

Refuser l'enfermement, Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente – Rapport d'observations 2018-2019

Résumé

Depuis la fin des années 1980, la construction d'un discours emphatique sur les dangers que ferait courir l'immigration, excessif sur les risques et anxiogène sur la nature ou les velléités profondes des personnes en migration, sert de justification à l'adoption de mesures liberticides et répressives en matière de politiques migratoires. Les politiques migratoires européennes et françaises ont développé un véritable arsenal de textes facilitant l'enfermement des personnes en migration à tous les stades de leur parcours. Bien trop souvent présenté comme la seule option possible, l'enfermement est devenu un instrument central et banalisé de gestion des populations migrantes en Europe. Or, le seul motif de cette privation de liberté est le non-respect (justifié ou non) des règles relatives au franchissement des frontières et/ou au séjour.

En France, c'est en 1992 que le législateur est venu donner un cadre légal à l'enfermement aux frontières : le régime juridique de la zone d'attente. En droit français, les personnes en migration stoppées à la frontière sont soit non-admises car elles ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire, soit en transit interrompu, soit demandeuses d'asile. Les règles qui encadrent le refus d'entrée, le maintien en zone d'attente et le renvoi donnent à l'administration une marge de manœuvre importante. En effet, l'introduction d'un cadre légal n'a pas permis de mettre fin aux violations des droits, malgré les recommandations régulières des instances de protection des droits humains. De fait, ces violations sont un problème chronique et structurel résultant des textes en vigueur et des pratiques.

En 30 ans, l'Anafé a pu constater que les personnes privées de liberté aux frontières devaient régulièrement faire face à des difficultés comme : l'absence d'informations sur la situation, la procédure et les droits des personnes maintenues, l'absence d'interprète, l'absence d'avocat, l'absence d'accès à un téléphone, l'absence d'accès à un médecin ou à des soins, une nourriture insuffisante, des conditions d'hygiène et sanitaires dégradées, des conditions de maintien dans des locaux insalubres, l'absence d'accès à l'extérieur, l'absence d'information sur le droit d'asile, des refus d'enregistrer une demande d'asile, le refoulement sans examen de la demande d'asile, la privation de liberté d'enfants isolés ou accompagnés, des stigmatisations et propos racistes ou sexistes, des pressions, intimidations ou violences de la part des forces de l'ordre...

La soi-disant invasion du territoire européen ayant été présentée comme un risque imminent, l'enfermement en zone d'attente est érigé comme son ultime rempart. Que l'histoire ait montré qu'il est inefficace et générateur de nombreuses atteintes aux droits humains n'y change rien. Au contraire, la justification de son existence légitime ou excuse les violations des droits qui sont commises en ses murs. Mais pour ne pas les laisser voir, les zones d'attente sont éloignées pas à pas du regard citoyen par un recul de l'accès de la société civile dans ces lieux opaques où l'arbitraire domine trop fréquemment.

Un seul constat s'impose : dénoncer le principe même de la privation de liberté des personnes étrangères à la frontière revient à contester les effets néfastes et répressifs des moyens mis en place par les États et l'Union européenne pour contrôler leurs frontières. La mobilisation contre l'enfermement administratif des personnes étrangères est devenue une nécessité pour garantir la sécurité, la santé physique et mentale, voire la vie des personnes en migration.

Le rapport *Refuser l'enfermement, Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente – Rapport d'observations 2018-2019* est un rapport essentiel pour plusieurs raisons :

- Il expose, avec des exemples concrets, la situation des personnes victimes de l'enfermement dans les zones d'attente françaises (dans les ports, aéroports et gares internationales) tout en expliquant ce qu'est réellement une zone d'attente : **un lieu de privation de liberté où les personnes sont mises à l'écart de la société civile et où les violations des droits fondamentaux sont quotidiennes.**
- Il est l'œuvre d'un véritable travail de capitalisation des données recueillies lors des permanences juridiques par les bénévoles, lors des visites de zone d'attente et grâce à des témoignages de terrain. Ce rapport rappelle le **rôle fondamental – et régulièrement mis à mal par l'administration française – des visiteurs de zone d'attente qui est de constater, questionner, dénoncer et informer.**

- De par sa construction, ce rapport revient sur des **logiques structurelles de violations des droits** des personnes enfermées régulièrement dénoncées par l'Anafé mais aussi analyse en profondeur la **situation dans une quinzaine de zones d'attente**.
- Enfin, le rapport met en évidence les conséquences de l'enfermement, afin de permettre au lecteur de se rendre compte de l'absurdité de ce système quasi-carcéral où **des hommes, des femmes et des enfants souffrent dans pas moins de 96 ports, gares et aéroports français**.

