afférentes à la vulnérabilité, chaque fois que cela est nécessaire :

a. L'instruction des demandes d'asile à la frontière est confiée à des officiers de protection bénéficiant de l'appui des groupes référents thématiques et formés aux besoins spécifiques de protection des demandeurs vulnérables ; la traduction des échanges en entretien assurée par des interprètes progressivement sensibilisés à ces besoins de protection spécifiques.
b. La fin du maintien en zone d'attente dès lors que l'OFPRA considère, à la suite de l'entretien personnel mené par les officiers de protection de la Mission de l'asile à la frontière, que le demandeur nécessite, notamment en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol

166. En vertu de l'article L. 723-6, 6e alinéa du CESEDA, « le demandeur d'asile peut se présenter à l'entretien accompagné soit d'un avocat, soit d'un représentant d'une association de défense des droits de l'homme, d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, d'une association de défense des droits des femmes ou des enfants ou d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle (…) Peuvent seules être habilitées les associations indépendantes à l'égard des autorités des pays d'origine des demandeurs d'asile et apportant une aide à tous les demandeurs ».

ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, des garanties procédurales spéciales particulières qui ne sont pas compatibles avec son maintien en zone d'attente (articles L. 221-1, 3e alinéa et R. 213-7 du CESEDA). Cette procédure peut, par exemple, être mise en œuvre au bénéfice d'un demandeur qui présente une incapacité manifeste à verbaliser son besoin de protection internationale, en lien avec une vulnérabilité « objective » ou bien intrinsèque aux motifs de sa demande : personnes malades, mineurs, femmes traumatisées possiblement des suites de violences conjugales…
c. Selon le 4e alinéa de cet article L. 221-1, le maintien en zone d'attente d'un mineur étranger non accompagné n'est possible que le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère irrecevable ou manifestement infondé de la demande et dans des hypothèses limitées qui renvoient à l'article L. 723-2 du CESEDA : provenance d'un pays d'origine sûr, réexamen recevable, fraude, motif d'ordre public. Lorsqu'un mineur non accompagné sans représentant légal se trouve en zone d'attente, un administrateur ad hoc est désigné sans délai (article L. 221-5 du CESEDA).

Dans le cadre de notre action pour faire évoluer nos pratiques, nous accueillons les remarques et propositions de nos interlocuteurs.
Je vous remercie de votre attention.

Discussion

Intervention 1

Plusieurs questions : vous venez de parler de la possibilité de libération anticipée d'un demandeur d'asile maintenu en zone d'attente : y'a-t-il des statistiques ? En dehors de Roissy, les entretiens asile sont effectués par téléphone, ou par visioconférence ce qui revient à peu près au même : trouvez-vous cette idée adéquate pour évaluer la vulnérabilité d'un demandeur d'asile ? Concrètement, comment faire pour obtenir un entretien avec un officier de protection d'un sexe de son choix ? Est-ce que vous envisagez des expertises médicales pour évaluer l'impact de la vulnérabilité sur les demandeurs d'asile ?
Coralie Capdeboscq a d'abord confirmé que l'OFPRA a procédé à des décisions de fin de maintien en zone d'attente pour les demandeurs d'asile et propose de se référer au prochain rapport d'activité de l'OFPRA. Elle explique que les officiers de protection son formés ces situations, et cela se nourrit par différents éléments, notamment les signalements qui peuvent lui être adressés.
Concernant les entretiens par téléphone, elle explique que l'OFPRA est en train de faire en sorte qu'il n'y ait jamais d'officier de protection par téléphone. Le téléphone peut être utilisé seulement parfois pour les interprètes. L'OFPRA s'attache à faire en sorte que le demandeur d'asile soit entendu dans de bonnes conditions. C'est la même chose pour la visioconférence : cela n'est possible dans les lieux de privation de liberté que s'ils sont vérifiés et habilités, notamment en termes de confidentialité. Cela répond à une série de garanties. Coralie Capdeboscq explique que cela permet de concilier la nécessité d'entendre ces personnes et les conditions de délais et d'accessibilité de certains lieux qui sont ce qu'elles sont. Mais l'essentiel des demandeurs d'asile sont maintenus à Roissy, et là-bas les officiers se déplacent.
Coralie Capdeboscq a ensuite présenté la possibilité de demander un entretien avec un officier du sexe de son choix comme une des nouvelles garanties afférentes à la vulnérabilité. L'OFPRA la prend en considération dès que le fond de la demande le justifie et dans la mesure des possibilités techniques.
Concernant l'expertise médicale, elle s'interroge : est-ce qu'on en ferait une obligation ? Non certainement pas, ce n'est pas un prérequis (sauf dans le cas de l'excision) ni un préalable à l'octroi de la protection. Si le certificat médical existe, l'OFPRA le prend en considération parmi d'autres éléments. La nouvelle jurisprudence pose comme nouvelle obligation de les prendre en compte. Ils peuvent éclairer l'identification d'une situation particulière : Coralie Capdeboscq cite l'exemple de l'incapacité d'un demandeur à s'exprimer. Le certificat médical permet de noter des éléments de vulnérabilité dits « objectifs ».

Intervention 2

Quels sont les outils utilisés pour détecter la vulnérabilité ? Utilisez-vous les tests qui avaient été mis en place (sous forme de questionnaires) ?
Coralie Capdeboscq explique que ces tests (questionnaires auto déclaratifs) étaient une expérimentation en sommeil aujourd'hui. Pour détecter la vulnérabilité, l'OFPRA se fonde sur un ensemble d'éléments convergents : ce que le DA dit pendant l'entretien, les signalements reçus de la part des milieux associatif et médical, de l'OFII etc. Tout cela converge pour permettre de rendre compte de l'obligation légale de prendre en compte la vulnérabilité. Bien sûr, l'OFPRA poursuit la formation de ses agents.

La même personne poursuit en demandant : comment déceler les personnes victimes de traite ? Quels sont les indices ?
Coralie Capdeboscq répond que pour certains profils de traite, notamment concernant les jeunes nigérianes victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle, tout est fait pour qu'elles ne parlent pas. Les récits sont contrôlés, téléguidés par les réseaux. Dans d'autres cas, les formes de la traite peuvent faire craindre des interpellations par les forces de l'ordre (prostitution, délinquance forcée)… L'OFPRA s'attache donc à favoriser le recueil du récit par la mise en place d'un cadre sécurisant, de confiance. Les officiers sont formés à l'identification de certains comportements, notamment par le biais d'entretien avec des experts, des spécialistes permettent de renforcer leur expertise. Si l'officier parvient à obtenir une verbalisation des origines de la vulnérabilité, verbalisation conjuguée à d'autres éléments, il détecte la vulnérabilité. L'OFPRA s'attache à recueillir cette verbalisation, sans laquelle on a seulement une suspicion de vulnérabilité.

Y'a-t-il une obligation de dénoncer cette situation au parquet ?
Coralie Capdeboscq répond positivement et cite l'article 40 du code de procédure pénale.

SÉANCE 3 – VULNÉRABILITÉ DES MINEURS ET FAMILLES EN ZONE D'ATTENTE
Modératrice : Laure Palun

Nathalie LEQUEUX, Coordinatrice pôle Défense des enfants, Défenseur des droits

«Il n'existe aucune circonstance dans laquelle la détention d'un enfant du fait de son statut de migrant, qu'il soit isolé ou accompagné de sa famille, pourrait être décidée dans son intérêt supérieur. La suppression totale de la détention des migrants mineurs devrait être une priorité pour tous les États ». Ces mots sont ceux de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, écris le 31/01/2017 à l'occasion de la présentation de son plan en 5 points pour supprimer la détention des migrants. Des mots qui auraient pu être ceux du Défenseur des droits. La place d'un enfant migrant, avec ou sans ses parents, n'est pas dans un lieu privatif de liberté, quel qu'il soit et quels qu'en soient les aménagements.

Comme vous le savez le Défenseur des droits a pour mission de veiller à l'application de la convention relative aux droits de l'enfant en France. À cet égard, il est chargé par la loi organique du 29/03/2011, de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant.

Dans son article 3, la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait (…) des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».
Aux termes de son article 37, la convention prévoit, par ailleurs, que « nul enfant ne peut être privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible ».

Le Comité des droits de l'enfant a reproché à la France dès 2009, le placement des enfants en rétention ou en zone d'attente. À nouveau le 23 février 2016, dans ses observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, le comité s'est dit préoccupé par la situation des enfants migrants non accompagnés qui sont automatiquement placés dans les zones d'attente des aéroports, à l'hôtel et dans d'autres locaux de rétention administrative, parfois avec des adultes, ainsi que les informations indiquant que ces enfants seraient renvoyés avant même d'avoir parlé à un administrateur ad hoc.
Il a dès lors recommandé à la France, d'adopter les mesures nécessaires, notamment des mesures juridiques, pour éviter le placement d'enfants dans les zones d'attente, en redoublant d'efforts pour trouver des solutions adéquates de substitution à la privation de liberté et pour assurer aux enfants un hébergement adapté, et de respecter pleinement les obligations de non-refoulement.
Le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n° 6, du 1er septembre 2005, relative au traitement des enfants non accompagnés en dehors de leurs pays d'origine, aborde ce principe général de non refoulement. Il indique: « Pour réserver un traitement approprié aux enfants non accompagnés ou séparés, les États doivent pleinement respecter leurs obligations en matière de non-refoulement, découlant du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés ».

Il précise ensuite que les États sont tenus de ne pas renvoyer un enfant dans un pays s'il y a des motifs sérieux de croire que cet enfant sera exposé à un risque réel de dommage irréparable, comme ceux, non limitativement, envisagés dans les articles 6 et 37 de la Convention (droit à la vie, interdiction de la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, interdiction de la détention arbitraire illégale…), dans ledit pays ou dans tout autre pays vers lequel l'enfant est susceptible d'être transféré ultérieurement. Les obligations en matière de non-refoulement s'appliquent également si les risques de violation grave des droits énoncés dans la Convention sont imputables à des acteurs non étatiques et que ces violations soient délibérées ou la conséquence indirecte d'une

action ou d'une inaction. Le risque de violation grave devrait être apprécié eu égard à l'âge et au sexe de l'intéressé, par exemple en tenant compte des conséquences particulièrement graves pour les enfants d'une alimentation insuffisante ou d'une carence des services de santé.

Malgré ces textes, l'article L. 221-1 du CESEDA prévoit désormais que « Le maintien en zone d'attente d'un mineur non accompagné, le temps strictement nécessaire à l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, n'est possible que de manière exceptionnelle et seulement dans les cas prévus aux 1° et 2° du I, au 1° du II et au 5° du III de l'article L. 723-2 ».

Ainsi la loi du 29 juillet 2015 a validé le principe du maintien des mineurs non accompagnés en zone d'attente, comme elle a d'ailleurs validé le principe du placement en rétention d'enfants, en les inscrivant dans la loi. Le législateur n'a pas souhaité proscrire l'enfermement des enfants migrants, malgré les avis contraires du Défenseur des droits à tous les stades de discussion de la loi. En effet, le Défenseur des droits considère qu'en affichant positivement le fait que les mineurs non accompagnés ne peuvent être maintenus en zone d'attente qu'à titre exceptionnel, le législateur a consacré a contrario leur présence dans de tels lieux.
Or, c'est bien le principe même du placement des enfants non accompagnés en zone d'attente qui est critiquable et les risques de refoulement qu'ils y encourent.
Opposé par principe au maintien des enfants en particulier lorsqu'ils sont isolés, en zone d'attente, le Défenseur des droits doit pourtant instruire les situations dont il est saisi, dans le cadre du droit applicable.

Le cadre juridique étant posé, penchons-nous sur les difficultés relatives au maintien en zone d'attente de ces enfants, a travers quelques cas particuliers pour lesquels le Défenseur des droits a été saisi. Dans la mesure où ces situations sont en cours d'instruction, je me limiterai à soulever les questions qui se posent et vous renvoie pour ce qui est des réponses, aux prochaines décisions du Défenseur qui seront publiées sur ces dossiers.

En juin 2015 deux enfants ont successivement été maintenues en zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle, durant la même période. L'une, âgée de 3 ans, munie de documents d'emprunt, est arrivée sur le territoire accompagnée par un adulte qui s'est avéré être son père. Elle a été maintenue 4 jours en zone d'attente puis libérée par le juge des libertés et de la détention. L'autre, âgée de 6 ans, a elle aussi, été maintenue 4 jours et libérée par le JLD. Elle était de nationalité française, munie de son passeport et de son titre de résident du pays étrangers dans lequel elle vivait avec sa grand-mère. Elle était venue pour les vacances scolaires rejoindre sa mère.

De l'instruction approfondie de ces deux situations plusieurs questions ont émergé. Le Défenseur des droits s'est d'abord penché sur la formation des agents effectuant les contrôles en passerelle ou au poste de police, notamment quant à la détection des passeports usurpés. En effet, concernant le passeport français de la fillette de 6 ans, la police aux frontières a estimé que le passeport, établi alors que la fillette avait 4 ans, était usurpé. Il s'agissait alors de connaître les modalités selon lesquelles les agents appréhendaient l'évolution morphologique des enfants lors de ces contrôles.

Il s'agissait aussi de questionner la procédure durant le maintien des enfants en zone d'attente, pour savoir si celle-ci avait uniquement pour objectif de vérifier si les documents présentés par l'enfant étaient usurpés ou bien s'il était examiné le lien de parenté entre ce dernier et l'adulte qui se prétend être son parent et le réclamait, pour pouvoir en tirer les conséquences utiles dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Dans le cadre de l'instruction de ces dossiers, l'attention du Défenseur des droits s'est aussi portée sur les informations remises aux parents ou aux personnes qui se présentent comme tels lors d'un refus d'entrée sur le territoire et d'un maintien en zone d'attente. Il s'agissait notamment de comprendre ce qui leur était expliqué tant sur la procédure en elle-même que sur les risques de reconduite encourus par leurs enfants. La question de cette remise d'information a aussi été soulevée auprès de l'administrateur ad hoc.

Le Défenseur des droits s'est aussi interrogé sur la remise d'information aux enfants, sur l'existence de notice ou livret d'informations concernant le maintien en zone d'attente des enfants non accompagnés à l'attention des enfants en âge de lire. Des informations qui pourraient peut-être, rendre ainsi les procédures à leur encontre moins anxiogènes.

Dans ces deux situations, la principale préoccupation du Défenseur des droits était de savoir si le maintien en zone d'attente de ces fillettes avait été décidé afin de rechercher la réalité du lien de filiation avec les adultes se revendiquant comme leurs parents ou si cela n'avait été en fait qu'une procédure menée de manière automatique (maintien pour quatre jours dans l'attente de la décision du JLD) ce qui pourrait sérieusement interroger au regard du respect de l'intérêt supérieur des enfants.

Le Défenseur des droits s'est en outre penché attentivement sur l'adaptation des locaux des postes de police et de la « zone mineurs » à la prise en charge des enfants et enfin, sur l'absence dans ces deux situations de décisions judicaires de protection de l'enfance.

Ce qui me permet d'aborder deux autres situations soumises au Défenseur des droits en 2016 cette fois. L'une concernait un enfant de 8 ans maintenu en zone d'attente de Roissy pendant 12 jours, et l'autre un jeune guinéen de 17 ans, maintenu en zone d'attente d'Orly pendant 7 jours. Ces deux situations ont été traitées différemment en ce qui concerne la protection de l'enfance.

Pour ce qui est du mineur de 8 ans, ce denier avait saisi de sa situation, avec l'aide de son administrateur ad hoc, le juge des enfants. Ce dernier a refusé de se prononcer.

Concernant le jeune de 17 ans, sa saisine du juge des enfants a donné lieu à une ordonnance de placement provisoire, et de ce fait il a été libéré de zone d'attente et pris en charge par les services de protection de l'enfance.

Deux magistrats, deux positions différentes

Il convient pourtant de rappeler que si les mineurs isolés ne relèvent pas d'une demande d'asile à la frontière et sont par conséquent « expulsables » à tout moment, passé le délai du jour franc, ils peuvent cependant saisir le juge des enfants de leur situation alléguant un danger en zone d'attente en vue de leur placement sur le territoire français. Ils peuvent ainsi évoquer une situation de danger en cas de retour (maltraitance familiales, errance dans le pays d'origine…, par exemple) qui ne relèverait pas d'une demande d'asile. La cour de cassation (25/03/2009 – 08-14125) a reconnu la compétence du juge des enfants pour statuer sur une situation de danger d'un mineur en zone d'attente. En outre, si des améliorations ont certes été apportées aux conditions d'accueil des mineurs isolés en zone d'attente de Roissy, avec la création de la « zone mineur », il n'en demeure pas moins que subsistent de nombreuses difficultés notamment lorsque plus de 6 MIE en même temps y sont placés, les plus âgés devant être maintenus avec les adultes, ce qui semble-t-il arrive assez fréquemment. Se pose en outre la question de l'aéroport d'Orly et des autres zones d'attente qui, si elles reçoivent moins de mineurs isolés que Roissy, n'en demeurent pas moins des points de passage aux frontières où les conditions d'accueil et de traitement de ces mineurs s'avèrent poser question.

Les modalités de réacheminement de ces enfants lorsqu'ils ne sont pas admis sur le territoire sont, elles-aussi, inquiétantes dans la mesure où les mineurs sont réacheminés dans le pays d'où ils proviennent et non pas dans forcément dans le pays d'origine ou de résidence habituelle. Quelle garantie avons-nous de leur sécurité, de la qualité de leur accueil dans les pays où ils sont renvoyés ?

Se pose enfin la question de l'évaluation de la minorité des mineurs isolés qui se déclarent comme tels à la frontière, souvent porteurs de faux papiers. La situation du jeune de 17 ans évoquée tout à l'heure est à ce titre assez parlante dans la mesure où son administrateur ad hoc n'a été désigné par le parquet que postérieurement à la réalisation d'un examen médical d'âge osseux ayant évalué son âge comme compatible avec ses déclarations. Cette pratique est à cet égard, contraire à la jurisprudence de la cour de cassation qui indique que la désignation doit être faite immédiatement, dès l'arrivée d'un mineur sur le territoire, se déclarant tel. (Sur les délais de désignation d'un AAH voir C.Cass. 22/05/2007 n°06-17238 et C.Cass. 06/05/2009 n°08-14519).

Chacun ici, connait la valeur scientifique de l'examen médical d'estimation d'âge appelé communément âge osseux. Or en cas de minorité contestée, le traitement de la demande d'asile pourrait être pour ces jeunes, peu adéquat en raison de leur fragilité et de leur vulnérabilité. Dans quelle mesure leur minorité sera détectée par l'OFPRA ? Auditionnés comme majeurs, sans AAH, comment parviendront-ils à revendiquer leur minorité et leur isolement pour que cela soit pris en compte par l'Office ? Sauront-ils que cette information (leur âge) est importante alors que les autorités de police auront déjà nié leur âge et mis leur parole en doute ?

Enfin, la pratique de l'âge osseux comme seule « méthode » d'évaluation de l'âge à la frontière peut sérieusement interroger alors même que la loi du 14 mars 2016 et le décret d'application du 24 juin 2016, prévoient une procédure d'évaluation de l'âge et de l'isolement fondée sur plusieurs critères et entourent celle-ci de garanties (entretien socio-éducatif, analyse documentaire des pièces d'état civil produites par le jeune, examen médical uniquement en dernier recours, accès à un juge des enfants en cas de contestation de l'âge…).

Mineurs non accompagnés à la frontière; c'est donc plus de vulnérabilité et moins de droits…
Pour terminer mon propos, et faire une habile transition avec l'intervention de Maître Tercero, si le Défenseur des droits 'est que très peu saisi de la situation des enfants accompagnés de leurs parents en zone d'attente, il n'en demeure pas moins très inquiet des conséquences néfastes de l'enfermement sur le psychisme de ces enfants, comme il l'est concernant les enfants placés en centre de rétention administrative, en faveur desquels il ne cesse d'intervenir.

La place d'un enfant migrant n'est pas dans un lieu privatif de liberté quel qu'il soit. Le Défenseur des droits a pour mission de veiller à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Il est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant.

L'article 3 de la CIDE prévoit que : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

L'article 37 de la CIDE prévoit que :
« Les États parties veillent à ce que :
a. Nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ni la peine capitale ni l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération ne doivent être prononcés pour les infractions commises par des personnes âgées de moins de dix-huit ans ;
b. Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible ;
c. Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites, sauf circonstances exceptionnelles ;
d. Les enfants privés de liberté aient le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale, et à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière ».

Le Comité des droits de l'enfant a reproché à la France le placement des enfants en rétention ou en zone d'attente. Le Comité des droits de l'enfant a recommandé à la France de redoubler d'efforts pour trouver des mesures adéquates et respecter pleinement les obligations de non-refoulement. Le commissaire a précisé ce qui est entendu par « obligation de non-refoulement ». Il s'agit du fait de ne pas renvoyer un enfant dans un pays s'il existe un motif sérieux qu'il sera exposé à des risques réels non réparables. Les obligations en matière de non-refoulement s'appliquent aux acteurs non-étatiques. Les critères applicables à l'obligation de non-refoulement sont très larges.

En droit français, la loi du 29 juillet 2015 valide le principe du maintien des enfants en zone d'attente.

Cela, malgré l'avis contraire du Défenseur des droits. Le principe même du placement en zone d'attente est critiquable.

Le Défenseur des droits doit instruire les situations dont il est saisi dans le cadre du droit applicable. Questions pour des dossiers encore en cours d'instruction : en juin 2015, deux enfants ont été maintenues à Roissy :

- une fillette de 3 ans accompagnée d'un adulte qui était son père. Elle a été maintenue 4 jours et libérée par le juge des libertés et de la détention (JLD) ;
- une fillette de 6 ans. Elle a été maintenue 4 jours et libérée par le JLD. Elle était française et munie de son passeport. Sa mère l'attendait à l'aéroport.

Le Défenseur des droits a mené une instruction approfondie qui a donné lieu à des auditions de la police aux frontières (PAF) et de l'administrateur ad hoc. Plusieurs questions ont émergé.
En ce qui concerne la fillette française de 6 ans : Le passeport avait été édité alors que fillette était âgée de 4 ans. Deux ans s'étaient donc écoulés au moment du placement en zone d'attente. Le passeport a été considéré comme étant un passeport d'emprunt.

Se pose la question de :
- la formation à la détection des passeports et des documents ;
- des modalités selon lesquels les agents appréhendent la morphologie des enfants ;
- savoir si la procédure avait uniquement pour objet de vérifier si le document était usurpé ou si la procédure avait aussi pour objet d'examiner fiabilité des liens parentaux. Est-ce que de cette fiabilité a été tirée une conséquence pour l'intérêt de l'enfant ?

Le Défenseur des droits s'est interrogé sur la remise d'informations aux parents des enfants placés en zone d'attente. Est-ce que sont délivrés une explication sur la procédure et sur les risques de reconduite dans pays d'origine ? Trouver la zone d'attente relève du parcours du combattant. La maman qui attendait son enfant à la sortie de l'avion a mis 3h pour savoir où se situait la zone d'attente.

Le Défenseur des droits s'est aussi interrogé sur la remise d'informations aux enfants. Pourquoi il leur arrive cela ? Qu'est-ce qu'ils risquent ? Est-ce que la délivrance d'un livret d'informations serait souhaitable ? Qu'est-ce qui peut être mis en œuvre pour rendre moins anxiogène le maintien en zone d'attente ?

Se pose également la question de savoir s'il y avait eu maintien en zone d'attente afin de rechercher le lien de filiation ou si la procédure avait été menée de manière automatique sans respect l'intérêt des enfants.

Quel est le rôle du juge des enfants en zone d'attente ? Selon la cour de cassation, le juge des enfants est compétent pour intervenir en zone d'attente. Exemples :

- en avril 2016, un enfant de 8 ans avait été maintenu pendant 8 jours. Le garçon avait lui-même rédigé une lettre au juge des enfants. Le juge des enfants ne s'est pas considéré compétent et n'a pas statué ;
- un autre enfant a saisi le juge des enfants avec l'aide de son administrateur ad hoc. Le juge des enfants s'est reconnu compétent. Le juge a prononcé une mesure de placement à l'aide sociale à l'enfance. L'enfant est sorti de la zone d'attente à ce titre.

Il est donc possible de constater que deux situations identiques ont conduit à deux réactions différentes.

Difficultés récurrentes qui se posent pour les adolescents en zone d'attente : La fiabilité et l'écoute que les autorités prêtent à la déclaration de minorité des adolescents. De cette déclaration devrait découler le reste de la procédure dont notamment la nomination d'un administrateur ad hoc. Selon la Cour de cassation, la nomination d'un administrateur ad hoc devrait avoir lieu dès que le jeune se

manifeste comme mineur. Cette nomination ne devrait pas avoir lieu après examen osseux. D'autant plus que la fiabilité de cet examen n'est pas garantie.

Le fait de n'accorder que peu de foi aux actes d'état civil et aux déclarations de l'enfant à la frontière pose des questions en termes d'égalité avec les mineurs déjà présents sur le territoire. Les mineurs déjà présents sur le territoire bénéficient de plusieurs garanties et ne sont soumis à l'examen osseux qu'en dernier recours.

Flor TERCERO, Avocate, Présidente de l'ADDE

La vulnérabilité particulière des enfants privés de liberté est connue de l'État français qui malgré les condamnations cinglantes de la cour européenne des droits de l'Homme, poursuit sa politique d'enfermement des familles

Le 12 juillet 2016, la France a été condamnée par cinq arrêts, et pour la deuxième fois après l'arrêt *POPOV* du 19 janvier 2012, pour avoir infligé des traitements inhumains et dégradants à des enfants placés en rétention.

Voici les éléments essentiels retenus par la cour dans l'arrêt *POPOV* :

> 91. La Cour observe qu'en l'espèce, et à l'instar de l'affaire Muskhadzhiyeva et autres, les enfants requérants étaient accompagnés de leurs parents durant la période de rétention. Elle estime cependant que cet élément n'est pas de nature à exempter les autorités de leur obligation de protéger les enfants et d'adopter des mesures adéquates au titre des obligations positives découlant de l'article 3 de la Convention (ibid., § 58) et qu'il convient de garder à l'esprit que la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal (Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga, § 55). Les directives européennes encadrant l'accueil des étrangers considèrent à ce titre que les mineurs, qu'ils soient ou non accompagnés, comptent parmi les populations vulnérables nécessitant l'attention particulière des autorités (paragraphe 60 ci-dessus). En effet, les enfants ont des besoins spécifiques dus notamment à leur âge et leur dépendance mais aussi à leur statut de demandeur d'asile. La Cour rappelle d'ailleurs que la Convention relative aux droits de l'enfant incite les États à prendre les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire qu'il soit seul ou accompagné de ses parents (mutatis mutandis, Muskhadzhiyeva et autres, § 62).
>
> 92. La Cour note que lors de la rétention en cause, les enfants des requérants étaient âgés de cinq mois et trois ans. Ils furent détenus, avec leurs parents, pendant quinze jours au centre de rétention de Rouen-Oissel.

Les cinq arrêts qui condamnent la France pour la deuxième fois pour avoir privé de liberté des enfants accompagnés par leurs parents (argument qui était utilisé par le gouvernement français pour dire qu'il serait encore plus inhumain de séparer les enfants de leurs parents) sont :

AM et autres contre France (Requête no 24587/12, concerne le CRA de Metz :

> 48. La Cour note que, lors de la rétention en cause, les enfants de la requérante étaient âgées de deux ans et demi et quatre mois. Elles furent retenues avec leur mère au centre de Metz-Queuleu pendant huit jours.
>
> 50. La Cour relève cependant, au vu des informations à sa disposition, que la cour intérieure de la zone famille n'est séparée de la zone « hommes » que par un grillage permettant de voir tout ce qui s'y passe. Elle observe, en outre, que les requérantes ont été soumises à un environnement sonore relativement anxiogène, en étant contraintes de subir les appels diffusés toute la journée au moyen de haut-parleurs au volume sonore élevé.
> 51. La Cour considère que de telles conditions, bien que nécessairement sources importantes de

stress et d'angoisse pour un enfant en bas âge, ne sont pas suffisantes, dans le cas d'un enfermement de brève durée et dans les circonstances de l'espèce, pour atteindre le seuil de gravité requis pour tomber sous le coup de l'article 3. Elle est convaincue, en revanche, qu'au-delà d'une brève période, la répétition et l'accumulation de ces agressions psychiques et émotionnelles ont nécessairement des conséquences néfastes sur un enfant en bas âge, dépassant le seuil de gravité précité. Dès lors, l'écoulement du temps revêt à cet égard une importance primordiale au regard de l'application de ce texte.

RK et autres contre France, (Requête no68264/14), concerne le CRA de Toulouse

68. La Cour note que, lors de la rétention en cause, l'enfant des requérants était âgée de quinze mois. Elle fut retenue avec ses parents au centre de Toulouse-Cornebarrieu pendant au moins neuf jours, la date à laquelle les requérants furent remis en liberté n'étant pas connue.

R.M. ET AUTRES c. FRANCE (Requête no 33201/11), concerne le CRA de Toulouse

72. La Cour note que, lors de la rétention en cause, l'enfant des requérants était âgé de sept mois. Il fut retenu avec ses parents au centre de Toulouse-Cornebarrieu pendant au moins sept jours, la date à laquelle les requérants furent remis en liberté n'étant pas connue.

R.C. ET V.C. c. FRANCE (Requête no 76491/14), concerne le CRA de Toulouse

36. La Cour note que, lors de la rétention en cause, l'enfant de la requérante était âgé de deux ans et qu'il fut retenu avec sa mère pendant dix jours au centre de Toulouse-Cornebarrieu.

A.B. ET AUTRES c. FRANCE (Requête no 11593/12), concerne également le CRA de Toulouse à Cornebarrieu, c'est le dossier que j'ai défendu devant la Cour

111. La Cour note que, lors de la rétention en cause, l'enfant des requérants était âgé de quatre ans et qu'il fut retenu avec ses parents pendant dix-huit jours au centre de Toulouse- Cornebarrieu.

113. La Cour constate cependant que le centre de rétention de Toulouse-Cornebarrieu, construit en bordure immédiate des pistes de l'aéroport de Toulouse-Blagnac, est exposé à des nuisances sonores particulièrement importantes qui ont conduit au classement du terrain en « zone inconstructible » (voir paragraphes 33, 37 et 40). La Cour observe que les enfants, pour lesquels des périodes de détente en plein air sont nécessaires, sont ainsi particulièrement soumis à ces bruits d'une intensité excessive. La Cour considère, en outre et sans avoir besoin de se référer au certificat médical produit par les requérants, que les contraintes inhérentes à un lieu privatif de liberté, particulièrement lourdes pour un jeune enfant, ainsi que les conditions d'organisation du centre ont nécessairement eu un effet anxiogène sur l'enfant des requérants. En effet, celui-ci, ne pouvant être laissé seul, a dû assister avec ses parents à tous les entretiens que requérait leur situation, ainsi qu'aux différentes audiences judiciaires et administratives. Lors des déplacements, il a été amené à côtoyer des policiers armés en uniforme. De plus, il a subi en permanence les annonces délivrées par les haut-parleurs du centre. Enfin, il a vécu la souffrance morale et psychique de ses parents dans un lieu d'enfermement ne lui permettant pas de prendre la distance indispensable.

Aggravation de la vulnérabilité intrinsèque des enfants lorsqu'ils sont privés de liberté

Mon client, mineur de 4 ans qui a été privé de liberté pendant 18 jours au centre de rétention administrative de Cornebarrieu, a connu une grave détérioration de son état de santé du fait de cette privation de liberté. La Cour n'a pas fait référence aux faits médicaux précis qui ont été développés dans la requête et dans les échanges avec le gouvernement. C'est dommage.

Un faisceau de faits démontrent l'atteinte à l'intégrité de l'enfant :

- L'enfant a été brusquement arraché de son cadre de vie habituel, alors qu'il était scolarisé.
- Il a subi une arrestation et a été emmené dans des fourgons de police en présence d'une escorte de plusieurs policiers en uniforme.
- La rétention, même si elle se déroule dans un centre comportant une pièce chambre pour les fa-

milles, est inadaptée pour des enfants en bas âge en raison de la tension et de l'angoisse nécessairement induites par des tels lieux d'enfermement ; en outre, les conditions matérielles d'organisation ne sont pas adaptées à un enfant de cet âge qui n'est pas censé rester toute une journée dans une pièce.
- l'intéressé est très choqué par les haut-parleurs qui crient sans cesse des appels, ce qui crée un environnement sonore difficile à supporter et exacerbe l'état de désespoir et met les retenus sur le qui-vive de manière permanente.
- Il existe un risque d'atteinte psychologique et physique en termes du développement psychomoteur de l'enfant, ainsi que le démontre un certificat médical en date du 19 décembre 2011 au sujet d'un enfant de 15 mois qui ayant subi 15 jours de rétention présentait un retard de développement psychomoteur à l'âge de 20 mois.
- L'enfant subit une expérience nécessairement traumatisante du fait de la privation de liberté sans pouvoir y associer une explication tout en subissant une image dévalorisante de ses parents.
- L'enfant et ses parents souffrent moralement et psychiquement de cette situation difficile à supporter.
- L'enfant ne mange, ne dort ni ne vit plus normalement.
- L'enfant n'a pas accès à un médecin, puisque le CRA de Cornebarrieu n'a plus de crédits pour assurer la permanence d'un médecin (cf. attestation de la Cimade du 22 février 2012 sur le fait que les parents de l'enfant ont voulu consulter un médecin sans succès ce jour).
- Les parents et leur fils ne disposent pas d'un lieu d'hébergement séparé qui leur garantit une intimité adéquate.
- Par ailleurs, le mineur n'a que des possibilités très limités de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à son âge, et n'a aucun accès à l'éducation, alors qu'il était scolarisé avant d'être enfermé de force.
- Le mineur n'a nullement bénéficié d'un personnel et d'installations adaptés aux besoins de son âge.

La Cimade avait décrit par le détail les conditions de rétention du CRA de Cornebarrieu, censé pouvoir accueillir des enfants : dans le secteur réservé aux familles, les enfants ont accès à une petite cour. Celle-ci est entourée de grilles de plusieurs mètres de haut et surplombé d'un filet anti-évasion. Il existe un module de jeux composé d'un petit toboggan au milieu de la cour et c'est tout. La cour se trouve à proximité directe des pistes de l'aéroport ; le flux constaté d'avion utilisant les pistes de l'aéroport est conséquent : pour information, 7 649 avions ont transité au mois de février 2012 (cf. site de l'aéroport de Toulouse-Blagnac), soit un toutes les six minutes. La cour est donc un lieu extrêmement bruyant, il est impossible de communiquer lorsque les avions décollent ou atterrissent et c'est un phénomène qui peut s'avérer anxiogène, en particulier pour des enfants.

Concernant la famille en particulier

Nous les avons rencontrés à de nombreuses reprises lors de leur séjour en rétention.

Le jeune AB, 4 ans et demi, semblait souffrir de cette situation. Il se plaignait des dents, souffrait de troubles du sommeil et de troubles alimentaires. Sa mère semblait souffrir de dépression et c'est son père qui était le plus présent pour lui. AB devait suivre ses parents dans tous leurs déplacements dans le centre (OFII, CIMADE, visites médicales) puis lors des convocations dans les tribunaux (JLD, cour d'appel, tribunal administratif) toujours escortés de policiers en uniforme et armés et éventuellement d'autres retenus menottés. Les familles accompagnées d'enfants ne sont pas menottées lors de leurs déplacements.

Si les conditions matérielles de rétention sont acceptables, pour les retenus adultes, il est certain que le caractère anxiogène de l'état de captivité ne se mesure pas à la couleur des murs ou à la présence de lits à barreau pour enfants ou de rehausseurs sur les toilettes. En l'occurrence, pour un enfant il est proprement insupportable de vivre dans un lieu de privation de liberté, avec ses parents en état de stress marqué.
Enfin, notez que pendant la rétention de la famille, le 27 février 2012, un couple accompagné de quatre enfants âgés de 5 ans à 14 mois a été placé au CRA de Cornnebarrieu sur la base d'un arrêté de réadmission Dublin sur la Pologne. Un départ était prévu dès le lendemain.

Le père s'est violemment tailladé le bras avec un couteau dans la fourgonnette de police les transportant à l'aéroport, en présence de sa femme et de leurs quatre enfants.

La mère et les enfants, en état de choc, ont été ramenés au centre de rétention pendant que le père était conduit en urgence à l'hôpital. Il a subi une intervention chirurgicale de 6 heures, car des tendons et des nerfs étaient sectionnés. Le soir, la mère et les enfants étaient remis en liberté par la préfecture.

C'est le seul contact avec des enfants que l'enfant AB a eu pendant les 17 jours de rétention qu'il a vécus.

L'impact que la privation de liberté a eu sur l'enfant AB est extrêmement grave. Il résulte d'un certificat médical rédigé le 4 juin 2012 par un pédopsychiatre, que :

« Je certifie avoir reçu pour la première fois le 12 avril 2012, l'enfant AB, qui a été conduit à ma consultation par ses deux parents, en la présence d'une tierce personne qui a proposé des services d'interprétariat, en raison de l'apparition récente de modifications pathologiques sévères du comportement, constituant en la survenue depuis quelques semaines de troubles du sommeil, avec cauchemars subintrants, apparaissant à plusieurs reprises la nuit, suivis de réveils nocturnes répétés épuisant les parents.

Par ailleurs étaient décrites des transformations inhabituelles de la façon d'être avec eux, instabilité motrice, agitation, impossibilité de rester à table, opposition, intolérance à la frustration, crises de colères incoercibles. Les parents rapportent un début récent des modifications du rapport qu'ils entretiennent avec leur fils qui s'oppose donc très fréquemment à eux, les frappe physiquement, tire les cheveux de sa mère. Alors qu'il avait acquis la propreté depuis longtemps, il est redevenu énurétique de jour et de nuit, sans cause organique de cet état. Arraché à son lieu de vie habituel où il était bien adapté, dans un foyer accueillant des familles et des enfants de son âge, soustrait à son école où il était un enfant motivé et appliqué et en bonne intelligence avec ses pairs, il se serait retrouvé durant trois semaines, déraciné, dans un milieu de rétention fermé destiné à des adultes où il aurait été le seul enfant. Les troubles psychiatriques seraient apparus dans ces conditions, il avait développé à de nombreuses reprises des crises d'agitation avec des angoisses et a perdu en partie son sommeil, devenant rapidement instable et agressif.

À l'examen, j'étais confronté à un enfant manifestement intelligent, comprenant la langue française et les consignes mais mutique, fuyant le regard et la relation, n'acceptant pas le contact physique. Il n'a pas été possible d'obtenir une quelconque coopération de sa part. Je relevais une anxiété de séparation avec opposition de l'enfant à être reçu seul.

L'enfant semble craindre qu'il arrive du mal ou qu'il soit séparé des deux parents auxquels il est très attaché, il a des préoccupations de mort. La séparation est difficile la nuit. Il se relève comme pour vérifier la présence des parents et il refuse activement de plus en plus de se rendre dans sa nouvelle école où il a été inscrit depuis son arrivée à xx. Quand il s'y rend, c'est souvent pour y pleurer. Il refuserait de s'alimenter à la cantine.

AU TOTAL : Manifestations polymorphes de troubles psychiatriques chez un enfant de 4 ans 9 mois, en lien avec une déstabilisation de la vie familiale, une précarité des lieux de vie, un déracinement et une perte des repères habituels. Agitation psychomotrice, cauchemars, opposition, colères, état anxieux massif, alternant avec un repli plus ou moins mutique pouvant correspondre un état de stress post-traumatique. »

La situation de l'enfant AB, l'aggravation de sa vulnérabilité par la violence que représente la privation de liberté, n'est pas un fait unique. Déjà, à l'occasion de l'arrêt *KANAGARATNAM et autres contre la Belgique* (n° 15297/09) du 13 décembre 2011, la Cour avait noté que :

> 41. En 2008, un psychiatre infanto-juvénile, Dr. J.-Y. Hayez, professeur à l'Université catholique de Louvain, décrivait les impacts désastreux de l'enfermement sur le développement de l'enfant lequel se voit confronté au stress et à la révolte d'adultes désespérés, au manque de territoire personnel

de vie et d'intimité, à la difficulté d'assimiler le fait qu'il est « mis en prison, lui et ses parents, sans avoir rien fait de mal », à un sentiment d'infériorité et de désespoir radicaux, au trouble de l'image et de l'estime de soi, au doute sur la valeur des parents et de la famille, à l'appréciation erronée et pessimiste sur ce qui est permis et défendu et, plus radicalement, sur ce qui est bien et mal, à l'image négative de l'autorité sociale, injuste et dont il faut toujours se méfier et au développement d'un sentiment de haine et de désir de vengeance.

À l'occasion de l'arrêt *MUSKHADZHIYEVA et autres contre la Belgique*, n°41442/07 du 19 janvier 2010, la Cour avait également constaté :

17. En outre, le 11 janvier 2007 [rétention depuis 22 décembre 2006], l'organisation « Médecins sans frontières » établit une attestation psychologique concernant les requérants qui fut versée au dossier. Il y était noté que les enfants, et surtout Khadizha, montraient des symptômes psychiques et psychosomatiques graves, comme conséquence d'un traumatisme psychique et somatique. Khadizha était diagnostiquée comme souffrant d›un stress post-traumatique et présentant un excès d›angoisse très largement supérieure aux enfants de son âge : elle faisait des cauchemars et se réveillait en hurlant, elle criait, pleurait, se cachait sous la table dès qu›elle apercevait un homme en uniforme et se cognait la tête contre les murs. Liana souffrait de sérieuses difficultés respiratoires.

23. Un rapport, établi par un psychologue en Pologne le 27 mars 2007, confirma l'état psychologique très critique de Khadizha et attesta qu'il était possible que l'aggravation de son état soit due à la détention subie en Belgique.

34. Un rapport d'expertise établi en septembre 1999 par le centre de guidance de l'Université Libre de Bruxelles, concernant une famille libanaise avec enfants mineurs détenus au centre « 127 bis », avait déjà permis d'établir que la détention laissait des séquelles graves chez les enfants, nuisait gravement à son développement et pouvait être assimilé à une maltraitance psychologique.

Le rapport précisait que le risque était grand d'aller vers un arrêt du développement chez les enfants, parce qu'ils étaient confrontés à un vide de sens tant au niveau des intervenants qu'au niveau des parents, eux-mêmes désespérés et donc incapables de rendre les événements acceptables pour leurs enfants et de diminuer leur anxiété.

Le président Hollande a bafoué sa promesse de ne plus placer en rétention des enfants. Pire encore, à l'occasion de la réforme sur le droit des étrangers de mars 2016 et des décrets d'application qui s'en sont suivis, on envisage désormais de pouvoir placer en rétention des enfants dans des locaux de rétention, qui peuvent être créés par décision préfectorale en cas de besoin, sans garantir aux étrangers et enfants qui y seront enfermés la possibilité de bénéficier de l'assistance minimale qui existe dans les centres de rétention.

On peut légitimement se demander si ceux qui rédigent de tels textes légaux ont perdu la notion de l'appartenance à l'humanité.

Campagne mondiale contre la rétention des enfants

Le constat est lourd. La honte que l'on peut ressentir face à l'acharnement de l'État français de maintenir des enfants en rétention est grande. L'incompréhension face à l'inhumanité de cette politique qui écrase les enfants, les hommes et les femmes par la seule irrégularité de leur séjour est douloureuse.

Car si les enfants sont intrinsèquement vulnérables, le placement en rétention des adultes les rend également vulnérables. La privation de liberté pour séjour irrégulier est toujours un traumatisme, principalement pour celui qui la subit, mais également pour celui qui est chargé de l'infliger. C'est une entreprise qui détruit l'humain, la victime et le bourreau.
Une campagne mondiale contre la détention des enfants a été lancée par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies en 2012. Vous pouvez consulter avec intérêt la page web qui regorge de ressources (rapports, communiqués) pour combattre la détention des enfants : endchilddetention.

org Cette campagne est relayée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : http://website-pace.net/fr/web/apce/children-in-detention Récemment, le 31 janvier 2017, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Niels Muižnieks, a appelé les États du Conseil de l'Europe à mettre un terme à la rétention des étrangers http://www.coe.int/en/web/commissioner/blog/-/asset_publisher/xZ32OPEoxOkq/ content/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention/pop_ , entre autres en raison de ses effets néfastes sur la santé mentale : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm? abstract_id=2732892

Nous n'avons malheureusement pas d'espoir de voir évoluer les politiques françaises en la matière.

Il nous appartient de nous saisir des instruments juridiques qui nous sont encore ouverts pour nous battre contre la rétention des enfants et des adultes. Que ce soit dans les centres de rétention, ou dans les zones d'attente. L'exemple tragique de cet enfant libéré le 23 mars 2017 en raison de l'atteinte à sa santé que 14 jours en zone d'attente à Paris ont provoqué ne doit plus se répéter ! http://www.anafe.org/spip.php?article408

Jean-Louis GAUTIER, Administrateur ad hoc, Croix-Rouge française

La Croix-Rouge française occupe une place particulière en zone d'attente, seule association au niveau national jouissant au sein d'une zone d'attente - celle de Roissy - d'une présence permanente à travers les médiateurs de la permanence d'accueil d'urgence humanitaire (PAUH), et qui intervient également dans le cadre d'une mission de représentation légale des mineurs isolés/non accompagnés, qui prend le nom d'administrateur ad hoc qu'on désignera pour la suite de l'intervention sous l'acronyme AAH.

L'AAH dans sa mission d'assistance et d'accompagnement est confronté d'abord au problème de la vulnérabilité des mineurs dont il a la charge, ensuite à l'appréciation de ce qui peut être proposé dans l'intérêt supérieur de l'enfant en termes de mesures et d'environnement propice à son bien-être.

Il faut noter au préalable que si la minorité en elle-même est synonyme de vulnérabilité, et particulièrement dans une enceinte fermée telle que celle de la zone d'attente, l'aperçu de notre rôle et de celui de la permanence d'accueil d'urgence humanitaire ici présentés sera centré sur les autres situations dans lesquelles une problématique spécifique de vulnérabilité éventuelle apparaît.