Quelques chiffres

Au 25 octobre 2019, le ministère de l'intérieur recensait **96** zones d'attente :

- **40** gérées par la police aux frontières (PAF)
- **56** par la douane
- **24** dans les ports
- **64** dans les aéroports
- **1** dans une gare et **7** autres lieux.

Situations	2018	1 ^{er} semestre 2019
Nombre de refus d'entrée (hors frontières terrestres)	16 081	6 849
Nombre de personnes maintenues en ZA	9 855	5 264
Nombre de demandeurs d'asile en ZA	1 445	1 069
Nombre de mineurs isolés étrangers en ZA	232	154
Nombre de personnes refoulées	12 072	5 169

Sources : Chiffres du ministère de l'intérieur et de la direction de la police aux frontières.

Partie analytique

Précédé d'un avant-propos retraçant les conséquences de l'enfermement pour les personnes maintenues en zone d'attente et pour les personnes qui leur viennent en aide, la partie analytique du rapport *Refuser l'enfermement* revient sur 8 thèmes fondamentaux.

Le droit d'accès (et donc le droit de regard) de la société civile dans les lieux d'enfermement vise à faire connaître la réalité et les conditions de l'enfermement des personnes étrangères dans les lieux privatifs de liberté, jouer un rôle d'alerte et de défense des droits et témoigner des conséquences de cet enfermement et des situations conduisant aux violations des droits des personnes en migration. Les difficultés de la société civile à accéder aux lieux d'enfermement des personnes étrangères, et notamment aux zones d'attente, sont fréquentes. Les années 2018 et 2019 ont été caractérisées par la multiplication des entraves illégales à ce droit.

La loi du 16 juin 2011 a créé le régime des **zones d'attente temporaires**. En 2018, leur nombre a fleuri en Outre-mer, au mépris de la lettre du texte, de la procédure et des droits des personnes qui, les premières, en ont fait les frais. Que ce soit en Guadeloupe, à La Réunion ou à Mayotte, les personnes qui ont fait l'expérience de ces zones d'attente temporaires ont été maintenues dans des conditions inhumaines : dans des hôtels, sans pouvoir sortir de leur chambre pour prendre l'air ou se dégourdir les jambes dans les couloirs, dans des halls d'aéroport insalubres, des gymnases inadaptés, des parties d'un centre de rétention, un quai de port, une salle d'attente au rez-de-chaussée d'un poste de police ou encore dans des cages.

En matière de conditions d'entrée, les responsables politiques ont développé un nouveau concept sans réel fondement juridique : le « **risque migratoire** ». Que ce soit au cours des contrôles, lors des procédures de refus d'entrée et des décisions de maintien en zone d'attente, ou même devant les juridictions, cette notion a pris une place croissante, alors qu'elle est fondée sur des considérations discriminatoires, laissant une très large marge d'appréciation et favorisant ainsi l'arbitraire.

Ajda, Kurde de Syrie, est arrivée à l'aéroport de Marseille-Marignane le 21 août 2019 en provenance d'Istanbul. Peu de temps auparavant, elle avait été refoulée depuis l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry sans avoir pu déposer une demande d'asile. Informée de son arrivée, l'Anafé s'est mobilisée afin que sa

demande soit enregistrée. Toutefois, un refus d'entrée lui a tout de même été notifié. Ajda a été, lors de son maintien en zone d'attente, privée de nourriture pendant une journée, et n'avait pas de draps sur son lit. Pendant les premiers jours, elle n'avait pas accès à l'extérieur. Elle a finalement été libérée par le juge des libertés et de la détention le 25 août.

L'enfermement des enfants se poursuit en zone d'attente malgré les recommandations des instances de protection des droits humains et des associations. L'intérêt supérieur de l'enfant ne cesse d'être ignoré dans le cadre du maintien en zone d'attente, du fait des conditions de maintien ou des violations de leurs droits. Les observations de l'Anafé ont montré que la privation de liberté en zone d'attente avait un impact négatif sur la santé physique et psychologique des mineurs. Les conditions de maintien portent régulièrement atteinte à leur santé : ils sont notamment victimes d'anxiété, d'insomnie, de trouble de l'alimentation...

Fanta, âgée de 16 ans, est arrivée à l'aéroport d'Orly le 23 septembre 2019. Orpheline, elle a fui la Guinée Conakry car son oncle a tenté de la marier de force avec un homme de 74 ans, qui a tenté de la violer. Malgré le signalement rédigé par l'Anafé, le juge des enfants ne s'est pas saisi de cette situation. Fanta a été libérée au titre de l'asile, après 3 jours enfermée au milieu d'adultes.