La vulnérabilité du mineur

Il s'agit ici dans un premier temps de la vulnérabilité en elle-même puis de l'évaluation de cette vulnérabilité.

a. La vulnérabilité
De nombreux facteurs de vulnérabilité peuvent entrer en jeu : il faut tenter de les identifier puis de les évaluer.

1. De façon synthétique, on peut dégager deux grands types de vulnérabilités :
- Les vulnérabilités liées à l'état-même de minorité et d'isolement ;
- Les vulnérabilités liées à une situation personnelle, à l'environnement familial, au contexte social, économique et politique dans le pays d'origine.

Ces fragilités peuvent donc être renforcées par un maintien dans un espace d'enfermement qui induit une perte d'autonomie et une dépendance vis-à-vis des différents acteurs qui interviennent en zone d'attente. Le maintien dans une zone de police n'est a priori pas compréhensible pour un enfant et le pousse d'abord plus au silence qu'à la confiance.

2. De façon plus détaillée au regard des vulnérabilités spécifiques, différents facteurs existent qui peuvent se combiner. Ces facteurs puisent leurs racines dans le pays d'origine ou émergent avec l'exil ou encore le placement en zone d'attente :
- les ruptures, les deuils, les disparitions de proches ;
- la maladie, le suivi d'un traitement, des difficultés d'ordre psychologique ;
- l'illettrisme ;
- l'exploitation familiale, domestique ;
- l'exploitation par des réseaux de traite des êtres humains ;
- les violences subies ;
- le mariage forcé ;
- l'éloignement, l'exil ;
- le changement de repères (langue, environnement…) ;
- la détention ;
- la complexité, l'enchaînement des procédures en zone d'attente…

Cet ensemble de facteurs montrent la hauteur des enjeux. Pour savoir répondre au mieux aux besoins en matière de protection, il est important d'évaluer, chez le jeune et dans sa situation singulière, cette vulnérabilité existante ou potentielle.

b. L'évaluation de la vulnérabilité

Cette évaluation de la vulnérabilité se fonde sur la diversité des sources d'information, sur l'écoute et l'observation du jeune ainsi que sur l'échange avec des acteurs proches ou lointains et parfois, sur le recueil de documents écrits. Cette démarche d'évaluation rencontre aussi quelques obstacles.

1. Elle passe notamment par l'écoute du jeune, son observation.

Pour donner un exemple évident, il est certain que, en présence de quatre jeunes, deux filles et deux garçons se déclarant tous Vietnamiens, portant chacun en évidence une petite croix et « sortis d'un orphelinat catholique par un missionnaire ou une personne charitable qui les envoient chez un ami en Europe centrale » selon leurs dires, le doute s'installe. Quand tous arrivent « suite au décès ou à la maladie grave de leur hôte dans un pays tiers qui a prévu cependant les moyens qu'ils puissent venir en France pour y trouver la sécurité » toujours selon leurs dires, le doute se renforce d'autant que généralement aucun numéro de téléphone ne nous est donné pour joindre quiconque et tenter de dénouer l'écheveau. Le récit ne varie pas au fil du temps, le maintien en zone d'attente étant souvent reconduit par les autorités sans pour autant d'ailleurs que la lumière se fasse davantage. Il nous paraît clairement être face à une filière de traite des êtres humains mais nous n'avons aucune prise. D'autres cas sont complexes dans la mesure où des coordonnées nous sont communiquées sans que l'on puisse discerner toujours à qui l'on parle : le père ou la mère, un membre de la famille très souvent, sachant que les liens de filiation ne s'établissent pas toujours comme dans notre état civil. L'important pour nous est surtout de déterminer si l'interlocuteur est digne de confiance avec la volonté d'agir dans l'intérêt de l'enfant.

Ainsi, K. une jeune Africaine de langue bambara, retenue en zone d'attente, aurait été, selon ses dires, envoyée en France par une de ses tantes chez laquelle elle vivait. Non scolarisée, elle y faisait des travaux domestiques. La voilà à Roissy, elle est attendue en France par une autre tante, seule avec de nombreux enfants, pour l'aider… dans les travaux ménagers.
Les échanges téléphoniques avec le pays par le truchement d'un interprète sans que nous ayons jamais le contact direct avec le père ou la mère mais seulement avec des proches sont venus compléter le récit de la mineure sans le contredire. Et surtout, le lien noué avec la tante en France, la rencontre en zone d'attente de celle-ci avec la jeune en notre présence, a permis comme bien souvent d'avoir une appréciation plus exacte de la réalité.

C'est bien la communication par les mineurs des coordonnées téléphoniques de personnes au courant de leur situation qui permet d'avancer, particulièrement quand ces dernières résident en France. Une ou plusieurs rencontres sont organisées par l'administrateur ad hoc, après avoir rassemblé le plus d'informations possible sur ces interlocuteurs qui fréquemment n'apparaissent, par crainte ou prudence, que dans un deuxième temps. Ces rencontres ou ces échanges permettent de mieux comprendre le parcours du jeune et son articulation avec celui de sa famille. Les données recueillies

seront ensuite restituées dans le cadre des procédures pour favoriser le plus souvent une issue positive et conforme à l' intérêt de l'enfant.
La famille ou dite famille présente en France fait parfois intervenir un avocat qu'elle a choisi et qui peut également apporter un éclairage nouveau.

2. L'évaluation se heurte à différents obstacles.
Comme nous l'avons déjà dit, l'espace de maintien en zone d'attente ne constitue pas d'emblée un espace adapté qui suscite la confiance du jeune. Celui-ci est très généralement fatigué, tendu et certains laissent voir comme un sentiment de honte, de culpabilité.
Les interlocuteurs en zone d'attente, et sur un temps limité mais dense, sont multiples et induisent donc des répétitions du récit de vie du jeune. Celui-ci peut alors connaître des différences qui pourraient hâtivement être interprétés par certains comme des « mensonges délibérés », quand on peut y voir au contraire un signe de fragilité qui doit nous interpeller et susciter un accompagnement soutenu.

Le mutisme aussi : face au silence du jeune, autre face parfois d'une même pièce dont la première est le récit stéréotypé répété, sans écart, comme le faisaient les quatre Vietnamiens présumés de notre premier exemple, nous pouvons présumer une vulnérabilité particulière, liée donc parfois à la traite des êtres humains mais pas seulement. L'absence d'expression de l'état de victime de traite, qui est bien compréhensible, sera en tout état de cause dans les faits un obstacle à une protection adaptée.

Enfin, la durée du maintien sur un temps relativement bref (4 jours en moyenne dans les faits) des mineurs isolés en zone d'attente de Roissy ne permet pas toujours l'établissement de ce lien de confiance que suppose l'évaluation des vulnérabilités.

Aussi, il est d'autant plus important que la Croix-Rouge française mette en place un environnement attentif et contenant pour mieux connaître le mineur et discerner quel serait son intérêt.

La mise en place d'un environnement et d'un accompagnement bienveillant par la CRF

Au-delà de leur âge, de leur maturité, de leur niveau de scolarisation divers, la Croix-Rouge s'efforce de faire en sorte que les mineurs soient acteurs dans les procédures qui leur sont appliquées, qu'ils comprennent autant qu'il est possible, chacun tel qu'il est, de quoi il s'agit. Le consentement du mineur est-il demandé au moins pour les plus âgés, ayant un discernement suffisant et quel sens cela prend-il pour eux, si l'on pense par exemple à l'expertise médicale de détermination de l'âge : le mineur a le choix de la subir ou pas mais un refus induit le risque, au regard des autorités, d'être interprété comme un aveu de majorité.

L'intérêt supérieur du mineur dans le sens duquel l'AAH doit agir ne se discerne par ailleurs pas toujours facilement. Est-ce ce que réclame l'enfant, mais qui peut varier dans l'expression de ses souhaits, et c'est bien compréhensible, au fil du temps ? Ou est-ce celui exprimé par la famille, quand elle est identifiée et en mesure de l'exprimer tout en évoluant éventuellement à mesure qu'elle comprend mieux la situation dans laquelle se retrouve son enfant ? Ou est-ce encore ce que pense l'AAH ? L'AAH propose finalement ce qui lui paraît le plus souhaitable en l'état de ce qu'il sait, et des éléments qu'il aura tenté de collecter, tout en recueillant l'avis du mineur et de sa famille, et aussi ce qui laisse le plus de chances au mineur de choisir la meilleure solution pour lui quand il sera en capacité de le faire.

Une fois qu'ils sont identifiés, la Croix-Rouge française par les moyens qu'elle met en œuvre s'efforce de réduire les facteurs de vulnérabilité dans les limites du cadre dont elle dispose. Elle appuie en outre son travail auprès des mineurs sur certains leviers.

a. Réduire les facteurs de vulnérabilité
- La PAUH : elle assure une présence 24h sur 24, elle est composée d'un personnel salarié multilingue dont une partie est dédiée aux enfants ; pour les mineurs, elle intervient dans un espace qui leur est

dédié. Les animatrices côtoient les enfants au quotidien, proposent et animent des activités adaptées à leur âge, à leurs capacités, à leur goûts, ce qui permet de structurer le temps de maintien pour en atténuer les effets. Leurs échanges avec les mineurs les détendent, les rassurent.

La PAUH travaille en lien étroit avec les AAH, elle est une source précieuse d'information qui nous permet d'adapter la mission aux besoins ou particularités des enfants.

Cet espace dédié aux enfants est moins neutre et plus rassurant que le reste de la zone d'attente. L'ensemble de ces éléments font qu'il se dégage ici une ambiance de bienveillance qui concourt directement à l'établissement du lien de confiance indispensable à la bonne conduite de la mission et il est frappant de voir la différence d'attitude du jeune une fois passé de la zone « adultes » où il s'était retrouvé, faute de place, à la zone mineurs : de méfiant et renfermé, il devient, petit à petit plus ouvert et confiant, se sentant assisté dans ses rapports avec les adultes.

- L'intervention auprès des autorités décisionnaires susceptibles d'agir sur les facteurs de vulnérabilité fait partie de la mission :

L'éloignement de la région Ile de France de Y. et S. jeunes Chinois, admis sur le territoire après leur maintien en zone d'attente, dont la présomption qu'ils étaient sous le risque de l'emprise d'un réseau était forte, a pu être préparé grâce à un Parquet des mineurs réceptif.

Autre exemple, le juge des libertés et de la détention (JLD) a assorti sa décision de remise de la jeune K. dont la situation a été évoquée plus haut, à sa parente, d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) : elle restait ainsi dans un milieu qu'elle connaît et qui la rassure mais dans un cadre juridique visant à accompagner ce placement et la scolarité à laquelle elle a droit, sans risquer d'être réduite à une position d'assistance domestique.

- La demande d'asile à la frontière : une information est délivrée au mineur et il est accompagné dans la démarche quand le choix est fait de solliciter sa protection dans ce cadre. L'AAH est bien sûr présent à l'entretien avec l'officier de protection de l'OFPRA.

b. Les exigences de moyens au service de l'action en faveur des MIE/MNA

- Un recrutement rigoureux des bénévoles AAH ;
- La diversité des langues étrangères parlées par les médiateurs de la PAUH : Y. et S. les jeunes Chinois s'exprimaient sur leur histoire plus facilement en présence avec X., elle-même de langue chinoise qu'avec une interprète au téléphone ;
- Une formation interne initiale des AAH mise en place par la CRF, animée en lien, à chaque fois que possible, avec les différents partenaires (police, avocats, parquet des mineurs, OFPRA, interprètes, l'Aide Sociale à l'Enfance, chargée de la protection de l'enfance) qui est complétée par un temps d'apprentissage sur site – des formations complémentaires pour approfondir certaines thématiques sont par ailleurs proposées chaque année ;
- La facilité offerte par les moyens matériels du service PAUH présent en zone d'attente ;
- La coordination et l'appui du siège de la CRF, au niveau de la coordination de la mission AAH : outre les aspects juridiques, il est très important de pouvoir analyser avec des professionnelles averties des situations facilement opaques, complexes et très prenantes ;
- Une collaboration avec les acteurs de justice (JLD, avocats) qui repose sur une relation de confiance, de respect et de reconnaissance de la mission AAH et du travail de la Croix-Rouge en zone d'attente ;
- Le recours à l'interprétariat sans limite : la compréhension de la situation du mineur demande généralement plusieurs entretiens espacés dans le temps avec lui-même ainsi que des personnes de son entourage ; les paroles, les positions évoluent avec le temps et l'on sent parfois des interlocuteurs varier dans leurs choix ;
- L'accès à la parole du jeune dans une pièce d'entretien spécifique dotée des moyens techniques adaptés et nécessaires n'est pas le moindre avantage.

c. Les obstacles, les challenges qui demeurent

- Les relations de travail, majoritairement bonnes avec les avocats, peuvent être grevées par certains avocats, une minorité, peu scrupuleux dont la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est

pas démontrée et qui peuvent disqualifier le travail du représentant légal ;
- L'information de l'AAH par la police n'a pas toujours été satisfaisante : exemple : cas de retours, certes peu fréquents, de mineurs isolés sans que l'AAH en ait été informé et sans surtout que les conditions de sécurité et de prise en charge au retour soient garanties. L'absence de communication suffisante en amont empêche l'exercice efficace de la mission auprès de l'enfant qui ne bénéficie pas de l'information et de l'assistance adaptée à cette échéance ;
- Le manque de ressources et d'attention affectés à la problématique de la traite par les autorités, ce qui a un impact sur la protection des enfants qui en sont victimes (exemple : placement en hôtels…) ;
- Le manque de contrôle de la mission AAH par les autorités de tutelle et manque de moyens alloués par l'État à cette mission.

Conclusion

Finalement on se trouve nombre de fois face à des enfants victimes d'intérêts qui les dépassent s'exerçant à leur insu, imprégnés d'une certaine image de la police, du juge, des adultes en dehors de ceux qu'ils croient connaître et qui ont pu délibérément noircir ou embellir tel ou tel aspect pour les besoins de leur cause. Et nous pouvons tenter au moins de donner d'autres repères, de donner une autre image de la société dans laquelle ils arrivent, de leur dire et leur montrer qu'ils ont des droits et la possibilité de les voir respecter.

Discussion

Intervention 1

Comment définit-on l'âge d'un enfant ?
Nathalie Lequeux explique qu'en zone d'attente la méthode d'évaluation est le test osseux : avec une radio du poignet, on détermine le degré d'ossification. On se base sur une table qui date des années 30 élaborée à partir d'une population américaine. La marge d'erreur est de 2 ans minimum. Nathalie Lequeux insiste sur le fait que tout le monde sait que cette méthode n'est pas fiable, qu'elle ne tient pas compte de l'intérêt de l'enfant. Cette méthode est pratiquée en dehors d'un consentement éclairé. La loi du 14 mars 2016 a validé le principe du test osseux en disant que le jeune doit consentir à ce test pour qu'il soit pratiqué, mais le refus est interprété comme un aveu de majorité.

Il reste ensuite les documents d'identité. Nathalie Lequeux explique que beaucoup de jeunes n'en ont pas, ou ce sont des faux documents ou des documents d'emprunt. Certains jeunes produisent des actes de l'état civil qui doivent faire l'objet d'authentification, mais en zone d'attente cela est peu pratiqué.

Nathalie Lequeux rappelle que la pratique du test osseux est contraire à la loi de 2016 car l'état civil doit primer sur l'examen médical qui ne peut être pratiqué qu'en dernier ressort. Elle termine en disant qu'il n'y a pas d'évaluation socio-éducative en zone d'attente. Les jeunes ont moins de droits en zone d'attente que sur le territoire.

Intervention 2

Comment on peut penser qu'un enfant de 5 ans puisse faire l'objet d'un refus d'entrée ? C'est traumatisant de passer devant un juge. Peut-on envisager en amont un placement en foyer ?
Il n'est pas forcé d'attendre la comparution devant le JLD. Un signalement au parquet des mineurs pour mineur en danger peut être fait et on peut saisir le juge des enfants.

Intervention 3

Nous sommes contents que la CEDH soit notre dernier recours mais on aimerait qu'elle soit plus courageuse. Il n'y a malheureusement jamais eu de condamnation des conditions en zone d'attente alors que l'enfermement y est systématique. Au nom de l'intérêt de l'enfant, celui-ci est-il plus souvent admis pour être protégé, ou renvoyé vers son pays d'origine ou provenance ?
Flor Tercero cite une étude publiée en 2009 : elle démontre, sur évaluation de plusieurs mineurs placés en rétention en Angleterre, que le placement peut provoquer des dommages à ces enfants. Position CEDH : on peut accepter si très court. Cela ne tient pas la route car d'autres moyens : saisine systématique du parquet.

Nathalie Lequeux fait un « clin d'œil » à Mayotte : problématique extrêmement inquiétante : flux d'enfant placés en rétention, phénomène de rattachement fictif à un tiers. Enfant interpellé rattaché à un adulte pour être envoyé aux Comores. Très grande préoccupation pour le Défenseur des droits.

SÉANCE 4 – VULNÉRABILITÉ ET SANTÉ EN ZONE D'ATTENTE
Modératrice : Laure Palun

Pascal REVAULT, Comède

Je vais parler du point de vue du Comède, c'est-à-dire d'une association dont le siège est situé au sein de l'hôpital Bicêtre à Paris, qui répond en particulier à travers des permanences téléphoniques à des sollicitations d'associations qui interviennent en centre de rétention ou en zone d'attente, comme cela a été le cas notamment à Marseille il y a quelques temps. L'idée est ici d'aborder la question de la vulnérabilité du point de vue de la santé publique, puis ensuite de manière un peu plus concrète.

Il n'y a aucune définition précise de la vulnérabilité en santé publique, mais il y a une histoire : les premières revendications ont été menées par des militants en lien avec la lutte contre le VIH : « nous sommes discriminés parce que nous sommes séropositifs et gays, bi, trans, nous revendiquons un état de vulnérabilité particulière dans cette société ». Il faut donc travailler sur les déterminants sociaux de l'état de santé. Cela rejoint des préoccupations qui peuvent raisonner ici.
Effectivement, quand on regarde les textes, on n'a pas de définition précise de la vulnérabilité. On a plutôt une liste de situations non exhaustive : ça a donc été envisagé comme une possibilité offerte d'y placer un certain nombre de choses.

On emploie souvent sans distinction ces deux termes, et je tiens ici à lever la confusion. En santé publique, la vulnérabilité est liée à la capacité des personnes à intervenir sur leur état de santé. Effectivement, en centre de rétention ou en zone d'attente c'est un peu difficile.
Je voudrais parler des enfants aussi, pour interroger le sens de s'arrêter à des normes : qu'est-ce que ça veut dire « avoir 18 ans » ? J'y reviendrai.

La précarité a été bien définie par Castel en 2009 : elle est d'abord un déficit de ressources culturelles, économiques et sociales, qui débouche sur une désocialisation. Auparavant, Jonathan Mann, qui a beaucoup œuvré dans la lutte contre le VIH et pour la santé publique, est le premier à avoir vraiment fait ce pont entre les droits humains et la santé publique : autrement dit, pas de santé publique si pas de droits humains, pas de droits humains si pas de santé publique.
Et je ne résiste pas à la possibilité de vous livrer la définition de la santé, non pas dans le pacte économique et social ou autres textes équivalents, mais plutôt par quelqu'un qui nous renvoie à un certain exil : Michel de Montaigne. Selon lui, « c'est une précieuse chose que la santé, et la seule chose qui mérite, à la vérité, qu'on s'y emploie. Non le temps seulement, la sueur, la peine, les biens, mais encore la vie à sa poursuite, d'autant que sans elle, la vie nous vient à être injurieuse. La volupté, la sagesse, la science et la vertu, sans elle se tarissent et s'évanouissent. Toute voie qui nous mènerait à la santé ne peut se dire pour moi ni âpre, ni chère ». C'est une véritable leçon de santé publique si on regarde la façon dont il a agencé ce texte en 1595.

Pour revenir à la question de la vulnérabilité telle que travaillée ici, la première chose mise en avant est l'accès au soin, mais on voit qu'il y a aussi l'information, et donc la discrimination dans cet accès. Qui a accès, qui n'a pas accès, et pourquoi ? Beaucoup de travaux éclairent ce lien entre état de santé et cette possibilité ou non d'y avoir accès, en fonction de discriminations. On se rend compte aujourd'hui qu'il y a encore beaucoup de travaux à faire, et que peu sont faits sur la mesure de la discrimination.

Pourtant, de plus en plus d'études montrent depuis 15-20 ans que l'état de santé dépend des déterminants sociaux. L'exemple des enfants est intéressant : on a une norme juridique arbitraire : 18 ans. Aujourd'hui on sait que ce qu'on appelle « les jeunes », ceux qui ont autour de 18 ans sont encore en pleine maturation de leur cortex cérébral. Dire qu'on ne va pas s'occuper d'eux en rétention est une première limite : cela pose question. Pourquoi on s'arrête à 18 ans ? On a des normes juridiques qu'il faut questionner à l'aune des connaissances scientifiques et des plaidoyers de demain.

Le contraire de la vulnérabilité serait la capacité : ce qu'Amartya Sen développe dans une approche assez universaliste que toute personne devrait avoir la capacité, donc le choix, le droit formel dans une démocratie délibérative, et si ce n'est pas le cas, tout le monde est vulnérable, ce que ne devrait pas être l'appréciation de la vulnérabilité. On est dans un questionnement permanent car on cherche des critères : comment mesurer cette vulnérabilité ? On peut la considérer comme une discrimination dans l'accès à un certain nombre de service, un outil de simple gestion des flux (c'est le risque évidemment), une mesure de risque (cette personne est plus à risque), mais on la considère rarement à travers un accueil personnalisé. Ce risque-là est présent car la représentation sur les flux migratoires est en permanence là. On se rend compte que cette tentation n'est pas juste une théorie, elle est constamment en question dans les pratiques même des intervenants en centre de rétention ou en zone d'attente.

On pourrait dire citant Jean Claude Ameisen du Comité consultatif national d'ethique que l'antithèse de la vulnérabilité c'est ce dont tu es privé et non pas l'état dans lequel tu trouves. Or on mesure l'état soi-disant l'état dans lequel tu te trouves, et c'est bien ça le problème. Pour être plus clair, dire que les femmes sont vulnérables, qu'est-ce que ça veut dire ? C'est plutôt la situation sociale qui fait que les femmes sont vulnérables, elles ne le sont pas intrinsèquement, donc il y a là vraiment quelque chose à travailler sur le plan de la santé publique.

Qu'est-ce que nous aurions comme forme pratique de mise en œuvre qui nous permette d'échapper à l'opposition classique entre un droit universel inapplicable et le fameux « care », le soin, s'occuper de quelqu'un en particulier sans travailler sur l'ensemble des droits ? Ou alors qu'est ce qui nous permettrait d'éviter l'humanitarisation de la société, qui travaille de plus en plus dans l'urgence, donc qui cherche des critères urgents qui permettent de valider ou pas une sortie de la zone d'attente, dans une gestion des flux, dans un champ de bataille social.

Il faut revisiter les textes écrits en ce sens, trouver de nouvelles manières d'appréhender la question de l'enfermement, et ne surtout pas, à mon avis, se limiter à la mesure de la vulnérabilité. Pour être concret, ça veut dire l'accès à un interprète, la possibilité de voir un médecin, un infirmier, le respect de la confidentialité, de la vie privée, la possibilité de ne pas être isolé, de pouvoir accéder à une prévention pour sa santé.

Aurélie GARNIER, Anafé

Introduction : droit à la santé

Tout maintenu a le droit d'accéder à un médecin et à des soins appropriés. Par conséquent, non seulement le maintenu doit pouvoir voir un médecin s'il le souhaite mais il doit également accéder à des soins et à une continuité de ces soins si nécessaire. C'est un droit essentiel lié, selon la CEDH, au droit de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants garanti par l'article 3 de la CESDH.

Le cadre légal en zone d'attente

Contrairement au centre de rétention dont l'accès à la santé est encadré par la circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 relative au dispositif sanitaire mis en place dans les centres de rétention administratifs (dont nous parlera le docteur Reem Mansour juste après de manière détaillée), il n'y a aucun encadrement légal de l'accès au médecin et aux soins en zone d'attente.

Seul l'article L. 221-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que l'étranger est informé dans les meilleurs délais qu'il peut demander l'assistance d'un médecin. Quelques articles viennent renforcer ce droit : L'article L. 223-1 du CESEDA précise que le respect des droits des maintenus est soumis à contrôle, du procureur de la République ou du juge des libertés et de la détention (ce qui n'arrive quasiment jamais en pratique). Ou encore, la violation du droit d'un maintenu peut entrainer la « mainlevée de la mesure de maintien en zone d'attente » par le juge administratif ou judiciaire.

Des garanties viennent s'ajouter à cet accès au médecin, non spécifiques à la zone d'attente mais attachées au droit fondamental à la protection de la santé défendu par le code de la santé publiques et au rôle même du médecin. Par exemple, un médecin doit être indépendant professionnellement (article R. 4127-5 du CSP), il ne doit donc pas être influencé par les procédures administratives prisent à l'encontre du maintenu. Un médecin doit également s'assurer de la continuité des soins de son patient (article R. 4127-47 du CSP).

Néanmoins, ce sont des principes plutôt généraux et aucune disposition ne concerne la mise en œuvre concrète de cet accès au médecin en zone d'attente.

L'enquête menée par l'Anafé

En l'absence de cet encadrement, l'accès aux soins et au médecin s'avère souvent différent d'une zone d'attente à une autre.

L'Anafé a lancé en 2014 un projet concernant l'accès des maintenus au médecin et aux soins dont le but est de faire un état des lieux des conditions et pratiques en la matière. Une première série d'informations peuvent être délivrées, mais de façon non exhaustive puisque malgré l'enquête menée, il est difficile de dresser un état des lieux complet des différentes pratiques.

J'ai été stagiaire de l'Anafé pendant 6 mois en 2015 et j'ai récupéré la gestion du projet. Le peu d'informations obtenu n'est pas dû à un manque de motivation de notre part. S'occuper du projet a été très compliqué, ça m'a valu de nombreuses heures au téléphone, de nombreux entretiens téléphoniques ou physiques avec les maintenus ou les acteurs de la zone d'attente et tout cela pour finalement obtenir peu d'informations. Les acteurs de la zone d'attente (PAF, administrateurs ad hoc, croix rouge, avocats) sont soit aussi peu renseignés que nous soit peu concernés par nos questions.

Il est donc possible de faire le constat que la santé en zone d'attente n'est pas au cœur des préoccupations des pouvoirs publics, ni des différents acteurs à la frontière.

L'Anafé souhaite pouvoir faire évoluer l'état du droit et des pratiques vers un véritable droit à la santé en zone d'attente.

Concrètement, le projet a consisté à:
- Rédiger un recueil des législations et jurisprudences applicables ou transposables en zone d'attente, tant sur l'accès au médecin que sur l'accès aux soins et médicaments, et la délivrance d'ordonnances médicales ;
- Envoyer Un questionnaire a 80 acteurs en zone d'attente (PAF, médecins, avocats, visiteurs, etc.). Seules quatre réponses ont été obtenues à ce questionnaire ;
- Réaliser des entretiens avec divers acteurs de la zone d'attente de Roissy. Aussi, alors qu'initiale ment l'enquête visait l'ensemble des zones d'attente, il a été nécessaire de réorienter le projet en ciblant principalement les zones de Roissy, Orly, Lyon et Marseille ;
- Réaliser une compilation des situations suivies par l'association dans le cadre de ses permanences.

Résultats de l'enquête

a. Disparités dans l'accès au médecin d'une ZA à une autre

Seule la ZAPI3 de la zone d'attente de Roissy dispose d'une unité médicale où les maintenus peuvent se rendre librement. Cette unité est encadrée par une convention entre l'hôpital Ballanger et le ministère de l'intérieur qui en supporte le coût ; présence d'une infirmière et d'un médecin, 12 heures par jour, 7 jours sur 7. La nuit, la PAF contacte le SMUR, qui transfert au besoin les personnes à l'hôpital Ballanger.

Dans les autres zones, les maintenus doivent s'adresser à la PAF et patienter parfois plusieurs heures (ou jours) avant de pouvoir rencontrer un professionnel de la santé. À titre d'exemple, les services de la PAF des aéroports d'Orly, de Marseille, de Lyon et de Nice font appel aux médecins de l'aéroport, tandis que ceux du port du Havre disent faire appel à un médecin compétent dans la prise en charge des marins. Les maintenus de la zone d'attente du Canet à Marseille n'ont pas accès à l'infirmerie du centre de rétention : les deux lieux étant dans le même bâtiment mais les procédures étant différentes. Selon la provenance du maintenu, la PAF du Canet doit donc contacter la PAF du port ou de l'aéroport, la PAF concernée devant alors se déplacer pour le conduire à l'hôpital. À l'inverse, les maintenus de la zone d'attente de Montpellier, localisée à Sète dans le même bâtiment que le centre de rétention administrative, ont accès à l'infirmerie du centre. Dans les autres zones d'attente de province, la PAF contacte SOS médecins ou conduit directement l'étranger malade à l'hôpital. Toutefois, dans certaines zones comme celles de Toulouse ou Strasbourg, la PAF a une liste de médecins à contacter en cas de besoin.

b. Difficultés de financement de l'accès à la santé en zone d'attente, un frein à des soins appropriés et à une continuité des soins

Seule la ZAPI dispose d'une pharmacie. Pour les autres ZA, et notamment à Marseille, lorsque les maintenus obtiennent une ordonnance mais sont dans l'incapacité financière de payer leurs médicaments, les pharmacies les fournissent à la PAF mais n'en obtiennent jamais le remboursement.

C'est également pour une raison principalement financière que l'infirmerie du CRA du Canet ne peut prendre en charge les personnes maintenues. Le fait que le CRA et la ZA soient deux régimes juridiques différents n'est finalement pas l'obstacle principal. Tant la police que les médecins de l'UMCRA souhaitent que cet accès soit possible mais pour le moment la demande de fonds de la PAF n'a pas abouti.

Quant aux hôpitaux, les médecins urgentistes de l'hôpital Nord de Marseille, à l'occasion d'un entretien avec l'Anafé en avril 2014, expliquent que dès qu'un maintenu est hospitalisé, son traitement est à la charge de l'hôpital sauf si son état de santé relève des soins urgents et vitaux. Dans ce cas-là, il y a un fonds spécial dédié. L'hôpital n'assure ensuite aucune continuité des soins par manque de financement.

En ZAPI, les médecins se retrouvent dans l'incapacité de gérer des traitements lourds ou des tests de dépistage en raison de leurs coûts trop importants.

c. L'intermédiaire préjudiciable de la PAF dans un accès effectif à la santé en zone d'attente

À l'exception de la zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle, toute personne maintenue souhaitant voir un médecin doit s'adresser en premier lieu à un agent de la PAF. Cette situation soulève plusieurs difficultés.

Tout d'abord, aucun maintenu n'est à l'abri d'un refus de la PAF. Dans ces cas-là soit l'avocat de la personne maintenue soit des associations comme l'Anafé ou Forum Réfugiés-Cosi doivent intervenir. Encore faut-il que le ou la maintenu(e) ait un avocat ou soit en mesure de contacter une association.

Par exemple, à Orly en 2014, un agent de la PAF a rétorqué à une Ivoirienne qui souhaitait voir un médecin en raison d'articulations douloureuses qu'il n'y avait « pas de médecin en »rance», qu'il allait « l'attacher et la renvoyer en Afrique » et que si elle voulait voir un médecin, elle avait « qu'à retourner en Afrique ». Les autres maintenus ont été témoins de ces propos. Finalement, madame a pu voir un médecin après s'être plainte à son avocat.

Une autre difficulté se pose dans la pratique de sélection que va effectuer la PAF. En effet dans beaucoup de situations, la PAF ne va contacter un médecin que si la personne est dans un état critique flagrant et ce alors même qu'ils ne sont pas médecin.

d. La difficulté de soigner dans un cadre de privation de liberté

Je voudrais juste donner rapidement quelques exemples représentatifs de la difficulté de toujours soigner au mieux en zone d'attente.

Et je vais commencer par évoquer l'un des seuls témoignages d'un médecin ayant exercé en zone d'attente, le docteur Philippe Tagourdeau. Il a été médecin dans la zone d'attente de Roissy en 2003 et il a écrit un livre que je vous conseille vivement de lire Défense de soigner pendant les expulsions.

Le docteur Tagourdeau commence son livre en rappelant le fameux serment d'Hippocrate et ses « principes intangibles qui doivent guider l'exercice de la médecine ». Le reste de son livre consiste à démontrer à quel point il est difficile de respecter rigoureusement ces principes dans le milieu de la zone d'attente : « mon seul but – en tant que médecin, citoyen, électeur et aussi contribuable – est de mettre à jour un système qui aboutit à une gabegie financière, à un déshonneur de la médecine et à un gâchis humain, et qui entache à mon sens l'image de la France ». Le docteur Tagourdeau annonce ainsi la couleur dès le prologue. Par exemple, les médecins ont pour consigne d'éviter autant que possible les examens complémentaires, sauf en cas d'urgence. Et ce dans le but de ne pas perturber le travail de la PAF. Seules les urgences doivent être adressées à l'hôpital, « les petits bobos doivent être traités à l'unité médicale de la ZAPI et avec les moyens du bord ». C'est une violation de l'obligation d'égalité de traitement envers les patients. Bien que ce témoignage date de 2003, cette consigne semble toujours d'actualité.

Je vais donc terminer sur un exemple qui me semble assez emblématique. En 2015, l'Anafé a suivi le cas de Zied, opposant politique au gouvernement tunisien, maintenu en zone d'attente avec sa fille agée de 12 ans, Abida. Tous deux sont très fragiles psychologiquement. Zied, victime de menaces et de plusieurs tentatives d'assassinats en Tunisie, suit un traitement antidépressif dont la prise est autorisée par le médecin de la ZAPI. Abida, qui elle, a subi une tentative de viol à la sortie de l'école est également psychologiquement très fragile et refuse de manger.

J'en profite pour faire une rapide parenthèse sur le fait que le médecin a refusé tout examen psychologique d'Abida. Il n'y a en effet pas de suivi psychologique en ZAPI, sauf si le médecin demande une consultation psy mais qui n'aboutira pas nécessairement à un suivi. Fin de la parenthèse.

Outre sa dépression, Zied s'est rendu chez le médecin à plusieurs reprises car il toussait beaucoup et avait très mal à la poitrine. Refusant tout examen complémentaire, le médecin déclare Zied en bonne santé. Zied et Abida seront finalement admis sur le territoire français au titre de l'asile sur décision du tribunal administratif de Paris. Une consultation médicale révélera alors que Zied est atteint de la tuberculose et qu'il était maintenu en zone d'attente durant la phase la plus contagieuse de la maladie.

Voilà donc un exemple qui prouve la difficulté de soigner dans le respect de son serment d'Hippocrate et du code de déontologie en zone d'attente. On en a beaucoup d'autres, comme le fait pour les médecins de donner des certificats de comptabilité au transport aérien à la demande de la PAF alors qu'ils ne doivent normalement délivrer que des certificats d'incompatibilité.

Mais je laisse maintenant la parole à Reem Mansour qui pourra mieux que moi témoigner de la difficulté de soigner en milieu fermé.

Reem MANSOUR, Médecin Généraliste, US Baumettes/UMCRA de Marseille

Bonsoir, je voudrais d'abord remercier l'Anafé car c'est toujours bien d'avoir l'occasion de se retrouver dans un espace où on peut exprimer comment se passe notre travail en centre de rétention : je n'interviens pas en zone d'attente, mais au centre de rétention de Marseille, et par ailleurs je travaille à l'unité sanitaire de la prison des Baumettes. Je vais partir du cadre légal pour me diriger davantage vers le patient ou le retenu.

L'encadrement législatif en rétention est récent, puisqu'il date du 29 octobre 1981. La définition de la rétention administrative est la suivante : « privation de liberté spécifique pour les étrangers en ins-

tance d'éloignement du territoire français; il s'agit du placement par une préfecture, « pour le temps strictement nécessaire à son départ », « dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire » d'un étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement forcé ». Les locaux sont gérés par la police des frontières et la durée maximale de rétention et de 45 jours. Si au bout de 45 jours, la personne n'a pas été expulsée, elle est libre, mais cela ne résout pas sa situation administrative.

En ce qui concerne la prise en charge sanitaire, elle est réglementée par une circulaire en date du 7 décembre 1999, qui introduit la notion d'unité médicale du CRA, et qui va donc mettre en place l'organisation des soins au sein de l'unité médicale.

- Le médecin a un rôle de continuité des soins : c'est-à-dire qu'il est important de pouvoir contacter le médecin traitant d'un patient qui arrive et qui a déjà un suivi à l'extérieur, et de poursuivre une prise en charge, un traitement éventuel prescrit à l'extérieur.
- Le médecin doit veiller aux conditions sanitaires, mais aussi psychologiques et psychiatriques, de la rétention, ce qui peut être très difficile.
- On doit aussi tenir un recueil de données épidémiologiques : on a un rapport d'activités au sein du CRA, dans lequel on va détailler le type de pathologies rencontrées, le nombre de patients qu'on a orienté vers les urgences psychiatriques ou somatiques.
- Les moyens doivent être ajustés à la taille de chaque CRA, c'est-à-dire selon la capacité du CRA, combien on a besoin de médecins ou d'infirmiers sur la semaine, comment doivent être organisés les locaux, est ce qu'il faut qu'il y ait un pharmacien ou pas.
- Au niveau de Marseille, on essaye d'organiser un relai médical à l'extérieur pour les personnes qui ne sont finalement pas expulsées, notamment pour celles qui n'avaient pas du tout de suivi médical avant le passage en rétention.

J'arrive à la question de la certification : un de nos premiers rôles, je pense, et c'est là où on a une marge de manœuvre, c'est d'être vigilant et de protéger contre l'éloignement un étranger malade. En cas de nécessité d'une prise en charge médicale pour un patient, dont le défaut pour entrainer des conséquences d'une exceptionnelle gravité, et si on estime qu'il y a un risque que le patient n'ait pas accès à une prise en charge nécessaire dans son pays d'origine, on peut saisir dans les plus brefs délais :

- Jusqu'à la fin de l'année de 2016, notre interlocuteur était le médecin de l'agence régionale de santé, sous la tutelle du ministère de la santé.
- Depuis le 1er janvier 2017 c'est un médecin de l'OFII, sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

Cela vient de commencer, donc je n'ai pas suffisamment de recul pour vous dire comment les choses vont évoluer avec ce changement.
Quand on estime qu'il faut le faire pour un de nos patients, il faut le faire très rapidement, et on va donc adresser un courrier avec un certificat médical très détaillé en urgence au médecin de l'OFII.

En ce qui concerne les autres certificats : effectivement, pas de certificat de compatibilité. Il existe une fédération des unités médicales des centres de rétention en France, dont le président est Patrick Ohayon, médecin à la prison de Nice et au CRA de Nice. À l'occasion d'une de nos assises, en présence du ministère de l'intérieur et du ministère de la santé, nous avons réaffirmé que nous étions médecins traitants et qu'il nous était impossible de faire un certificat de compatibilité avec le placement en centre de rétention, l'expulsion ou l'éloignement.
Par contre, pour les certificats d'incompatibilité (je différencie le certificat d'incompatibilité pour la rétention du certificat pour lequel je fais un rapport médical détaillé pour essayer de maintenir la personne sur le territoire), je vais vous donner deux exemples :

- Un patient arrive en CRA, il avait été opéré au niveau de l'abdomen et avait donc une poche pour permettre l'évacuation des selles. Au service médical, nous n'avions pas de poche : j'ai fait un certificat pour dire que son état de santé était incompatible avec la rétention. La procédure a fonctionné, la préfecture l'a libéré et l'a probablement assigné à résidence.
- Une personne a une fracture de la jambe assez sévère, avec des fixateurs externes : elle est incapable de se lever pour prendre sa douche, a besoin d'un certain nursing. J'ai aussi fait un certificat d'incompatibilité.

À noter que je n'ai pas encore été confrontée à une femme enceinte de huit mois pour laquelle il peut être incompatible de prendre l'avion.

On en arrive au centre de rétention de Marseille : l'unité médicale est ouverte 7 jours sur 7 et les infirmières sont présentes 10 heures par jour. Il y a un médecin généraliste présent 100 demi-journées à l'unité médicale. Il faut savoir que chaque personne qui arrive au CRA est amenée à l'infirmerie et bénéficie d'une consultation avec une infirmière systématiquement, pour qu'on puisse dépister une nécessité pour une consultation médicale. Les infirmières sont très larges dans leur prise en charge : dès qu'elles ont un doute, dès que le patient a un comportement anormal, des signes d'angoisse, qu'il évoque une pathologie aigue, qu'il a un traitement qu'il doit prendre de manière régulière, le patient est automatiquement orienté vers la consultation médicale.
On parlait tout à l'heure de considérer les femmes comme des personnes vulnérables : en CRA, on sait que ce sont des femmes en situation irrégulières, et qui sont donc potentiellement victimes de maltraitances de tous types à l'extérieur, et donc je considère qu'il faut une consultation médicale systématique avec les femmes, pour tenter de mettre à jour d'éventuels problèmes.
Il n'y a pas de psychologue ou de psychiatre qui intervient au CRA de Marseille, mais je crois qu'au Mesnil-Amelot il y a un psychiatre qui intervient pour des situations particulières. Je pense que c'est quelque chose dont on a besoin, car on a le sentiment de faire en permanence du soutien psychologique en tant que médecin généraliste. Pourquoi pas, puisque nous devons prendre en charge la personne de manière globale, mais il est vrai que parfois j'aurais envie d'avoir un psychiatre à mes côtés pour qu'il me donne son avis.

Les patients à qui on a prescrit un médicament quotidien viennent au niveau de l'infirmerie chaque jour pour que l'infirmière leur délivre le médicament. C'est un bon moyen de voir comment ils vont, s'ils supportent bien le traitement et comment ils vont psychologiquement.

Ce qui est particulier au niveau du CRA de Marseille c'est qu'il n'y a pas de libre circulation. Les infirmières vont présenter une liste à la police disant que l'on doit voir x, y et z parce qu'ils ont un traitement qu'on doit leur délivrer. Pour les autres, s'ils ont besoin de venir à l'infirmerie, il faut qu'ils se manifestent auprès de la police. Cela pose problème car parfois la police va répondre que le médecin et les infirmières ne sont pas là, alors qu'on est là.

On a accès à un service d'interprétariat par téléphone, ISM, qui est très utile.

Que faire lorsqu'on a un patient devant nous ? On peut délivrer des médicaments, puisqu'on a accès à la pharmacie de l'hôpital. On ne se prive pas de les envoyer en milieu hospitalier pour des consultations spécialisées. Le problème, c'est qu'il y a des délais de rendez-vous, et le patient qu'on a devant nous peut être libéré dans deux jours comme il peut passer 45 jours en rétention. On essaie au mieux quand c'est nécessaire d'organiser des consultations spécialisées à l'hôpital. On peut les envoyer à l'hôpital pour faire des radios, on peut faire des prises de sang à l'unité médicale et bénéficier du laboratoire de l'hôpital. On a évidemment accès aux services de l'hôpital le plus proche pour les urgences psychiatriques et somatiques, et aussi pour les urgences dentaires car nos patients souffrent très souvent de gros problèmes dentaires.

Très rapidement des chiffres : plus des 2/3 des patients viennent d'Afrique du Nord (Algérie, Maroc, Tunisie). Pour les autres nationalités, c'est plus anecdotique : on a des patients roumains, des patients sénégalais surtout l'été car ils viennent d'Italie pour vendre des souvenirs sur la plage mais se font arrêter car ils n'ont pas de titre de séjour en France.

Le CRA de Marseille a une capacité théorique de 136 places. En 2015, 1766 personnes ont été placées en CRA, avec 2% de femmes. L'âge moyen est de 32 ans : c'est une population relativement jeune. Les sortants de prison constituent un pourcentage de plus en plus élevé : ils étaient 9 % en 2011, 18 % en 2015. Les autres ont été interpellés sur la voie publique.
Un certain nombre de consultations médicales sont réalisées, avec au moins le tiers des consultations

adressées par les infirmières pour des motifs qui concernent de manière très large la « santé mentale » avec des personnes qui expriment des symptômes comme l'insomnie, le stress, l'angoisse, ou des patients qui souffrent réellement d'une pathologie psychiatrique, ou des patients qui sont dans une problématique d'addiction.

Pour en venir à la vulnérabilité, comme Mme Hazan a dit, il n'y a pas de liste exhaustive. Moi aussi j'en ai une, que j'ai essayé de faire au niveau du centre de rétention. La vulnérabilité de base : pour moi un sortant de prison est à la base vulnérable. Il a commis un délit, il a eu sa peine, et à la sortie de prison la police aux frontières l'attend systématiquement, attend tout étranger qui n'a pas de titre de séjour, même européen, devant la prison, et le place directement en centre de rétention. Je retrouve mes patients des Baumettes au centre de rétention.
En ce qui concerne les addictions, on retrouve beaucoup de jeunes, qui viennent notamment de Tunisie et qui sont dans une poly consommation de nombreux produits, et qui sont extrêmement fragiles, avec un état de santé précaire. Ce sont des personnes qui à l'extérieur ont des difficultés pour accéder aux droits, qui n'ont parfois pas l'aide médicale d'état. On est parfois les premiers recours aux soins. La précarité sociale, à cause de la précarité administrative.
On a parlé aussi de la fragilité de la santé mentale, à cause de ce que les personnes ont pu subir dans le pays d'origine avant le départ, le parcours d'exil et bien sûr les conditions d'accueil en France. Parfois pour certains, la pathologie psychiatrique a pu favoriser l'interpellation : on a par exemple déjà eu le cas d'un homme qui s'est présenté devant le centre de rétention avec une arme factice. La police des frontières a cru que c'était une vraie arme, a couru après lui. Il se trouve qu'il n'avait pas de titre de séjour, il s'est retrouvé en centre de rétention, et ce patient était un malade psychiatrique que j'ai pu hospitaliser en psychiatrie.
On a par ailleurs certains patients qui viennent de certains pays et on retrouve chez eux des pathologies dont la prévalence est plus importante. Il faut donc qu'on soit à l'écoute, qu'on essaie si possible de faire de la prévention, qu'on soit vigilant, de vérifier qu'ils ne souffrent pas de telles maladies.