L'asile est un système qui d'ordinaire a pour vocation de protéger les personnes des persécutions qu'elles subissent dans leur pays d'origine. Cette conception paraît malheureusement très éloignée de ce qui se passe aux frontières françaises. La demande d'asile en zone d'attente est en réalité une « demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile » où la procédure est expéditive et se déroule dans des conditions ne permettant pas un examen de la situation des personnes qui sollicitent la protection internationale.

Zone d'attente de Roissy, 16 mai 2018. Mariama, de nationalité comorienne a été entendue par l'OFPRA, sans interprète. Selon son témoignage, l'officier de protection aurait déclaré qu'aucun interprète n'était disponible et qu'il répèterait les questions plusieurs fois afin de s'assurer qu'elle comprenne bien. La demande a été considérée comme manifestement infondée.

Les rapports de genre sont inégalitaires, faisant partie des relations de pouvoir et de domination structurant notre société, au même titre que les rapports de classe et de race. L'Anafé porte son attention sur la prise en compte des rapports de genre en zone d'attente, dans l'accès aux soins et à la justice, et oriente ses réflexions notamment autour des rapports de domination se jouant aux frontières, et des violences de genre qui y sont courantes, voire systémiques.

Sarah est arrivée à l'aéroport de Roissy le 5 octobre 2019. À son arrivée au poste de police, elle est fouillée par deux policiers hommes – malgré son apparence féminine – la PAF s'étant appuyée sur le sexe inscrit sur son passeport et non sur le genre revendiqué par Sarah.

Non seulement la loi ne permet pas un **contrôle juridictionnel** garanti du respect des droits des personnes et de la légalité du refus d'entrée et du maintien en zone d'attente, en n'instaurant pas un recours suspensif, mais elle refuse aussi la mise en place d'une permanence gratuite d'avocat. Pourtant, les violations des droits et les décisions arbitraires sont quotidiennes. Lorsque le contrôle juridictionnel est possible, les différentes audiences, au tribunal administratif, au tribunal de grande instance ou à la cour d'appel, interrogent sur le traitement réservé aux personnes étrangères. Mêlant violations des grands principes de droit, criminalisation des personnes étrangères, voire, racisme, ces audiences sont indignes dans un État de droit et interrogent sur le rôle effectif du « gardien des libertés individuelles ».

Zone d'attente, **garde à vue, prison, rétention...** tel est le sort réservé à des centaines de personnes qui arrivent aux frontières. Pour une simple réservation d'hôtel annulée, le défaut d'une assurance maladie ou une demande de protection, un système répressif se déploie et les violations des droits se succèdent. L'enfermement semble ne pas avoir de fin.

Ali, ressortissant malien s'est présenté à la frontière le 2 mars 2019. En raison d'une réservation d'hôtel annulée, il est placé en zone d'attente. Avec l'aide de son ami vivant en France, il régularise sa situation en réservant dans un nouvel hôtel. Le 10 mars 2019, il est placé en garde à vue, puis enfermé au centre de rétention du Mesnil-Amelot.

Tour de France des zones d'attente

Dans cette partie, l'Anafé a décidé de développer l'analyse de la situation dans une quinzaine de zones d'attente : **aéroports de Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Paris-Orly, Pointe-à-Pitre, Paris-Charles de Gaulle, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, port de Marseille, zone d'attente du Canet à Marseille, ZAPI (lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy).**

Le choix des zones d'attente étudiées dans cette partie résulte de la combinaison de plusieurs facteurs, certains extérieurs à l'Anafé (nombres de refus d'entrée, de personnes maintenues, de demandeurs d'asile et de mineurs, de situations compliquées, de violences constatées...), et d'autres internes (personnes suivies par l'Anafé ou par ses membres habilités dans le cadre de ses permanences et nombre de visites).

Les visites de zone d'attente et les permanences de l'Anafé et des associations membres permettent de relever de graves dysfonctionnements : nonaccès aux droits des personnes maintenues (possibilité de demander l'asile, respect du jour franc...), conditions inadaptées des entretiens OFPRA (pas d'interprète, pas de confidentialité...), vétusté des salles de maintien (saleté, aucun confort, salle borgne, air vicié, bruits...), non-respect de la séparation entre hommes, femmes et enfants. Pour ces derniers, pas d'installations particulières (zone réservée, jeux, possibilité de détente...), pas d'administrateur *ad hoc* tel que prévu dans le CEDESA.



©Anafé
Dessin réalisé par Maria, 10 ans, enfermée 16 jours dans la zone d'attente de Roissy en 2018.

Recommandations

Une fois n'est pas coutume, l'Anafé a décidé de ne pas formuler de recommandations à la fin de son rapport.

Toutefois, si un seul message devait s'en dégager, ce serait la **nécessité de mettre fin à l'enfermement administratif des personnes étrangères.**