On parlait tout à l'heure des enfants : je n'ai pour ma part encore jamais vu d'enfants, mais c'est tout aussi dur de voir un adulte en CRA, puisque d'un seul coup ils sont arrachés à leur quotidien, ils ne savent pas et n'ont aucune prise sur ce qui va se passer. Du jour au lendemain elle est enfermée et peut se retrouver expulsée dans son pays alors que ça fait des années qu'elle survit en France. Cela peut induire des problèmes de santé auxquels je n'avais moi-même jamais été confrontée : on est appelé dans une chambre et on se retrouve avec quelqu'un qui est allongé par terre et qui tremble. Au début je me demandais si ce n'était pas des crises d'épilepsie, mais l'examen clinique est normal, c'est en fait la manière qu'a la personne d'exprimer son angoisse de se retrouver enfermée et peut être éloignée de sa famille et de ses proches. Donc des troubles anxieux, des manifestations somatiques c'est-à-dire des douleurs à l'estomac, maux de têtes : les personnes expriment de cette manière-là leur angoisse. On voit aussi des phénomènes d'aggravation de problèmes de santé préexistants : quelqu'un qui a une hypertension artérielle et se retrouve dans un état de stress et qui voit sa tension augmenter. Il va falloir essayer de réguler les choses.

J'estime qu'on est peut-être à un poste d'observation de la violence et de la souffrance et qu'on a peu de marge de manœuvre. On va tenter de protéger les étrangers malades qui sont sous un risque d'expulsion. Quand j'ai des patients qui ont des maladies psychiatriques graves, pour lesquelles j'ai pu avoir des contacts avec les médecins à l'extérieur, je vais l'envoyer aux urgences psychiatriques, le patient est hospitalisé et la mesure de rétention est levée. Cela ne signifie pas que sa situation est régularisée mais il est en tous cas sorti de la rétention.

On fait face à des difficultés d'exercice : on subit une pression de la préfecture. En 2016, lorsque je saisi le médecin de l'ARS pour une situation, ça m'est arrivé quelque fois que la préfecture m'appelle pour me dire que tel pays est prêt à reprendre cette personne à conditions que je communique le dossier médical. De mon côté, impossible de transmettre le dossier médical, je suis tenue au secret professionnel, d'ailleurs j'ai saisi le médecin de l'ARS. Il s'agissait d'une femme nigériane prostituée, psychotique, avec un bon suivi sur le plan psychiatrique, et qui avait un titre de séjour en Espagne.

Moi j'avais fait comme s'il n'y avait pas de titre de séjour en Espagne, j'avais saisi le médecin de l'ARS pour qu'elle soit libérée et qu'on puisse continuer le suivi médical en France. La préfecture m'informe que le médecin de l'ARS a émis un avis défavorable. Je réponds que je l'avais eu au téléphone, que je pensais que l'avis était favorable, mais que quoi qu'il en soit ce ne serait pas la première fois que la préfecture expulserait la personne même si un médecin avait saisi le médecin de l'ARS. La préfecture en portera la responsabilité. La préfecture a insisté sur le fait que les Espagnols réclamaient le dossier médical : j'ai répondu qu'il n'y avait pas de problème si la patiente le demandait. La préfecture répond que l'on sait très bien que la patiente ne le demandera jamais. Le lendemain, la patiente a été libérée, elle n'a donc pas été expulsée.
Il faut en permanence éviter l'autocensure : le médecin de l'ARS émet souvent des avis défavorables devant une situation médicale donnée, et donc un sortant de prison qui est sous traitement de substitution non disponible dans le pays d'origine, le médecin de l'ARS émet un avis défavorable parce qu'il est sortant de prison alors qu'il n'a à émettre qu'un avis technique, et non sur les raisons de l'emprisonnement. À force, je le sais, mais je continue de le saisir même si je sais que l'avis sera a priori défavorable.

L'unité médicale du CRA de Marseille n'intervient pas en zone d'attente parce qu'on n'est pas lié par une convention pour intervenir sur le plan de la santé. Alors effectivement, s'il y a une urgence vitale, les médecins et les infirmières vont intervenir, mais dans le reste des situations on n'intervient pas. Il y a une dizaine de jours, il y avait une mère avec deux enfants en zone d'attente, et les infirmières m'ont relaté qu'un des enfants avait de la fièvre. La police des frontières a fait appel à un médecin (du SAMU ou de SOS médecin), qui est venu sur place et a prescrit une surveillance de température par la maman. Bien évidemment, la maman n'a pas de thermomètre, donc les infirmières ont subi une pression de la part de la police aux frontières et sont intervenues en ZA pour délivrer un thermomètre pour que la mère puisse vérifier la température de son enfant.

Discussion

Une infirmière fait simplement une remarque : elle travaille en CRA et témoigne avoir assisté à des retenus qui s'automutilent pour prouver qu'ils sont malades. Elle parle d'effets pervers de la raison humanitaire d'État, qu'elle met en parallèle avec la reconnaissance législative de la vulnérabilité : les retenus utilisent leurs corps pour prouver leur légitimité sur le territoire.
Reem MANSOUR explique que malheureusement elle ne propose pas systématiquement de dépistage car dans le cas où l'on trouve une maladie, elle n'est pas certaine du tout que le médecin de l'ARS/OFII va la suivre dans son diagnostic. Elle ne sait pas ce qu'elle pourra faire, elle va annoncer la maladie mais n'est pas sûre du tout que derrière le médecin suive. Elle fait donc seulement un travail de prévention et propose une prise de sang, mais ne va pas rechercher des maladies. Elle termine en disant qu'il faut que la loi évolue.

Conclusion

Alexandre Moreau, Président de l'Anafé

Juste quelques mots pour vous remercier d'être venus, pour remercier nos intervenants d'avoir bien voulu participer à ce séminaire et pour la qualité de leur propos. Vous nous avez permis de mieux saisir la notion de vulnérabilité qu'on commence à appréhender notamment à la frontière. Vous nous avez donné des pistes de travail et de réflexion, vous nous avez ouvert un nouveau chantier de travail car comme à son habitude, comme à chaque évolution législative, jurisprudentielle, comme pour chaque nouvelle pratique administrative ou policière, vous pouvez être sûrs que l'Anafé va s'emparer de la question et commencer un travail d'analyse et de réflexion. Ce séminaire en était le premier moment. Je remercie aussi Aude d'avoir filmé et enregistré tous ces débats, vous pourrez retrouver prochainement nos échanges, sous une forme qu'on ne connait pas encore. Je vous remercie, à bientôt.

Vues de l'intérieur
Des histoires de zones d'attente

*« L'Europe, ce n'est pas D***land ! » Quand les interprètes s'aventurent au-delà de la traduction*

Noelia Liz est arrivée du Paraguay le 18 février 2016 pour passer quelques jours de vacances en Espagne. Mais, arrivée à Paris où elle devait prendre une correspondance pour Malaga, la police aux frontières ne l'a pas laissée poursuivre son transit au motif qu'elle ne disposait pas d'un viatique suffisant, ni d'un hébergement pour toute la durée de son séjour.

L'officier de police qui l'a contrôlée lui a posé une multitude de questions sur les « réels » motifs de son séjour. Elle a alors expliqué tant bien que mal (ne parlant pas français) qu'elle n'était pas du tout au courant de la nécessité d'avoir une lettre d'invitation pour se rendre en Espagne, étant donné que les Paraguayens n'ont pas besoin de demander un visa touristique pour entrer dans l'espace Schengen. Pour ce qui est de l'argent, elle n'avait pas pris sur elle toute la somme nécessaire à son séjour étant en possession d'une carte de retrait internationale. L'officier de police n'en a cependant pas tenu compte car elle n'était pas en mesure de présenter un relevé de compte attestant de ses ressources. Elle a donc été placée dans la salle de maintien de l'aérogare en vue de son transfert en ZAPI (zone d'attente pour personnes en instance où sont maintenues les personnes qui se voient refuser l'entrée en France). Là, les officiers de quart l'ont à nouveau interrogée sur les motifs « réels » de son séjour. Après quoi, une interprète en espagnol a été contactée par téléphone pour lui expliquer ses droits, comme cela est prévu à l'article L. 221-4 du CESEDA.

Mais Noelia Liz n'était pas encore arrivée au bout de ses peines. Au lieu de lui expliquer ses droits, l'interprète n'a fait que poursuivre le pénible entretien commencé dans la matinée par la police, en lui demandant pour la énième fois pourquoi elle n'était pas en mesure de produire un relevé de compte. Noelia Liz lui a alors expliqué qu'elle disposait de la somme requise pour son séjour et qu'il suffisait, pour en avoir la confirmation, d'appeler sa banque. L'interprète lui a rétorqué qu'elle n'était pas là pour « que son banquier lui raconte sa vie » et que « l'Europe, ce n'est pas D***land ! »...

Noelia Liz n'a donc reçu aucune information concernant ses droits et n'a même pas pu avoir un verre d'eau avant 14h00, moment où une autre personne d'origine latino-américaine est arrivée dans la salle de maintien, accompagnée d'un autre interprète. Ce deuxième interprète leur a expliqué à toutes les deux qu'elles allaient être placées en ZAPI et qu'elles pourraient alors réunir les documents qui leur manquaient afin de poursuivre leur voyage. Noelia Liz a enfin pu téléphoner à sa famille restée au Paraguay et aux personnes qui l'attendaient en Espagne, restées sans nouvelles depuis son départ. Et, après 4 jours de maintien en zone d'attente, Noelia Liz a été libérée par le juge des libertés et de la détention.

Si Noelia Liz a retrouvé sa liberté et que le souvenir de l'interprète qui s'est moquée d'elle au téléphone ne restera qu'un mauvais souvenir de son passage à Paris, son témoignage pose des questions fondamentales en ce qui concerne l'interprétariat. Ainsi, l'interprète, seul lien avec les autorités françaises pour les personnes maintenues en zone d'attente ne comprenant pas le français, peut s'avérer être un obstacle supplémentaire dans leur difficile parcours à la frontière. Allant bien au-delà de leur rôle, certains professionnels se substituent à la police en soumettant les personnes qu'ils sont censés assister à un véritable interrogatoire.

Lorsque la personne concernée est demandeuse d'asile, la question de l'interprétariat est encore plus fondamentale. Un interprète qui outrepasserait son rôle risque non seulement de ne pas informer correctement la personne sur ses droits mais également de compromettre sa demande d'asile. La question est encore plus sensible lorsque la personne maintenue demande un interprète dans une langue rare. C'est alors souvent la même personne qui fait l'intermédiaire lors des échanges avec la police aux frontières puis lors de l'entretien avec l'officier de protection de l'OFPRA. Son regard n'est alors plus neutre.
Ayant connaissance de la situation de la personne demandeuse d'asile préalablement à son entretien, l'interprète peut en effet s'être déjà fait une idée de sa situation et orienter l'entretien, même malgré lui, dans une direction qui peut s'avérer désavantageuse pour la personne.

L'interprétariat à la frontière est donc un enjeu majeur dans le devenir des personnes maintenues en zone d'attente, ce qui accentue la gravité de s'aventurer au-delà de la traduction demandée.

Mathilde, Intervenante Anafé, 2016

La solitude des personnes maintenues

Mouna est une mère de famille qui habite dans une petite ville de banlieue parisienne depuis 18 ans avec ses deux enfants. Mais le 26 avril 2016, alors qu'elle rentrait de ses vacances passées à l'étranger, au moment de passer la frontière, la police lui refuse l'entrée en soutenant que son passeport n'est pas le sien.

Mouna est alors « mise à l'écart », elle attend dans l'aérogare puis elle est placée en zone d'attente pour permettre à la police d'organiser son refoulement vers le pays de provenance. Une course contre la montre commence. Pour Mouna, il convient donc de prouver que ce passeport est bien le sien afin de demander une régularisation dans la journée et ce, depuis le poste de police de l'aéroport. Cette régularisation le jour même est dite a posteriori, elle sera acceptée au bon vouloir du policier qui examinera ces pièces. D'ailleurs, de par cette situation, la peur et la colère l'ont submergée. La langue française n'étant pas sa langue maternelle, Mouna peine à comprendre toutes les questions insistantes posées en français par la police aux frontières. La régularisation a été refusée, Mouna comprend alors qu'aucune porte ne lui permettra d'accéder au territoire avant 96 heures, moment où elle sera vue par un juge – si elle n'a pas été renvoyée avant.

Lors des permanences de l'Anafé, outre les appels de personnes maintenues en zone d'attente, de nombreux appels proviennent de personnes situées sur le territoire. Après un long temps sans avoir eu de nouvelle de Mouna, son oncle a appris son maintien en zone d'attente et est désarmé face à la situation. Il a alors le réflexe de nous appeler, ce mercredi soir.

En plus d'avoir un proche qui a réussi à nous informer, Mouna a été soutenue par son mari. Celui-ci, étant sur le territoire français et habitant non loin de Paris, a pu lui rendre visite. Ce soutien est précieux. Les maintenu.e.s connaissent une pression psychologique forte. L'enfermement rime avec impuissance. Se déplacer est impossible, communiquer est impossible, être soit est impossible. Le téléphone a été confisqué. Il faut utiliser les cabines, ces téléphones au fonctionnement tangent, non-gratuit, devant être partagés, situés dans les couloirs. La confidentialité n'existe pas. À tout cela s'ajoute, pour Mouna (et pour tant d'autres maintenu.e.s), le sentiment d'être « un.e criminel.le ».

Ainsi, il est primordial d'être soutenu pour affronter la solitude et faire entendre ses droits. Ne plus être maintenu par la police alors que sa vie est en France. Pour ce faire, il faut rassembler les documents justificatifs. Quelle mince affaire lorsque la personne est privée de liberté et sans aide extérieure ! Pour Mouna, impossible de demander aux autorités de son pays d'origine de prouver que son passeport est un vrai puisqu'elle a déjà demandé l'asile en France. Il faut alors prouver par des témoignages que sa vie est en France et que son identité est reconnue.

Cela a été possible grâce, une nouvelle fois, à la présence et à l'action de proches. Les proches ont ainsi pu être présents et entendus, lors de la première audience devant le juge des libertés et de la détention. Ainsi, après quatre jours de maintien, Mouna a pu rentrer sur le territoire. Elle a pu retrouver son mari, ses enfants, sa maison, sa rue, sa ville, sa « France » - son pays de séjour depuis dix-huit ans.

Mouna a eu de la chance d'avoir été soutenue. Un soutien à plusieurs niveaux qui lui a permis de tenir le choc, alors que la police l'avait placée (avec tant d'autres personnes) loin de tout, loin de tous. Le fait que des proches aient pu l'aider a permis de trouver une solution. Cela a en effet permis de prouver au juge, face à la « grande parole » de la police aux frontières que son passeport est bien le sien. Tous les maintenus n'ont pas cette chance...

Angèle, Intervenante Anafé, 2016

Mineurs isolés en zone d'attente : droits en péril aux frontières françaises

Le 2 décembre 2015, l'Anafé était avertie de la situation de Joy, jeune mineure isolée de nationalité nigériane, maintenue en zone d'attente à Roissy depuis le 28 novembre où elle a déposé une demande d'asile. Sa situation témoigne, une fois de plus, d'une série de violations des droits de personnes plus vulnérables en zone d'attente, notamment des mineurs, que l'Anafé ne cesse de dénoncer.

Bien que le maintien en zone d'attente des mineurs isolés demandeurs d'asile soit, depuis l'entrée en vigueur de la réforme du droit d'asile le 2 novembre 2015, une exception, Joy s'est vue refuser l'accès au territoire français et notifier un maintien en zone d'attente.
Pourtant, un document délivré par le CICR (Comité international de la Croix-Rouge) en 2013 attestait bien de sa minorité, indiquant une date de naissance qui lui donnait 17 ans au moment de son arrivée aux frontières françaises. Mais, il semble que cela ne soit pas suffisant aux yeux de l'administration… Un test osseux a donc tout de même été pratiqué, ayant abouti à la confirmation de l'âge de Joy, établi à 17 ans. Un petit rappel de la Convention internationale des droits de l'enfant semble s'imposer ici : l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les prises de décision le concernant (voir en ce sens l'article 3 de la Convention). Il ne peut être en aucun cas de l'intérêt d'une jeune fille de 17 ans d'être maintenue en zone d'attente et de voir ses interlocuteurs remettre en cause son âge alors même qu'elle se trouve en situation de vulnérabilité et qu'elle demande une protection internationale. De telles pratiques sont inacceptables et intolérables. Rappelons les conclusions du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Gil Robles, qui, dans son rapport de 2006[167], dénonçait déjà ces suspicions généralisées à l'égard des mineurs isolés étrangers en rappelant que les examens osseux étaient des techniques « inadaptées ».

Mais les violations des droits de Joy ne s'arrêtent pas là. Les investigations autour de la minorité de Joy ont également conduit à s'intéresser aux visas déjà édités au nom de Joy. Des documents soulevèrent alors, à nouveau, des doutes sur sa minorité. Désormais considérée comme majeure, c'est seule que Joy a dû se présenter au juge des libertés et de la détention (JLD), son administrateur ad hoc ayant été dessaisi. Suite à l'audience, le JLD a pourtant décidé de prolonger son maintien en zone d'attente. Dans le même temps, sa demande d'asile a été rejetée. Un recours a été effectué avec l'aide d'un avocat pour contester cette décision mais le tribunal administratif l'a rejeté.

Dans l'impasse, Joy a dû attendre, toujours privée de liberté, son refoulement vers le Nigéria, à Lagos, qui a eu lieu le 13 décembre, soit après 16 jours passés en zone d'attente.

Nouvelle victime des violations des droits de l'Homme aux frontières française, la situation de Joy témoigne une fois de plus des conséquences de la suspicion généralisée à l'égard des mineurs.

Emilie, Intervenante Anafé, 2016

167. ROBLES Gil, Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France, Conseil de l'Europe, 15 février 2006.

La ligne rouge à ne pas franchir

Être intervenant en zone d'attente n'est pas chose facile tous les jours. Urgences, situations compliquées, problèmes d'interprétation, rapports parfois tendus avec l'administration…, les journées d'interventions sont parfois bien chargées et les nerfs mis à rude épreuve.
Lieu d'enfermement, la zone d'attente confronte l'intervenant à ses propres limites. Constamment en interactions humaines avec des acteurs différents mais évoluant dans le même petit espace que lui, il est sous tension et en état d'alerte constant. En effet, chaque information et chaque petit détail peut compter quand il cherche une solution pour l'une des personnes maintenues qui est venue frapper au bureau. Il se doit donc d'être attentif, vigilant, de garder les yeux ouverts mais aussi – et surtout – de garder son sang-froid, prendre du recul, gérer ses émotions et rester professionnel.

Mais comme tout être humain, l'intervenant peut aussi avoir ses failles, ses points faibles, ses limites. Il suffit d'un instant et la ligne rouge à ne pas franchir se rapproche, cette ligne à partir de laquelle les émotions prennent le dessus et empêchent d'agir comme il faudrait, voire conduisent à l'erreur.

En effet, face à des situations qui lui paraissent souvent injustes, révoltantes, incompréhensibles, cette ligne rouge n'est jamais bien loin. Or, c'est à ce moment-là, où les émotions et sentiments commencent à l'emporter, ajoutés à la fatigue, à l'urgence mais aussi à la pression du lieu en lui-même et du sentiment d'enfermement qu'il dégage, parfois étouffant, qu'il se doit d'être le plus vigilant.

Car comment dénoncer un enfermement dans une zone d'exception, de dérives, en frôlant soi-même la limite de la légalité et de la légitimité ? Ce sont en effet dans des espaces tels que la zone d'attente que les limites entre justice et injustice, légitimité et illégitimité, légalité et illégalité, se trouvent plus minces et mises à rude épreuve.

Sans en prendre réellement conscience, l'intervenant de l'Anafé a donc constamment une « épée de Damoclès » au-dessus de sa tête. Mais c'est aussi car il l'a choisi et qu'il a voulu être là. Car au-delà des difficultés, des questions qu'il se pose, des émotions, du risque de faute ou d'erreur, l'intervenant vit avant tout une expérience humaine. Même si cela peut le pousser aux limites de ses retranchements, il en apprend chaque jour un peu plus sur les autres, sur lui-même, sur ses convictions, sur la société dans laquelle il évolue. Il partage, avec les personnes maintenues qu'il accompagne mais aussi avec les autres intervenants de l'Anafé, une expérience riche en rebondissements et en rencontres. Chaque jour devient ainsi une nouvelle aventure.

Et le soir, en rentrant chez lui, bien que parfois fatigué et un peu déprimé, il sait qu'il n'est pas seul. En revoyant les visages des personnes qu'il a pu rencontrer, en repensant à ces histoires de vie, il prend conscience de toute l'importance de la journée écoulée. Son champ d'action ayant beau être limité, le plus important reste cet échange avec les différentes personnes qu'il a pu entretenir. Et ce sont ces visages, ces discussions, ces histoires de vie, ces partages d'aventures avec ses amis intervenants, qui lui permettent de trouver la force de ne pas baisser les bras et de continuer sa lutte pour un monde plus juste et respectueux de tous les êtres humains, quels qu'ils soient.

Emilie, Intervenante Anafé, 2016

Le Passage...

Aujourd'hui, 8 avril, grosse journée en zone d'attente. Les personnes s'enchaînent, la file d'attente derrière la porte de la permanence de l'Anafé grossit de plus en plus, des tensions commencent même à se sentir…

Parmi toutes ces personnes, une jeune fille, étudiante en France en lycée professionnel. Elle s'appelle Charlie Nicole et a 21 ans.

Elle se présente à nous avec tous ses certificats de scolarité ainsi que son contrat jeune majeur avec l'association « Le passage » dans l'Aube. Un nom d'association qui nous fait sourire dans le contexte de la zone d'attente et qui s'applique particulièrement bien à sa situation.

En effet, nous réussirons, en lien avec l'association qui l'accompagne dans ses études, à la faire sortir dans la journée. Première régularisation a posteriori en ce qui nous concerne : la police aux frontières a décidé de revenir sur sa décision initiale de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente au motif qu'elle a estimé que Charlie Nicole avait régularisé sa situation peu de temps après son arrivée. Comme quoi, rien n'est impossible.
Il y a donc un sentiment de joie à cette nouvelle, enfin une fin heureuse parmi toutes les autres situations que nous sommes amenés à rencontrer en tant qu'intervenants en ZAPI 3...

Mais aussi sentiment de frustration et d'incompréhension... Comment a-t-il été possible qu'elle, tout comme tant d'autres, se soit retrouvée maintenue en zone d'attente de Roissy ?

Pour sa part, elle aura été « de passage » en ZAPI 3, maintenue pendant 24h, pas plus. Mais un passage qui l'aura marquée. Au cours de ces 24h passées en ZAPI, elle aura connu l'attente : attente dans les couloirs de la ZAPI, attente devant les portes du bureau de la police pour apporter des documents supplémentaires prouvant sa scolarité en France, attente d'une réponse, incertitude,…

Mais au-delà de l'attente, elle s'est sentie comme une criminelle, jugée du fait de ses origines camerounaises, sans respect de ses droits. Elle a l'étrange sensation d'avoir été considérée comme une menteuse alors qu'elle revenait seulement de quelques jours en Espagne avant de reprendre ses cours le lundi suivant.

Une personne de passage en ZAPI 3, un témoignage, trace parmi d'autres de ce passage, mais combien d'autres personnes avec ce même ressenti d'être jugé comme un criminel et un menteur ? Combien d'autres personnes maintenues en zone d'attente alors que cela ne devrait pas être le cas ? Combien de personnes vivant dans cette attente, dans ce lieu de « passage » qu'est la zone d'attente, avec tous les doutes et toutes les incertitudes sur l'issue qui sera donnée à ce « passage » ?

Emilie, Intervenante Anafé, 2016

Les dérives de la criminalisation des étrangers aux frontières ou comment maintenir une personne résidente en France légalement sous couvert de la « lutte contre le terrorisme »

Sabri est arrivé le 8 mai à Roissy. Vivant en France depuis de nombreuses années, avec sa femme et ses enfants, il a enfin reçu sa carte de résident au début de l'année 2016. Cette carte tant espérée pendant des années lui a enfin été accordée. Il décide donc de rendre visite à sa famille restée au pays, en Tunisie, pour quelques jours.

Mais le voilà désormais assis en chambre 38, dans le bureau de la permanence de l'Anafé en ZAPI 3.

Lors du contrôle aux aubettes, il s'est vu notifier un refus d'entrée sur le territoire en raison d'un soi-disant « fichage » et de « menace à l'ordre public ». Pire encore, quand les intervenants de l'Anafé essayent d'éclaircir la situation, il leur est répondu qu'aucune information ne peut être donnée au sujet de Sabri, « pour raison de sécurité » (?!). Sa femme, qui l'attend à la porte de la ZAPI pour lui rendre visite, ne pourra pas le voir, la police aux frontières justifiant cela pour cette même « raison de sécurité ».

Sabri est-il terroriste ? Lui-même commence à se demander si ce n'est pas comme cela qu'il est vu par les officiers de la police aux frontières.

Pourtant, il n'a jamais commis d'infractions et n'a même jamais mis les pieds dans un poste de police !

Pendant trois jours, Sabri va vivre en zone d'attente, avec cette étiquette de « terroriste », sans justification autre que celle d'un prétendu « fichier » sur lequel il n'est pas possible d'avoir plus d'informations. Sa femme elle-même commence à se poser des questions, à douter, dans l'incompréhension et le flou total.

Et tout cela, pour, au bout de trois jours, voir la police revenir sur sa décision, le prétendu fichage dont Sabri faisait l'objet n'existant pas en réalité !

Sabri est donc libéré et peut enfin rejoindre sa famille sur le territoire français, territoire sur lequel il réside de manière régulière, rappelons-le.

Mais en attendant, il aura passé trois jours au cours desquels, maintenu en zone d'attente, dans un lieu d'enfermement et de privation de libertés, ses paroles ont été remises en question constamment ; trois jours au cours desquels il aura a été pointé du doigt comme un « terroriste », comme une « menace à l'ordre public » alors qu'il n'a rien à se reprocher (sauf d'avoir rendu visite à sa famille ?) et dans l'incompréhension la plus totale, ne recevant aucune explication.

Une nouvelle fois, la criminalisation des étrangers aura provoqué une situation « absurde » de maintien en zone d'attente d'une personne qui n'avait pas de raisons de s'y trouver. Un aveuglement par les peurs dont souffrent nos sociétés et cristallisées dans la figure de l'étranger avec tous les dégâts que cela peut provoquer.

Emilie, Intervenante Anafé, 2016

Une libération au goût amer

Jorge, ressortissant cubain, est arrivé le 29 avril 2016 dans la zone d'attente d'Orly. Alors qu'il se rend à Belgrade avec un visa en cours de validité, la police aux frontières décide de le maintenir en zone d'attente au motif qu'il ne respecte pas les conditions d'entrée. Fuyant le régime politique cubain pour lequel il risque plusieurs années de prison pour avoir commis un « délit d'abandon clandestin du territoire » en essayant de rejoindre les États-Unis de manière clandestine, Jorge décide de déposer une demande d'asile à la frontière le 1er mai 2016. Son entretien avec l'officier de protection de l'OFPRA s'est déroulé le 2 mai. Le même jour, il reçoit la décision du ministère de l'intérieur : c'est un refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile.

Jorge n'a pas pu déposer de recours contre ce refus, ne maîtrisant ni la langue française ni sa législation, n'ayant pas les moyens de bénéficier des services d'un avocat et n'ayant pas pu contacter la permanence de l'Anafé.

Ce n'est que le 10 mai, que Jorge, par le biais d'amis français, parviendra à entrer en contact avec l'Anafé. Il doit passer devant le juge des libertés et de la détention (JLD) le lendemain, pour la seconde fois.

Sentiment d'impuissance pour les intervenants de l'Anafé, de nouveau confrontés à cette situation difficile dans laquelle il faut faire comprendre aux personnes et à leurs amis qu'ils ne peuvent rien faire de plus, si ce n'est informer et écouter.

Le lendemain, nouvel appel de la part des amis de Jorge : le JLD a décidé de prolonger de 8 jours son maintien en zone d'attente et la police a prévenu qu'il aurait un vol avec escorte pour Cuba le dimanche 15 mai en milieu d'après-midi. Jorge et l'Anafé décident de faire appel de cette décision. Pour cela, les intervenants de l'Anafé disposent de 24h, soit jusqu'à 10h45 le lendemain. Mais, alors que les amis de Jorge doivent aller lui faire signer le recours lors d'une de leurs visites, ils se voient

refuser l'accès à la zone d'attente, en violation du droit de recevoir une visite, pourtant garanti aux maintenus en zone d'attente.

Le 12 mai, ces mêmes amis se présentent de nouveau à la zone d'attente d'Orly, dès 8h. Encore une fois, violation des droits et refus de visite... Le sort semble s'acharner contre eux : un bagage abandonné dans l'aéroport nécessite qu'ils sortent de l'aéroport. Il ne reste qu'une heure avant la fin du délai d'appel...

Pendant ce temps, c'est la course du côté de l'Anafé. Tout est envisagé afin de trouver une solution en cas d'impossibilité de recevoir le recours signé dans les temps.

Il est désormais 10h35. Alors que les intervenants s'apprêtent à faxer le recours avec la lettre de régularisation a posteriori de défaut de signature, un mail des amis de Jorge leur parvient avec le recours signé. Le fax part dans les temps, mais si le délai d'envoi est respecté pour les premières pages, les dernières pages arrivent aux greffiers de la Cour d'appel après le délai. Néanmoins, en fin de journée, Jorge reçoit une convocation pour le lendemain à la Cour d'appel. Il semble donc que le recours ait été accepté.

Vendredi 13 mai, les choses semblent commencer plutôt bien. Jorge est accompagné d'un de ses amis, exilé politique cubain et écrivain, qui connaît la situation politique de Cuba et a rédigé quelques articles en début d'année 2016. Ils ont pu s'entretenir avec l'avocat de permanence et attendent l'audience. Mais, après plus de trois heures d'attente, le juge refuse d'entendre Jorge au motif d'un recours envoyé avec un hors délai de 3 minutes.

Incompréhension, colère, sentiment d'injustice… mais aussi – et surtout – d'impuissance dominent la fin de la journée. Mais Jorge n'en a pas fini avec les déboires de l'administration française.

Le dimanche 15 mai, après 16 jours de maintien en zone d'attente, la police aux frontières essaye de refouler Jorge, sous escorte. Cependant, le commandant de bord refuse qu'il monte à bord. Jorge est alors placé en garde à vue. Pendant 48 heures, il ne recevra pas de nourriture et seulement un verre d'eau. Finalement, le juge judiciaire décide de ne pas le poursuivre et le libère.

Une libération, certes, mais qui laisse un goût amer.

Emilie, Intervenante Anafé, 2016

La galère

Muhammad Irshad, ressortissant mauricien, est arrivé le 13 octobre dans la zone d'attente de Roissy. L'entrée sur le territoire lui a été refusée au motif qu'il a déjà séjourné plus de 90 jours dans un délai de 180 jours en France. Il a alors été maintenu en zone d'attente.

C'est là-bas que nous le rencontrons le lendemain, lors de l'une de nos permanences en ZAPI 3. Il nous explique que cela fait 5 ans qu'il vit en France, sans avoir pu obtenir un titre de séjour. Sa femme et ses deux enfants, dont un est né en France, sont quant à eux toujours en France. Il n'était reparti que pour quelques jours, seul, afin de revoir sa famille restée au pays. Si, pour sa part, sa situation administrative en France reste compliquée, sa femme vient de trouver un emploi et a entrepris des démarches pour obtenir un titre de séjour en France. Mais elle n'a pas de récépissé en sa possession et ne préfère donc pas rendre visite à son mari en zone d'attente, au risque d'avoir elle aussi des problèmes.

Muhammad Irshad est désemparé et perdu. Nous lui expliquons donc toute la procédure en zone d'attente, les différentes possibilités et démarches que nous pouvons entreprendre… Mais il est épuisé par toutes ces démarches. Le résumé qu'il nous fait de ses cinq dernières années sur le territoire français tient en un mot : galère. Il nous raconte qu'il n'avait jamais imaginé comprendre à un tel

point la signification de ce mot quand il était arrivé en France au départ. Puis il y a eu les difficultés administratives, l'impossibilité de trouver un emploi et un toit tout en subvenant aux besoins de la famille et surtout des enfants, la peur des contrôles au quotidien….

Finalement, Muhammad Irshad nous dit qu'il ne sait pas s'il a encore la force d'affronter tout cela. Il hésite entre essayer de sortir de zone d'attente et rejoindre sa famille en France ou repartir directement et faire revenir sa femme et ses enfants à l'Ile Maurice. Savoir que sa femme ne peut même pas venir lui rendre visite en zone d'attente de peur qu'elle se retrouve en centre de rétention administrative le désillusionne d'autant plus sur la France et la possibilité d'enfin parvenir à y construire sa vie de famille. Ils étaient partis avec des rêves et des espoirs que ces cinq dernières années ont totalement détruits.

S'il repart, c'est sûr, il ne reviendra jamais en France. Sur ces mots, il nous remercie de l'avoir écouté et sort de notre bureau, les épaules basses.

Le soir même, la police aux frontières présentera Muhammad Irshad sur un vol pour l'île Maurice. À bout de forces, il décidera de prendre ce vol et de rentrer au pays définitivement. Avec quelle image de la France ? Un pays où le mot GALERE prend tout son sens.

Emilie, Intervenante Anafé, 2016

Des vacances inoubliables en ZAPI 3

Silvia (prénom d'emprunt) n'est pas près d'oublier son premier séjour en Europe. Ressortissante péruvienne, elle souhaite se rendre en Italie pour rejoindre sa sœur, à l'occasion de l'anniversaire de cette dernière. Les billets sont chers, et les vols directs entre Lima et l'Italie, plutôt rares. Elle a choisi une option plus économique, avec une escale à Paris. Funeste erreur !

En effet, une fois débarquée de son vol en provenance du Pérou, Silvia fait l'objet d'un contrôle par la police aux frontières (PAF). Les agents constatent alors que la lettre d'invitation remplie par sa sœur n'est pas revêtue d'une apostille, une formalité administrative qui confère une valeur légale à un acte émanant d'un pays étranger. En outre, ils remarquent également que Silvia est démunie du viatique nécessaire : une somme d'argent à présenter qui doit couvrir les frais du séjour et qui est calculée en fonction de la durée de ce dernier. Peu importe que Silvia précise que dans la lettre d'invitation sa sœur s'engage à prendre en charge l'ensemble des frais de Silvia. La police n'a cure de ses explications.

Les agents de la PAF décident alors d'empêcher Silvia de poursuivre son voyage et de se rendre en Italie. En conséquence, elle est placée en zone d'attente, privée de liberté, en attendant que l'administration organise son renvoi vers le Pérou.

Pas encore totalement désemparée, Silvia parvient à contacter très rapidement sa sœur et lui fait part de son problème. Aussitôt, celle-ci régularise la lettre d'invitation et la transmet à la police aux frontières : il manquait l'apostille, et bien la voilà. Le viatique était insuffisant ? Silvia reçoit une somme d'argent conséquente par mandats. Naïve, Silvia pense pouvoir sortir rapidement : elle présente à la police sa lettre et ses mandats. Plus aucune raison de ne pas la laisser poursuivre son voyage !

Contre toute attente, elle essuie un refus. Enfin, plus exactement, elle comprend que la police refuse de revenir sur sa décision initiale quand, après avoir attendu vainement une réponse, elle passe une nouvelle nuit enfermée en zone d'attente.

Au bout de quatre jours, elle est présentée au juge des libertés et de la détention. « Enfin, se dit-elle, on va pouvoir examiner mes documents, le malentendu va se dissiper et je pourrai sortir... ». C›était sans compter un juge facétieux qui va jusqu›à refuser d›examiner lesdits documents en lui expliquant doctement qu›elle doit se retourner vers le juge administratif.
C'est ce qu'elle finira par faire. Elle saisit le juge administratif d'un référé-liberté et lui demande de

mettre fin à son enfermement : dès lors qu'elle a présenté tous les documents qu'on lui reprochait de ne pas avoir sur elle, pourquoi la maintenir enfermée en France et ne pas la laisser aller en Italie, rejoindre sa sœur ?

Heureusement pour elle, elle trouvera enfin une oreille attentive auprès du juge des référés. Après neuf jours passés enfermée en zone d'attente, elle sera finalement libérée, le juge ayant reconnu que la persistance de la PAF constituait une violation grave et manifeste d'une liberté fondamentale.

À la sortie de la ZAPI, elle retrouve sa sœur qui est venue exprès d'Italie afin d'apporter encore d'autres documents, si besoin en était, et assister à l'audience au Tribunal administratif. Finalement réunies, elles pourront, toutes les deux, rejoindre Milan.

Vincent, Intervenant Anafé, 2016

Pas assez français ?

Jean (prénom d'emprunt) n'aurait pas pensé rencontrer de difficultés en revenant de vacances. Il a renouvelé sa carte d'identité française l'année passée et tous ses documents sont en règle. Pourtant, en arrivant à l'aéroport, il fait l'objet d'un contrôle par la police aux frontières. Là, stupéfaction ! La police lui explique qu'un jugement de 2011 aurait annulé le certificat de nationalité qui lui avait été délivré en 2002 : Jean ne serait donc pas français. Une sacrée surprise pour Jean, car il n'a jamais eu connaissance de ce jugement. L'administration française étant pour le moins facétieuse, Jean n'était pas au bout de ses peines, en matière de surprises.

En effet, la police aux frontières décide de lui refuser l'accès au territoire : selon les fonctionnaires zélés, Jean aurait dû obtenir un visa et présenter l'ensemble des documents exigés des étrangers qui désirent entrer sur le territoire français : assurance médicale, billet de retour, viatique (somme d'argent supposée couvrir le séjour), attestation d'hébergement. Peu importe que Jean vive en France depuis 2002, qu'il dispose d'une carte d'identité française, d'une carte d'électeur régulièrement tamponnée : il sera placé en zone d'attente en attendant son réacheminement, tout simplement.

Commencent alors trois longues journées pour Jean, rythmées par les tentatives d'embarquements journalières qui se déroulent comme suit. En début d'après-midi, les haut-parleurs de la ZAPI 3 grésillent son nom : il doit se présenter avec ses bagages au poste de police. De là, il est emmené en aérogare et les fonctionnaires tentent alors de le faire repartir. Il doit alors patienter, jusqu'à 23 heures pour être ensuite ramené en zone d'attente.

Léger détail, sans importance aux yeux des fonctionnaires de police : Jean est, notamment, diabétique. Il a besoin d'injections régulières d'insuline. Or, qui dit injection, dit piqûre. Qui dit piqûre, dit seringue. Une seringue ? Mais c'est un objet bien trop dangereux ! Il est impensable de laisser ainsi une personne âgée maintenue en zone d'attente « lourdement armée » d'une seringue d'insuline.

Aussi, les policiers décident-ils de confisquer l'insuline pendant que Jean attend en aérogare. Certes, ils finissent bien par lui permettre de s'injecter celle-ci, mais sous leur surveillance et aux horaires qui leur conviennent : foin donc de la ponctualité pourtant nécessaire à ce type de traitement. Autant dire que lorsque les bénévoles de l'Anafé rencontrent Jean, son état de santé est déjà dégradé. Celui-ci se déplace difficilement.

Il sera finalement libéré au bout de trois jours. Trois longs jours avant que l'administration ne se rende compte qu'empêcher Jean d'entrer sur le territoire français et le maintenir enfermé était non seulement problématique au regard de son état de santé, mais, surtout, posait un certain nombre de problèmes juridiques. En effet, en admettant même qu'un jugement constatant son extranéité ait effectivement été adopté à son encontre, Jean pouvait toujours se prévaloir de la « possession d'état ». Derrière cette expression absconse issue du Code civil se cache une idée simple : quiconque a été considéré, même à tort, comme étant de nationalité française par l›administration pendant plus

de dix ans peut se prévaloir devant un tribunal de cette « possession d›état » afin de se voir remettre un certificat de nationalité française. Une simple déclaration au tribunal d'instance assortie des pièces justificatives est suffisante.

Ainsi, Jean n'aurait aucune difficulté à faire reconnaître sa nationalité française. Dès lors, son maintien en zone d'attente, qui n'a vocation qu'à « accueillir » des étrangers était illégal. Il aura fallu plus de 72 heures pour que l'administration reconnaisse son erreur et libère Jean.

Vincent, Intervenant Anafé, 2016

Un anniversaire inoubliable

Lucie (nom d'emprunt) arrive en France accompagnée de ses deux parents. Elle a trois ans. Contrôlée dans une aérogare de Roissy, la famille fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire, assortie d'une décision de maintien en zone d'attente. Lucie et ses deux parents sont donc enfermés dans la zone d'attente attenante à l'aéroport (la ZAPI 3).

Puisqu'elle est accompagnée de ses parents, Lucie est placée avec eux dans la partie réservée aux majeurs. Elle va y passer 19 jours, 19 jours enfermée, dans un lieu complètement inadapté aux mineurs, et particulièrement celles et ceux de l'âge de Lucie.

Certes, l'administration fournit « royalement » un lit adapté à la taille de Lucie. Mais celle-ci, stressée par une atmosphère angoissante, refuse de dormir seule et préfère passer la nuit dans les bras de son père. Même s'il n'y a pas de place pour deux, sur ce petit matelas, conçu pour n'accueillir qu'une seule personne.

Certes, il existe dans la zone d'attente une salle dans laquelle Lucie pourrait trouver quelques puzzles incomplets, et peut-être un cahier et quelques stylos, pour griffonner un ou deux dessins. Mais cette salle n'est que trop rarement ouverte et surtout, elle n'est pas suffisamment chauffée.

Certes, elle pourrait sortir s'aérer. La ZAPI 3 dispose en effet d'une aire extérieure. Grillagée, entourée de fils barbelés, vidéo-surveillée, mais qui reste un coin de verdure, avec sa pelouse élimée. Il est vrai que le petit bout de pelouse est dépourvu d'abris, et qu'en novembre, il pleut, souvent. Et puis, il faut avouer que si les avions, ça fait rêver, les voir passer en rang d'oignons à quelques mètres, ce n'est pas ce qu'il y a de plus agréable. Si vous ajoutez à cela le bruit (des moteurs) et l'odeur (du kérosène), on peut comprendre que Lucie n'ait pas eu envie d'y passer ses journées.

Certes, elle peut toujours se dépenser et courir dans les couloirs de la ZAPI ; et puis, c'est rassurant pour ses parents : elle sera sous bonne garde : les couloirs y sont en effet truffés de caméras de vidéosurveillance et des policiers de la police aux frontières (PAF), en uniforme, y circulent ou stationnent régulièrement : avec de « telles nounous », rien ne pourra lui arriver.

Lucie avait trois ans en arrivant en France. Elle a fêté son quatrième anniversaire dans la zone d'attente de Roissy. Personne ne lui a apporté de gâteau, elle n'a pas soufflé de bougies et elle n'a pu inviter personne. Le seul « cadeau » qu'elle a reçu, c'est une ordonnance de rejet du recours devant le Tribunal administratif qu'elle et ses parents ont déposé pour demander au juge de les faire sortir de la zone d'attente. Autrement dit, ce dernier n'a même pas jugé bon de la voir, d'entendre ce qu'elle et ses parents avait à dire.

Le 12 juillet 2016, un énième arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme condamnait la France parce que les autorités continuent de priver de liberté des enfants. La Cour européenne considère en effet que la privation de liberté d'un mineur doit rester exceptionnelle, se dérouler dans une structure disposant de matériel adapté et être la plus courte possible. Mais l'histoire se passe loin de Strasbourg où siège la Cour européenne, en Seine-Saint-Denis, où siège le Tribunal administratif.
L'information passe donc difficilement.

Et, une fois encore, le juge administratif, la police aux frontières de Roissy et le ministère de l'intérieur montrent à quel point ils se soucient peu de respecter les droits des enfants, les droits humains et le droit européen et international.

Vincent, Intervenant Anafé, 2016

Vacances raccourcies – avec escale en zone d'attente

Augustin et Célimène (prénoms d'emprunt) vivent au Rwanda. Ils sont venus en France pour rendre visite à leur fille, ses trois petits-enfants et aux deux frères de Célimène. Contrôlés lors de leur arrivée à Roissy, ils font l'objet de décisions de refus d'entrée sur le territoire et de maintien en zone d'attente.

Les agents de la police aux frontières (PAF) considèrent qu'ils ne remplissent pas les conditions pour entrer sur le territoire français en raison non seulement de l'absence de présentation de certains documents (attestation d'hébergement et d'assurance) et, surtout, car ils estiment qu'Augustin et Célimène représentent un « risque migratoire » : l'administration considère que, forcément, Augustin et Célimène sont venus en France pour ne plus en repartir ! Peu importe qu'ils aient une société au Rwanda et s'y plaisent. Forcément, pour la PAF, ils sont suspects.

Il faut préciser que le couple parle le kinyarwanda, même si Célimène, contrairement à son mari, connaît quelques rudiments de français. Rudiments ? C'est suffisant pour les agents de la PAF qui vont considérer que Célimène est à même de comprendre la procédure qui s'enclenche à leur encontre. C'est donc tout naturellement que les fonctionnaires vont renoncer à chercher un interprète en kinyarwanda et considérer que Célimène pourra assurer la traduction à Augustin ! Peu importe que Célimène ne comprenne pas le contenu des documents qui lui sont donnés, écrit dans un « charabia » administratif.

Ce problème sera soulevé devant le juge des libertés et de la détention (JLD), qui doit statuer sur la demande de prolongation du maintien en zone d'attente. La JLD va opposer un argument imparable: le couple vient du Rwanda, dont l'une des langues officielles est le français. Dès lors, il est impensable qu'Augustin et Célimène ne le comprennent pas ! Est-ce si étonnant ?! Quand on sait qu'il suffit d'aller outre-quiévrain pour rencontrer des Wallons qui ne parlent pas Flamand…

En plus, la juge remarque qu'« il est curieux que la demande de visa ait été effectuée au consulat de Belgique alors que l'ambassade de France est présente à Kigali »… Non, madame la juge, ce n'est pas curieux, il suffisait de consulter le site du Consulat de France au Rwanda pour y lire qu' « En vertu d'un accord bilatéral, c'est l'Ambassade du Royaume de Belgique qui délivre, au Rwanda, les visas de court séjour en représentation de la France. »… Célimène et Augustin ont simplement suivi la procédure …

Aussi tristement absurde que cela puisse paraître, la magistrate s'appuiera notamment sur ces deux arguments pour décider que oui, le couple « présente un risque migratoire » et qu'il faut donc le renvoyer au Rwanda et, en attendant, le maintenir en zone d'attente, privé de liberté.

Ce n'est finalement qu'au bout de douze jours qu'Augustin et Célimène seront libérés par un nouveau JLD. Ils ne resteront donc que cinq petites journées sur le territoire français, avant de repartir au Rwanda. Cinq, au lieu des dix-sept initialement prévus, 12 ayant été passés en zone d'attente.

Vincent, Intervenant Anafé, 2016

Impuissance

Les mineurs sont considérés comme particulièrement vulnérables. Pourtant, bien que le droit international comme le droit interne reconnaissent la primauté de « l'intérêt supérieur de l'enfant », la zone d'attente reflète le caractère bien trop fragile des garanties données aux mineurs étrangers, accom-

pagnés comme isolés. Et mon impuissance, l'impuissance des intervenants de l'Anafé, l'impuissance des avocats de permanence, l'impuissance des acteurs dans le domaine en général, à contester sur le fondement de ce même « intérêt supérieur de l'enfant », les pratiques qui persistent à se produire en zone d'attente.

Lundi 14 novembre. Retour d'un week-end de trois jours bien agréablement accueilli par tous les français. Le listing des personnes maintenues en zone d'attente ZAPI 3 à Roissy arrive dans la boîte mail des intervenants de l'Anafé. C'est le listing des personnes « accueillies » en ZAPI pendant ce week-end de trois jours. Mais aussi avant ces trois jours, et après ces trois jours. Plus de 90 personnes, dont 22 mineurs en zone d'attente ce lundi 14 novembre ; 10 non accompagnés, une de 11 ans déjà maintenue depuis six jours, 2 mineures enceintes, 10 de moins de treize ans. Treize ans, l'âge légal pour un français pour pouvoir être envoyé en prison. 10 enfants de moins de 13 ans donc, dans une zone de privation de liberté, complexe «hôtelier» de la zone d'attente de Roissy entouré de barbelés. Zone « mineurs » saturée, certains sont dans la zone « majeurs ».
Blues du lundi matin : 10h.
Impuissance.

Parmi eux, une famille arrivée le 31 octobre est toujours là. Les MENAROV sont Tchétchènes. Et demandeurs d'asile. Demande rejetée par l'OFPRA. Maintien en zone d'attente.
Ils sont passés devant le juge de la liberté et de la détention (JLD), vendredi 4 novembre. J'étais à l'audience. Leurs deux enfants, de 1 et 2 ans, étaient dans la salle réservée aux entretiens entre les avocats et leurs clients. Les MENAROV disent bonjour lorsque l'auditoire revient du déjeuner, au revoir lorsque je quitte l'audience. Ils disent merci au juge de les écouter. Requête rejetée par le JLD. Maintien en zone d'attente pour 8 jours supplémentaires.

Il y a pourtant trois mois, presque jour pour jour, le 12 juillet dernier précisément, la Cour européenne des droits de l'Homme, condamnait la France dans pas moins de cinq affaires168, pour avoir maintenu en rétention des enfants en bas âge dans des conditions non appropriées et pour une certaine durée. Traitement inhumain et dégradant.

En quoi la situation est-elle ici différente ? Le régime juridique de la zone d'attente est distinct de celui de la rétention administrative, bien sûr. Mais la Convention européenne des droits de l'Homme s'applique dans les deux cas. Et au-delà d'un régime juridique, des enfants si jeunes ne sont-ils pas les mêmes peu importe où ils se trouvent ? Dans ces cinq affaires, les enfants avaient de 5 mois à 4 ans ; ils sont restés en rétention de 7 à 18 jours ; et les conditions matérielles des centres pourtant « habilités à recevoir des familles » ont été jugées insuffisamment protectrices de l'intérêt supérieur de l'enfant. En quoi la situation concrète pour les enfants est-elle ici différente ? Ici, les enfants MENAROV ont 1 et 2 ans ; cela fait déjà 16 jours qu'ils sont maintenus en zone d'attente ; et les conditions matérielles de cet espace de privation ne sont clairement pas plus adaptées à recevoir des enfants si jeunes. Des enfants tout court d'ailleurs. La jurisprudence de la CEDH est parfaitement claire. La décision du juge de les maintenir en zone d'attente dit parfaitement le contraire.
Traitement inhumain et dégradant.
Impuissance.

Lundi 21 novembre. Retour d'un weekend toujours bien apprécié par tous les français. Une interprète téléphone à la permanence de l'Anafé. Elle a été contactée par Monsieur MENAROV. Il a été placé en garde à vue le 17 novembre pour avoir refusé d'embarquer dans un vol à destination de Moscou et a pu entrer sur le territoire français quelques jours plus tard. Madame MENAROV de son côté, est restée en zone d'attente avec ses enfants. Déjà séparée de son mari (et les enfants, de leur père) pendant la garde à vue, elle a finalement été renvoyée le 20 novembre, à Moscou - avec ses deux enfants, ses deux enfants de 1 et 2 ans. Qu'en est-il du droit à la vie familiale, de l'unité familiale ? « C'est la

168. (CEDH, A.B. et autres c. France, 12 juillet 2016, requête n°11593/12 ; CEDH, R.K. et autres c. France, 12 juillet 2016, Requête n°68264/14 ; CEDH, R.C et V.C c. France, 12 juillet 2016, requête n°76491/14 ; CEDH, A.M c. France, 12 juillet 2016, requête n°24587/12 ; CEDH, R.M. c. France, 12 juillet 2016, requête n°33201/11)

procédure », nous répond la police aux frontières.
Impuissance.

16h57. Madame MENAROV et ses enfants sont non-admis en Russie. Ils sont en zone d'attente en Russie. Jeu de ping-pong par la police française et la police russe ? C'est Madame et les enfants qui font office de balle. Et tout ça respecterait l'intérêt supérieur de l'enfant ?
Impuissance…

Marine, Intervenante Anafé, 2016

Pas de suspens au Tribunal administratif

Ce mardi après-midi, le Tribunal administratif de Paris accueille un spectacle ahurissant.

Sur le banc, dans l'entrée, s'alignent les personnes retenues (centre de rétention administrative) et maintenues (zone d'attente) derrière un cordon de sécurité. Sous l'œil vigilant des policiers, ils attendent plus ou moins sereinement 13h30 pour pénétrer dans la salle d'audience dans laquelle sera décidée leur libération ou la prolongation de leur enferment. Dans le couloir, isolé par des panneaux de verre, ce sont les avocats qui s'affairent. Certains discutent des derniers détails avec leur client. D'autres découvrent, seulement quelques minutes avant l'audience, le dossier qu'ils vont défendre devant le juge. Une greffière fait des allers-retours entre les uns et les autres, récupère des documents, revient avec des photocopies, appelle des noms sans obtenir de réponse.

Puis chacun prend sa place. Les personnes étrangères s'alignent sur la rangée de banc à droite, en compagnie de leurs avocats. Sur la rangée de gauche, s'installent les accompagnateurs et observateurs, familles, associations ou simples curieux. Devant eux, les avocats de l'administration se tiennent prêts, une épaisse pile de papiers devant eux. Au fond de la salle vont s'asseoir une demi-douzaine de policiers tandis que deux autres se tiennent debout de chaque côté de la porte de la salle d'audience.

Lorsque la juge entre, tous se lèvent. Un policier rappelle à l'ordre les personnes étrangères qui tardent à le faire. La juge prend place sur l'estrade : l'audience est ouverte. Les affaires se succèdent.

Un homme, accompagné de sa femme malade et enceinte de 8 mois est menacé de renvoi en Tunisie. Le cas est défendu par un avocat d'apparence très jeune. Il déploie une énergie incroyable pour défendre son client, usant d'un pathos redondant dans cette situation dont les faits parlent d'eux-mêmes. La juge écoute, impassible. Vient la plaidoirie de l'administration, qui tranche par sa technicité. Toujours imperturbable, la juge acquiesce, remercie l'avocat et appelle l'affaire suivante. Un demandeur d'asile, en procédure Dublin est menacé d'être renvoyé en Hongrie. Son avocate attire l'attention de la juge sur les conditions de rétention de ce pays, plusieurs fois dénoncées dans des rapports du HCR (Haut-commissariat pour les réfugiés des Nations-Unies) et de diverses organisations non-gouvernementales. Vient ensuite une maintenue haïtienne, demandant son admission sur le territoire au titre de l'asile. Elle a fui son pays en raison des persécutions qu'elle y a subies du fait de ses engagements politiques.

Onze personnes, maintenues et retenues, défilent ainsi à la barre. À aucun moment, la juge ne s'adresse à elles. Une fois cependant, elle se tourne vers un retenu : « comment Monsieur ! Cela fait 16 ans que vous habitez en France et vous ne parlez pas français ? ». Silence gêné. L'interprète finit par lui traduire les paroles de la juge. Excédée, celle-ci congédie l'étranger avant qu'il n'ait pu répondre. Dans la salle, un malaise certain s'installe. Au ton de la juge et aux regards exaspérés de leurs avocats, plusieurs étrangers semblent avoir deviné que l'audience s'annonçait mal.

Alors qu'une jeune avocate commence sa plaidoirie pour défendre son client menacé de renvoi, elle est immédiatement interrompue par la juge qui lui indique que le moyen qu'elle soulève est inopérant. Lorsque l'avocate se retourne pour interroger du regard son collègue assis derrière, la juge la reprend sèchement : « écoutez, il est un peu tard pour prendre des cours de droit ». Quand c'est au tour de

l'avocat de l'administration de prendre la parole et que lui aussi s'embrouille dans les moyens qu'il soulève, la juge lui adresse un sourire bienveillant et l'encourage à reprendre.

La situation se tend encore un peu plus lorsque l'avocate d'un étranger continue sa plaidoirie alors que la juge l'a interrompue dès les premières phrases, affirmant une fois de plus que les moyens qu'elle soulève sont inopérants. L'avocate poursuit malgré tout, la juge se fâche et le ton monte. L'audience est suspendue, la juge quitte la salle. L'avocate se tourne alors vers les observateurs : elle prend les contacts des gens prêts à témoigner de ce qui vient de se passer. Elle fulmine : « je la connais bien cette juge ! Vous attendez les jugements ? Mais il n'y a pas de suspens avec elle ! Elle renvoie tout le monde. À ce niveau-là, ce n'est plus de la justice, c'est de la politique. Elle sert ses convictions ».

La juge revient. Tout le monde se lève à nouveau. L'audience se poursuit dans un sentiment de malaise général. Les dossiers s'enchainent. La juge décide d'une seconde suspension pour délibérer. Elle revient une quinzaine de minutes plus tard : les 11 requêtes sont rejetées, sans motivation orale. Plusieurs avocats ont déjà quitté la salle sans attendre les jugements : effectivement, pas de suspens.

Sophie-Anne, Intervenante Anafé 2016

« Le pays qu'on a étudié étant petits … »

Edmond est congolais. Lorsqu'il pose les pieds sur le sol de l'aéroport d'Orly le 10 janvier 2015, il a déjà de longs mois d'exil derrière lui. Son histoire commence avec un banal stage auprès d'une chaîne de radio et TV congolaise, où Edmond se lie d'amitié avec un autre stagiaire. Alors que les deux jeunes gens deviennent très proches, l'aéroport de Kinshasa, le ministère de la Défense et le siège de la chaîne médiatique où ils travaillent sont attaqués, et son ami est tué. Edmond découvre que ce dernier était un espion au service d'un chef religieux, dont les soutiens ont commandité l'attaque.

En 2013 commencent les suspicions : les autorités accusent Edmond d'être lui aussi au service de ce chef. Il n'est plus en sécurité à Kinshasa et décide de fuir dans le sud du Congo. Il se cache pendant un an et demi. Les conditions sont déplorables et la solitude le mine : en 2015, il tente donc de rejoindre sa famille en France. Son père, journaliste, a obtenu le statut de réfugié il y a quelques années, et y réside avec sa femme et sa fille. Edmond demande l'asile dès son arrivée à Orly. La décision de l'OFPRA tombe : c'est un refus. Confirmée par le Tribunal administratif.

S'ensuivent des renvois successifs entre le Maroc et la République Démocratique du Congo. Après avoir quitté Orly, Edmond est d'abord réacheminé vers Casablanca, où la police tente de le renvoyer vers Kinshasa. La police congolaise refuse de le laisser entrer sur le territoire. « Défaut de passeport » dit-elle. Pour Edmond, cela rime plutôt avec perte de dignité. Il y est frappé et maltraité, puis réacheminé à nouveau vers le Maroc. À Casablanca, il est enfermé pendant plus de 18 jours. Pas de bagages. Pas de médecin malgré les douleurs et les symptômes de malaria. Pas de lit, pas de couverture, pas de vêtements de rechange. Un peu de pain, un jus de fruit pour subsister. Renvoyé une nouvelle fois vers le Congo, il est arrêté à la sortie de l'avion. La police prévoit de le placer en centre de détention, mais Edmond parvient à s'évader avec l'aide d'un ami de sa sœur. Il est accueilli par de vagues connaissances de la famille, dans un petit village de 40 habitants à plusieurs dizaines de kilomètres de Brazzaville. Il se cache loin de la ville pour éviter les contrôles d'identité : les renvois de Brazzaville à Kinshasa semblent fréquents.

En juillet 2015, son père n'a plus de nouvelles de lui depuis plus de trois mois. C'est la dernière information dont dispose l'Anafé.

Parmi les nombreux parcours que retracent les dossiers de l'association, son histoire touche particulièrement. Pour lui, les violences s'accumulent. Deuil. Répression. Fuite. Solitude. Insécurité. Peur. Nouvelle fuite. Refus d'entrée incohérents. Eloignement de sa famille. Enfermement sans fin. Peur à nouveau. Coups. Conditions de vie déplorables. Froid. Faim. Humiliation. Renvoi. Arrestation. Fuite, encore. Isolement. Crainte qui n'en finit plus.

On en viendrait presque à oublier quelque chose d'essentiel : la responsabilité de l'administration française dans la situation d'Edmond :
- La procédure particulière à la frontière ne permet pas une véritable prise en compte de sa demande d'asile ;
- La privation de liberté dont il a fait l'objet à Orly et la procédure de renvoi appliquée en zone d'attente sont à l'origine du calvaire qu'il a vécu ensuite entre Casablanca et Kinshasa.

Face à l'opacité de la question, à la difficulté de saisir les réalités de cette zone de non-droit, le père d'Edmond se désole : la France à laquelle il est confronté est bien loin de celle dépeinte dans les manuels scolaires, bien loin de la patrie des droits de l'homme, bien loin, dit-il, du « pays qu'on a étudié étant petits ».

Mathilde, Intervenante Anafé, 2017

Difficile de prouver sa (bonne) foi à un officier de protection de l'OFPRA

Hossein et Golshifteh (les prénoms ont été changés), leurs deux enfants et une amie de nationalité iranienne sont arrivés à Roissy le 20 mars 2016. Après avoir fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire et être placés en zone d'attente, ils font une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile, en raison de leur conversion au christianisme. Ils sont chacun rapidement convoqués à un entretien individuel avec un officier de protection (OP) de l'OFPRA. Cet OP doit vérifier que leur demande n'est pas « manifestement infondée » puis rendre un avis transmis au ministère de l'intérieur qui prendra la décision.

Au cours de l'entretien, l'officier de protection pose à Monsieur de nombreuses questions sur la religion chrétienne, ses célébrations, ses saints, ses croyances et attend de lui des réponses précises. Monsieur répond tant bien que mal, compte tenu du stress lié à son enfermement et de la difficulté à se concentrer, qu'il exprime à plusieurs reprises. L'OP lui demande à quelle fréquence Monsieur est allé à la messe, mais ne semble pas savoir que le dimanche n'est pas férié en Iran, et que Monsieur travaillait donc tous les dimanches. Il demande également des noms de saints, que Monsieur donne mais en farsi (l'interprète n'a apparemment pas traduit les noms). Enfin, il demande à Monsieur de parler des célébrations chrétiennes et plus particulièrement, de lui donner la date de Noël, sans prendre en compte le fait que les Iraniens n'ont pas le même calendrier que les Français et que la durée de leurs mois ne correspondent pas à celle des nôtres, ce qui participe à rendre la réponse de Monsieur confuse.

L'Iran a pour religion officielle l'islam chiite et ne tolère les chrétiens qu'en tant que minorité religieuse. Toute forme de prosélytisme pour la religion chrétienne, ou de conversion, est punie de mort, à la fois pour la personne qui convertit et celle qui se convertit. Lors de son entretien, Hossein fait part d'événements arrivés en Iran qui lui ont fait craindre pour sa vie et celle de sa famille. Il a donc exposé les menaces qui pèsent sur les convertis au christianisme en Iran de manière générale et sur sa famille et lui en particulier. Il s'efforce de montrer ses connaissances sur la religion chrétienne. La situation est paradoxale : Monsieur doit à la fois prouver qu'il est menacé à cause de sa conversion et ne peut pas exercer sa religion librement tout en démontrant qu'il connaît suffisamment cette religion pour apporter la preuve de sa foi.

Les décisions de rejet leur sont notifiées le jour même, il y a « trop d'incohérences » entre l'entretien de Monsieur et celui de sa femme, notamment concernant des dates données qui seraient différentes. La famille vient donc demander aux intervenants de l'Anafé de les aider à rédiger un recours contre ces décisions. Les recours devant le Tribunal administratif sont également rejetés.

Cela fait déjà huit jours qu'ils sont maintenus en zone d'attente de Roissy. Leur petit garçon est ma-

lade, et sa sœur semble très inquiète du stress de leurs parents. Après le rejet des recours, ils sont susceptibles d'être renvoyés à tout moment. Ils ont encore deux jours à attendre avant de repasser devant le juge des libertés et de la détention (JLD)[169].

Avant d'être entendus par le JLD, ils font face à deux tentatives d'embarquement, qu'ils refusent, au risque d'être placés en garde à vue. Le juge prolonge leur maintien en zone d'attente pour quatre jours au lieu de huit jours. Au cours de cette audience, l'avocat de l'administration accuse les parents d'avoir eux-mêmes pris la décision d'enfermer leurs enfants et l'interprète déclare qu'il « n'est pas étonnant qu'ils n'aient pas obtenu l'asile s'ils ne savaient même pas ce qu'on fête le 25 décembre ».

Après leur passage devant le JLD, la famille a subi de nouvelles tentatives d'embarquement. Suite à un refus d'embarquer, Monsieur a été placé en garde à vue avec l'amie de sa femme, pendant que le reste de la famille a été ramené en zone d'attente. Pendant la garde à vue, la police a demandé à Monsieur et à l'amie de sa femme de se déshabiller, dans la même pièce. Cela les a beaucoup choqués, et les policiers ont ri de cette pudeur. Ils ont finalement été libérés, et la famille aussi, pouvant ainsi entamer une procédure de demande d'asile sur le territoire.

Outre l'issue traumatisante de ce passage en garde-à-vue, l'histoire de cette famille rappelle certains des nombreux problèmes liés à la procédure d'admission au titre de l'asile sur le territoire français, notamment ceux rencontrés au cours de l'entretien avec l'OFPRA. Le bon déroulement de l'entretien est essentiel pour recueillir le témoignage d'une personne souhaitant être admise au titre de l'asile. Or, les remarques de Monsieur concernant son stress et son incapacité à se concentrer n'ont pas été prises en compte ni par l'OP ni par le ministère de l'intérieur. De même, son récit ne semble pas avoir été mis en perspective avec les particularités du système iranien. Enfin, cette histoire met également en lumière le rôle majeur de l'interprète et de la qualité de son travail au cours de l'entretien avec l'OFPRA. Surtout, il faut rappeler que dans le cadre de la procédure de l'asile à la frontière, l'OP doit seulement évaluer si la demande est « manifestement infondée », mais bien souvent, l'examen en zone d'attente en matière d'asile ressemble à un examen au fond alors même que les personnes ne sont pas dans des conditions qui leur permettent de se préparer correctement à leur entretien.

Amélie, intervenante Anafé, 2017

« Une famille dans les limbes de la zone d'attente »

Ce mercredi, 8H15, l'Anafé se rend en ZAPI 3 (à Roissy) afin d'accompagner une famille demandeuse d'asile lors de son entretien avec l'OFPRA. En zones d'attente, lieux privatifs de liberté situés aux frontières françaises, la procédure d'asile déroge à la procédure de droit commun se déroulant sur le territoire[170].

Les intervenantes de l'Anafé les reçoivent dans le bureau de permanence. Monsieur a mis son plus beau « costard », Madame, enceinte d'un mois et demi, sourit un peu stressée. S., leur fille de 8 mois, vêtue d'une robe de princesse rose bonbon finit sa nuit sur les genoux de sa maman. Les permanencières leur expliquent le déroulement de l'entretien, le rôle d'observateur lors de ce dernier.
L'entretien du père se déroule sans encombre jusqu'au moment où il souhaite se servir de la multitude de documents qu'il a en sa possession afin d'appuyer son récit. L'officière de protection lui répond alors froidement qu'elle ne peut les prendre en compte car ceux-ci n'ont pas été traduits en français. Monsieur se sent surpris, meurtris aussi car il comptait beaucoup sur les preuves qu'il avait réussi à collecter pour démontrer la véracité de son récit. Première déconvenue de la journée.

Cet épisode pose question, en effet, quid de la prise en compte des éléments probatoires apportés à l'appui du récit de demande d'asile ? Si l'on raisonne par l'absurde, que ce serait-il passé si Monsieur avait apporté des éléments de preuves traduits en langue française ? L'OFPRA les aurait-il acceptés ?

169. En zone d'attente, les personnes maintenues peuvent être présentées au JLD au bout du 4e et du 12e jour.
170. La procédure « d'admission sur le territoire au titre de l'asile » permet uniquement d'autoriser l'entrée sur le territoire afin de déposer une demande d'asile. Par ailleurs, la décision est prise par le Ministère de l'Intérieur, lequel se prononce, au vue d'un avis non-contraignant émis par l'OFPRA, sur le caractère « manifestement infondé » de la demande.

Et, dès lors, l'examen des demandes d'asile à la frontière est-il réellement un examen prima facie[171], se concentre-t-il sur leur caractère « manifestement infondé [172]» ? Rien n'est moins sûr…
En fin d'après-midi, deuxième déconvenue, leur demande d'asile est rejetée. Leur moral est touché... mais pas encore coulé. Ils décident de faire un recours contre cette décision.

Le vendredi, en fin d'après-midi, Madame est prise de saignements. Elle se rend aux toilettes. En sortant, elle fait un malaise et chute lourdement. Monsieur l'emmène alors immédiatement voir le médecin de la zone d'attente qui décide de la transférer vers l'hôpital, soupçonnant une fausse couche. À l'hôpital, les médecins lui annoncent qu'elle va rester 3 jours. Elle passe alors une échographie, laquelle constate la fausse couche à un mois et demie de grossesse. Elle est alors reconduite en zone d'attente après une heure passée à l'hôpital. D'après les dires de Madame, 2 cachets de médicament lui sont prescrits. Quid de la prise en compte de l'état psychologique de Madame ? Le corps médical savait-il ce qu'est une zone d'attente et ce que la condition de maintenu implique?

À peine est-elle retournée en zone d'attente qu'elle fait à nouveau un malaise et continue de perdre du sang. Le médecin n'est plus présent en ZAPI, son mari informe de l'état de santé de sa femme la Croix-Rouge et celle-ci décide alors de prévenir la police aux frontières pour qu'elle appelle le SAMU. Le policier auquel ils font face est énervé et leur signifie sèchement qu'il n'est pas là pour les «transporter». Au lieu d'appeler le SAMU, le policier propose à Madame de patienter sur une chaise du poste de police, alors qu'elle continue à perdre du sang.

Troisième déconvenue celle de la violence des propos tenus par les officiers de la police aux frontières, responsables des personnes privées de liberté en zone d'attente : «vous pouvez repartir vers le trou de merde d'où vous venez! », « pourquoi je parle avec toi alors que tu n'as même pas le droit d'être ici! »[173]…

Finalement, le service médical de l'aéroport est contacté et Madame est à nouveau emmenée, en urgence, à l'hôpital. Elle est, après quelques heures, reconduite une nouvelle fois en ZAPI.
Le lendemain, elle continue de saigner et reste allongée sur son lit en raison de vives douleurs dans le bas du dos. Elle retourne alors voir le médecin qui lui redonne deux médicaments avant d'ajouter que, si elle a mal au dos, c'est en raison de son surpoids. CQFD !

L'Anafé a assisté, 5 jours après, à l'audience de la famille devant le Tribunal administratif[174]. Madame très fatiguée, souffrait toujours de saignements et paraissait très atteinte psychologiquement. Quatrième déconvenue : le juge administratif leur refuse l'entrée sur le territoire au titre de l'asile.

La famille sera finalement réacheminée après 14 jours de maintien en zone d'attente. Les documents de la demande d'asile, confidentiels, ont été remis aux autorités de leur pays d'origine, ce qui est contraire au principe de la confidentialité de la demande d'asile. Cela leur a d'ailleurs valu d'être maintenus trois jours à l'aéroport par la police à leur arrivée.

Comme si la violence de l'enfermement ne suffisait pas, voilà que le système s'acharne et reste indifférent. Aucune compassion, aucune pitié, la seule réponse des autorités est de les malmener et de les mettre en danger.

Cette histoire illustre une nouvelle fois le processus de déshumanisation inhérent aux lieux privatifs de liberté, au sein desquels, le mot « humanité » perd si souvent son sens. Elle est aussi révélatrice des dysfonctionnements en termes d'accès aux soins et à la santé en zone d'attente, ce dernier n'étant pas un endroit décent pour une femme enceinte, ni pour un bébé de huit mois, les conditions de maintien y étant pour le moins rudimentaires.

Soizic, Intervenante Anafé, 2017

171. À première vue, sans rentrer dans l'examen au fond de la demande.
172. Art. 13 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.
173. Propos recueillis par les intervenants de l'Anafé auprès de la famille.
174. Suite au rejet de leur demande d'asile par le ministère de l'intérieur.

Malaise en zone d'attente de Roissy

Dans la zone d'attente de Roissy, contrairement aux autres zones d'attente, il y a un cabinet médical pour les personnes maintenues. Il n'est pas très bien indiqué, la porte n'est pas toujours ouverte, mais il existe. Il est situé au rez-de-chaussée, près du réfectoire, entre les toilettes et l'escalier utilisé pour accéder aux chambres à l'étage. Une sonnette discrète permet de signaler sa présence au personnel soignant.

Ainsi, lorsque pendant l'une des permanences de l'Anafé, une femme perd connaissance dans le bureau, l'une d'entre nous reste à ses côtés en l'installant en position latérale de sécurité (PLS), tandis que l'autre s'élance dans les longs couloirs de la zone d'hébergement. Dévalant les escaliers, elle tente de prévenir le médecin. Elle sonne une première fois. Une deuxième. Une troisième. Le temps passe. Sans réponse à la quatrième tentative, elle allait faire demi-tour, lorsque l'infirmière l'interpelle. Elle l'informe de la situation, qui ne semble pas alarmer celle-ci outre mesure. L'infirmière prend son temps pour aller récupérer ses affaires, alors que l'intervenante de l'Anafé retourne dans le bureau.

Après un long moment d'attente, nous alertons une personne de la Croix-Rouge qui passait dans le couloir. D'un commun accord, nous décidons d'appeler les pompiers. L'infirmière finit par nous rejoindre, mais, ne maitrisant pas l'anglais, elle ne parvient pas à communiquer avec la dame, laquelle, à demi-consciente, peine par ailleurs à s'exprimer. Les pompiers arrivent peu de temps après, accompagnés de la police, et du médecin que nous attendions avec impatience. Ce dernier balaie la pièce du regard pour découvrir la femme allongée dans le bureau. Sa première réaction est de s'enquérir du nom de la personne ayant osé prévenir les secours sans intervention préalable du médecin, contournant ainsi la procédure applicable en la matière. Policiers et service médical ont l'air de penser que « Madame joue la comédie ». Les pompiers les ramènent à la réalité : la femme est peut-être en danger, il faut la conduire à l'hôpital. Notre bureau se vide. Nous restons choquées.

Ce qui nous frappe c'est la (non)réaction des professionnels de santé. Dans la scène qui vient de se dérouler sous nos yeux, l'ordre des priorités semble avoir été totalement bouleversé. Avant de porter secours, il s'est agi de trouver quelqu'un sur qui rejeter la responsabilité, notamment pour mieux cacher le manque de réactivité des différents services administratifs de la ZAPI et ses conséquences sur la situation de la dame. Eviter de devoir justifier pourquoi le médecin est introuvable, pourquoi l'infirmière prend son temps, pourquoi aucun numéro n'est affiché pour les contacter lorsqu'ils s'absentent du cabinet.

Alors qu'à Roissy, l'accès aux soins est censé être garanti par la présence quotidienne d'un service médical, cette expérience montre bien que les choses ne sont pas aussi simples. Malgré les multiples sonnettes d'alarmes tirées par l'Anafé lorsqu'elle a eu écho de difficultés d'accès à ce service, il s'agit encore d'un réel problème en zone d'attente, et particulièrement dans les situations d'urgence. Cela s'avère d'autant plus inquiétant lorsque les personnes maintenues se retrouvent face à des membres du personnel médical avec lesquels, faute d'interprète, elles n'ont aucun moyen de communiquer.

La journée touche à sa fin et lorsqu'il quitte notre bureau, un policier nous fait remarquer la chaleur étouffante qui y règne, et qui, selon lui, explique le malaise de cette dame. Nous - et nos fenêtres condamnées pour raisons de sécurité - n'avons rien trouvé à répondre.

Mathilde et Sophie-Anne, Intervenantes Anafé, 2017

La zone d'attente en quelques chiffres

STATISTIQUES DE L'ADMINISTRATION

Depuis deux ans, les éléments statistiques fournis par le ministère de l'intérieur sont à la baisse, certaines informations ne sont plus communiquées alors qu'elles l'étaient les années précédentes (les motifs de non-admission par zone d'attente, le nombre de saisines des juges judiciaires et administratifs ainsi que les issues par zone d'attente, les issues des procédures, des précisions quant aux mineurs isolés par zone d'attente, le taux de réacheminement par zone d'attente, le nombre des amendes transporteurs par zone d'attente, des données actualisées sur les visas de transit aéroportuaires…). Les éléments statistiques suivants sont donc partiels et incomplets. Les chiffres fournis par le ministère, la direction de la police aux frontières et l'OFPRA (en matière d'asile) ne sont pas concordants.
À noter que les chiffres fournis par le ministère ne concernent que les arrivées par voies aériennes ou maritimes. Concernant les refus d'entrée prononcés aux frontières terrestres suite au rétablissement des contrôles aux frontières internes, le ministère de l'intérieur refuse de les fournir à l'Anafé et aux autres associations qui interviennent aux frontières.

Recensement des zones d'attente

En octobre 2016, le ministère de l'intérieur recensait 67 zones d'attente dans les aérogares, les ports et les gares desservant des destinations internationales (frontières externes). Lors de la réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente, le ministère n'a pas transmis de liste des zones d'attente, suite à la publication par l'Anafé d'une note sur l'existence légale des zones d'attente[175].

Durée moyenne de maintien

	Roissy	Orly	Autres ZA (moyenne)
2016	4 jours	45 heures	24 heures

Refus d'entrée maintien en zone d'attente et présentation devant le juge des libertés et de la détention

	Refus d'entrée	Maintien en zone d'attente			Présentation devant le JLD*
		Total	Roissy	Orly	
2016	11 611	8 402	6 789	666	3 558
1er semestre 2017	6 338	5 175	4 299	297	NC**

175. http://www.anafe.org/IMG/pdf/note_sur_l_existence_legale_des_zones_d_attente.pdf
*. Présentations au 4e et 12e jour confondues
**. NC : non communiqué

Demandes d'asile à la frontière

	Demandes d'asiles déposées*	Taux d'admission	Recours déposés devant le TA	Annulation de la décision du ministère par le TA
2016	956	19,4 %	451	58**
1er semestre 2017	606***	17.1 %	NC	36

Mineurs isolés « avérés »[176]

	Mineurs isolés « avérés » maintenus	Dont mineurs isolés « avérés » maintenus à Roissy	Mineurs isolés « avérés » refoulés
2016	233	200	22
1er semestre 2017	141	92	2

Taux de refoulement

	Taux global de refoulement	Taux de refoulement à Roissy
2016	53 %	52 %
1er semestre 2017	61 %	52 %

176. Une des problématiques récurrentes en zone d'attente est la contestation de la minorité des mineurs par l'administration. Les chiffres donnés par le ministère de l'intérieur ne concernent que les mineurs dont la minorité n'a pas été remise en cause par l'administration.
*. Les chiffres de l'OFPRA sont sensiblement différents : 953 demandes d'asile, 902 avis rendus en 2016 ; 606 demandes d'asile au 1er semestre 2017, 555 avis rendus
**. Les documents fournis par le ministère font état de deux chiffres différents : 58 et 56
***. Chiffres de la direction de l'asile à la frontière du ministère de l'intérieur. Pour l'OFPRA, au 1er semestre 2017, il y a eu 555 demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

STATISTIQUES ANAFÉ (2016-2017)

Dans le cadre des permanences réalisées par l'Anafé, les intervenants sont amenés à informer, conseiller et assister des personnes maintenues en zones d'attente – l'Anafé accompagne en moyenne une personne sur dix[177]. Pour autant, l'Anafé ne peut et ne veut pallier le manquement de l'administration dans la mise en œuvre d'une assistance juridique effective pour les personnes étrangères privées de leur liberté en raison d'une décision administrative.

Éléments statistiques 2016

Personnes suivies par l'Anafé

Total personnes suivies	Roissy	Orly	Province (Bâle-Mulhouse, Beauvais, Bordeaux, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Sète, Strasbourg, Toulouse)	Total
Hommes	426	47	50	523
Femmes	329	39	25	393
Transsexuels/les	4			4
TOTAL	759	86	75	920
En famille	186 (68 familles)	11 (4 familles)	29 (9 familles)	226 (81 familles)
Mineurs isolés	22	5	10 (3 filles/7 garçons)	24 (9 filles/15 garçons)

Motifs du maintien

	Roissy	Orly	Province	Total
Demandes d'asile	317	59	48	424
Non admission (parfois plusieurs motifs pour une même personne)	438	27	27	492
Transit interrompu	4			4

177. Nota Bene : les données suivantes, qui ne sont pas exhaustives, concernent des situations documentées. En effet, en raison de l'urgence qui prévaut en zone d'attente, les intervenants n'ont pas toujours le temps de rassembler toutes les informations, de créer ou de compléter les fiches relatives aux personnes rencontrées. En réalité, les interventions pendant les permanences et les problèmes rencontrés peuvent être plus nombreux.

Problématiques spécifiques rencontrées lors des permanences

Problématiques spécifiques	Roissy	Orly	Province	Total
Allégations de violences	9			9
Allégations de pressions policières	20			20
État de santé	40	3	2	45
Femmes enceintes	8		3	11
Problème d'enregistrement d'une demande d'asile	23	2	3	28
Problème d'interprétariat	44	6	3	53
Problème de reconnaissance de la minorité	9	3	1	13
Personne enregistrée par le HCR (au Maroc)	1			1
Da en France	1			1
Réfugiés				
. en Belgique	1			1
. en Allemagne	1			1
. au Brésil	2			2
. en Italie	1			1
Protection subsidiaire en Bulgarie	3			3
Apatrides	2			2
DA dublinés vers la France (placement en ZA à l'arrivée)	5 (1 famille)			5 (1 famille)
Tentative de renvoi pendant le délai de recours (asile)	1			1
Titre de séjour/carte de résidence (valable)				
. en Espagne	6			6
. en Italie	6			6
. en Slovaquie	1			1
. en Grèce	1			1
. en France métropolitaine	3			3
. à Mayotte	1			1
. en Angleterre			1	1
Cas de séparation de famille	8		1	9
Cas de ping-pong (2 placements en ZA)		1		1
Victimes de traite	2			2

Motifs de sortie

	Roissy	Orly	Province	TOTAL
Durée moyenne de maintien (jours)	10	7.6	4.8	9.4
Admissions sur le territoire	404	28	36	468
Refoulements	159	41	36	237
GAV	189	5		194
Motif de sortie inconnu	6	12	3	21

Eléments statistiques 2017

Personnes suivies par l'Anafé

Total personnes suivies	Roissy	Orly	Province (Bâle-Mulhouse, Beauvais, Bordeaux, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulouse)	Total
Hommes	415	59	66	540
Femmes	292	21	27	340
Transsexuels/les	2			2
TOTAL	709	80	93	882
En famille	185 (55 familles)	6 (2 familles)	18 (5 familles)	209 (62 familles)
Mineurs isolés	10 (5filles/5 garçons)	4 (1fille/3 garçons)	12 (3filles/9 garçons)	26 (9 filles/17 garçons)

Motifs du maintien

	Roissy	Orly	Province	Total
Demande d'asile	318	48	51	417
Non admission (parfois plusieurs motifs pour une même personne)	388	32	45	462
Transit interrompu	3			3

Motifs de sortie des personnes suivies par l'Anafé

	Roissy	Orly	Province	TOTAL
Durée moyenne de maintien (jours)	9,77	8,85	6,43	9,35
Admissions sur le territoire	341	28	24	393
Refoulements vers	136	18	65	219
GAV	226	24	1	251
Motif de sortie inconnu	6	10	3	19

Problématiques spécifiques rencontrées lors des permanences

Problématiques spécifiques	Roissy	Orly	Province	Total
Allégations de violences	14	2	2	18
Allégations de pressions policières	11		2	13
État de santé	51	10	6	67
Femmes enceintes	10	1	1	12
Problèmes d'enregistrement d'une demande d'asile	21		1	22
Problèmes d'interprétariat	75	3	7	85
Problèmes de reconnaissance de la minorité	4	1	2	7
Personnes enregistrées par le HCR (au Maroc)	6			6
Personnes en attente de protection HCR (Daghestan)	4			4
DA en France	1			1
Réfugié -en France -en Bulgarie -en Grèce -en Italie Protection subsidiaire en Bulgarie	2 4 1 1 4			2 4 1 1 4
Apatrides	1			1
DA dublinés depuis la France	3			3
Tentatives de renvoi pendant le délai de recours (asile)	2			2
Titre de séjour/carte de résidence (valables) -en Espagne -en Italie -en France -au Portugal -en Hollande Nationalité française	2 5 3 1	3 1 2		2 5 6 1 1 2
Cas de séparation de famille	34 (11 familles)		1 (1famille)	35 (12 familles)
Cas de ping-pong (2 placements en ZA)	1			1
Victimes de traite	1			1

Publications Anafé[178]

- *L'application du règlement Dublin III aux frontières françaises, De Dublin III à Dublin IV, de la lutte contre « l'asylum-shopping » au « burden-sharing »,* Note d'analyse, décembre 2017
- *Privation de liberté en zone d'attente : Les maintenus face à la justice, projet réalisé dans le cadre du partenariat 2016/2017 entre l'Anafé et la Clinique de l'Ecole de Droit de Sciences Po Paris* – Prix de la Fondation Antony Mainguené
- *Les visas de transit aéroportuaire imposés par la France,* projet réalisé dans le cadre du partenariat 2016/2017 entre l'Anafé et la Clinique de l'Ecole de Droit de Sciences Po Paris
- *L'existence légale des zones d'attente,* projet réalisé dans le cadre du partenariat 2016/2017 entre l'Anafé et la Clinique de l'Ecole de Droit de Sciences Po Paris
- *Privés de liberté en « zone de transit », Des aéroports français aux aéroports marocains,* Rapport conjoint Anafé/Gadem, juin 2017
- *Rapport d'activité 2016,* mai 2017
- *Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence* - Conséquences en zone d'attente, Note d'analyse, mai 2017
- *976 : Au-delà des frontières de la légalité,* Rapport de mission à Mayotte et La Réunion, Mars 2017
- *Droit des étrangers en France : Ce que change la loi du 7 mars 2016, Co-édition ADDE / Anafé / Fasti Gisti / La Cimade / LDH / Mom / ODSE / Saf / SM,* les Cahiers juridiques, janvier 2017
- *Voyage au centre des zones d'attente* – Rapport d'observation dans les zones d'attente et rapport d'activité, Rapport annuel, novembre 2016
- *Dans les coulisses de Roissy : l'enfermement des étrangers en aérogare,* Rapport de visites des aérogares de Roissy-Charles de Gaulle, mars 2016
- *Des zones d'atteintes aux droits* - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014, novembre 2015
- *Rapport d'activité 2013,* décembre 2014
- *Le dédale de l'asile à la frontière - Comment la France ferme ses portes aux exilés,* Rapport d'observations, décembre 2013.
- *Rapport d'activité 2012,* août 2013
- *La procédure en zone d'attente* - Guide théorique et juridique, janvier 2013
- *Zones d'ombre à la frontière* - observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente, Rapport annuel 2011, décembre 2012
- *Des avocats aux frontières !* – Bilan de la « permanence d'avocats » organisée dans la zone d'attente de Roissy du 26 septembre au 2 octobre 2011, décembre 2011
- *À la frontière de l'inacceptable, Bilan 2009/2010* - Malmenés, enfermés et privés de leurs droits dans les zones d'attente d'Orly, de province et d'outre-mer, septembre 2011
- *Rapport Anafé-Gisti, L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne - Vers une remise en cause du principe de libre circulation dans l'espace « Schengen » ?* - Missions d'observation à la frontière franco-italienne les 10-12 avril et 16-18 avril 2011, juillet 2011
- *Dans l'angle mort de la frontière, Bilan 2010* - Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy, juin 2011
- *Indésirables étrangers, Bilan 2009* - Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy, Décembre 2010
- *De l'autre côté de la frontière* - Suivi des personnes refoulées, avril 2010
- *Visites dans les zones d'attente de province et d'outre-mer en 2007 et 2008,* juillet 2009
- *Inhumanité en zone d'attente, Bilan 2008* - Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy, mai 2009
- *Campagne de visite dans la zone d'attente de l'aéroport de Paris* - Orly, septembre 2008
- *Bilan 2007, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy,* septembre 2008
- *Réfugiés en zone d'attente - Rapport sur les dérives de l'examen de l'asile à la frontière* - Comment la France piétine le principe de l'accès à son territoire de personnes menacées, septembre 2008
- *Note, Le droit à un recours effectif aux frontières françaises : l'arrêt « Gebremedhin » et ses suites en France,* 16 juin 2008
- *Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente,* mars 2008

178. http://www.anafe.org/spip.php?rubrique8

- *Visites des associations dans les terminaux de l'aéroport de Roissy et en ZAPI 4 du 28 décembre 2007 au 18 janvier 2008,* Février 2008
- *Une France inaccessible - Rapport de visites en aérogares / Zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle,* Décembre 2007
- *Bilan 2006, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy,* Février 2007
- *Campagne de visites des zones d'attente en France* - Novembre 2005 à mars 2006, Novembre 2006
- *Note de l'Anafé, Mineurs isolés en zone d'attente : avec ou sans administrateur ad hoc, les droits des enfants constamment bafoués,* 4 octobre 2006
- *Bilan 2005 - Observation associative dans la zone d'attente de Roissy,* Juillet 2006
- *Du placement en zone d'attente… au Tribunal correctionnel* - Campagne d'observation des audiences du Tribunal de grande instance de Bobigny - Février/Avril 2005, Avril 2006
- *Note, Compétence du Juge des libertés et de la détention : quels moyens invoquer au profit des étrangers maintenus en zone d'attente ?,* Mars 2006
- *Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente,* Mars 2006
- *La frontière et le droit : la zone d'attente de Roissy sous le regard de l'Anafé* - Bilan de six mois d'observation associative (avril octobre 2004), Novembre 2004
- *La zone des enfants perdus - Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy* - Analyse de l'Anafé du 1er janvier 2004 au 30 septembre 2004, Novembre 2004
- *Note, Commentaire de l'Anafé sur la loi Sarkozy,* L'étranger et le juge au royaume de la police, Décembre 2003
- *La roulette russe de l'asile à la frontière - Zone d'attente : qui détourne la procédure ?* Rapport sur la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile, Novembre 2003
- *Zone d'attente : 10 ans après, les difficultés persistent,* Mars 2003
- *Violences policières en zone d'attente,* Mars 2003
- *Pour un accès permanent des associations et des avocats dans les zones d'attente,* Décembre 2001
- *Zones d'attente : En marge de l'État de droit,* Mai 2001 *Bilan des visites en zone d'attente à Roissy,* Campagne de novembre 2000 à mars 2001, Avril 2001
- *Zones d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires* - Visites des associations habilitées, 1997-1998 et 1998 -1999

Nous soutenir

Avec vos dons, nous pouvons poursuivre notre action d'assistance aux étrangers aux frontières françaises et d'information sur leurs droits.
Tous les dons que vous adressez sont déductibles de vos impôts à hauteur de 66% de leur montant dans la limite de 20% de votre revenu imposable, quel que soit le mode de versement choisi (un don de 150 euros vous revient au final à 51 euros).

☐ Je soutiens les actions de l'Anafé et je fais un don :
- ☐ 20 euros
- ☐ 50 euros
- ☐ 100 euros
- ☐ Autre : _____

☐ Je souhaite recevoir un reçu :
Nom_____
Prénom _____
Adresse _____
_____
Téléphone __ / __ / __ / __ / __
E-mail _____

☐ Recevoir les informations de l'Anafé et m'inscrire sur la liste de diffusion anafe-info :
- ☐ Oui
- ☐ Non

☐ Je souhaite recevoir les rapports de l'Anafé :
- ☐ Oui
- ☐ Non

Fait le

Signature

Mise en page : Emalinea - www.emalinea.com

Anafé
21 ter, Rue Voltaire, 75 011 Paris - France
Tél / Fax : 01 43 67 27 52
contact@anafe.org
www.anafe.org

Permanence téléphonique pour les étrangers
en zone d'attente : 01 42 08 69 93