

anafé

Les droits humains en quarantaine

**Les frontières françaises à l'épreuve
du covid-19**

Décembre 2024

Direction de la publication : Alexandre Moreau

Coordination de la publication : Laure Palun

Rédaction : Valentin Carré, Laure Palun, Garance Têtu

Ont également participé à la rédaction : Charlène Cuartero Saez, Mélanie Louis, Célia Nourredine, Emilie Pesselier, Damien Simonneau

Ont également contribué à l'élaboration : Amélie Blanchot, Simon Riché, les stagiaires, bénévoles, visiteurs, visiteuses, observateurs, observatrices et membres de l'Anafé et de ses associations membres.

Témoignage et anonymat

L'Anafé a fait le choix d'anonymiser non seulement les noms des personnes exilées dans les témoignages (les noms usités sont donc des noms d'emprunt) mais également ceux de certaines personnes militantes qui ont récolté ces informations, réalisé des visites, des permanences ou des témoignages.

Langage épïcène

L'Anafé a choisi d'utiliser un langage « non sexiste » par souci d'égalité entre les genres. Ce rapport est donc rédigé dans la mesure du possible en utilisant le langage épïcène. Par exemple, le choix a été fait d'écrire « personnes en migration » ou « personnes « exilées » plutôt que « migrants ». Cependant pour des commodités de lecture, ce rapport n'utilise pas, hors exception, le « point médian ».

Sommaire

Sommaire	1
Abréviations	2
Synthèse	3
Un contexte sanitaire qui engendre des entraves à la mobilité et des pratiques policières illégales	5
Des frontières rendues inaccessibles	5
Réduction mondiale des possibilités de circulation.....	5
Nouveau rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.....	6
Une fermeture illusoire des frontières.....	6
Des entraves aux mobilités au service de la gestion sanitaire des frontières.....	7
Une législation discrétionnaire qui multiplie les motifs de refus d'entrée	9
Généralisation de la menace à l'ordre public.....	9
Les motifs impérieux laissés à l'appréciation de la paf.....	11
Des profils inhabituels de personnes non-admises ou en transit interrompu.....	12
Focus : Les policiers de la PAF dans l'improvisation permanente.....	14
Des pratiques d'enfermement hors la loi	15
Enfermement sans perspectives de réacheminement.....	15
Enfermements en zone sous douane et en aéroports.....	16
Une multiplication des refoulements	18
Refoulements malgré les recommandations sanitaires.....	18
Demandeurs d'asile refoules à la frontière.....	19
L'enfermement aux frontières, vecteur de contamination par le covid-19	22
Le mirage de la sécurité sanitaire dans les lieux de privation de liberté	22
Priorité à l'enfermement plutôt qu'à la santé.....	22
Impossibilité de respecter la distanciation sociale.....	23
Des locaux non aérés ou désinfectés.....	24
Focus : La « ZAPI bis ».....	25
Une absence caractérisée de mesures préventives et de matériels de protection	26
Pas de protection sans information.....	26
Du gel hydroalcoolique au compte-goutte.....	26
Pénurie de masques aux frontières.....	27
Mise en danger sanitaire des personnes maintenues en zone d'attente	28
Pas de tests systématiquement proposés à l'arrivée.....	28
Maintien de personnes particulièrement vulnérables en zone d'attente.....	29
La zapi 3, un potentiel cluster.....	30
Focus : La crise sanitaire dans les lieux d'enfermement illégaux.....	30
Les personnels intervenants également mis en danger	31
Des policiers livrés à eux-mêmes.....	31
L'exposition des équipiers de la Croix-Rouge et des bénévoles de l'Anafé en zapi.....	32
Les audiences judiciaires, sources de contaminations ?.....	32
Focus : L'Anafé en temps de crise sanitaire.....	33
Un accès aux droits fondamentaux entravé	35
Un respect des droits de moins en moins garanti	35
Le traitement indigne de l'asile à la frontière.....	35
Le non-respect du secret médical.....	36
Contacts proches, droit de la défense.....	37
Focus : La stigmatisation des personnes étrangères.....	37
Un accès dégradé à la justice	38
Suspension des audiences du JLD.....	38
Des tribunaux administratifs inaccessibles.....	39
Une justice défaillante.....	39
L'isolement en zone d'attente	40
Le placement en garde à vue suite au refus de test PCR	41
Conclusion	44

Abréviations

AAI	Autorités administratives indépendantes
ADP	Aéroports de Paris
Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères
CA	Cour d'appel
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFDA	Coordination française pour le droit d'asile
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CRF	Croix-Rouge française
CRA	Centre de rétention administrative
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières
DDD	Défenseur des droits
FIT	Frontières intérieures terrestres
GAV	Garde à vue
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
JLD	Juge des libertés et de la détention
LRA	Local de rétention administrative
MI	Ministère de l'intérieur
ODSE	Observatoire du droit à la santé des étrangers
OEE	Observatoire de l'enfermement des étrangers
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations unies
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PAF	Police aux frontières
PCR	Polymerase Chain Reaction
PPA	Point de passage autorisé
TA	Tribunal administratif
TJ	Tribunal judiciaire
UE	Union européenne
VTA	Visa de transit aéroportuaire
ZA	Zone d'attente
ZAPI	Zone d'attente pour personnes en instance

Synthèse

La pandémie mondiale de covid-19 a eu, entre mars 2020 et fin 2022, de nombreux retentissements dont certains trouvent encore des échos actuellement. La propagation brutale du virus en Europe à partir de mars 2020 et les drastiques restrictions de circulation qui en ont résulté, ont bouleversé comme rarement les mobilités internationales. Au cœur de la réponse des autorités politiques face à cette crise sanitaire majeure, la frontière s'est métamorphosée depuis 2020 en un outil de santé publique. Instrument capital de politiques migratoires de plus en plus restrictives et stigmatisantes, le renforcement de leurs contrôles, voire leur fermeture, ont été promus comme des nécessités dans la lutte contre l'épidémie. Indirectement, la crise sanitaire a ainsi conduit à porter de nouvelles atteintes aux mouvements de population et notamment à ceux des personnes en migration.

Aux frontières françaises, celles-ci ont continué d'être contrôlées, enfermées, refoulées, au détriment de leurs droits et de leur santé. Alors que le Président de la République avait appelé le 16 mars 2020 les Français à faire preuve « d'esprit solidaire et de sens des responsabilités », force est de constater que son message ne concernait pas sa propre police aux frontières (PAF). Le régime de l'état d'urgence sanitaire, en vigueur entre le 23 mars 2020 et le 31 octobre 2022, a constitué une fenêtre d'opportunité pour justifier des comportements illégaux et attentatoires aux droits fondamentaux de la part des forces de l'ordre, mais également de certains personnels médicaux, de juges et de responsables politiques.

Si l'Anafé dénonce depuis 35 ans les violations des droits, les pratiques discriminatoires et les traitements inhumains et dégradants que subissent les personnes étrangères aux frontières, elle n'a pu que constater leurs multiplications dans ce contexte spécifique. Ce moment critique a néanmoins été un puissant révélateur des dysfonctionnements d'une gestion de la frontière qui privilégie le tri, l'enfermement et le refoulement au respect des droits fondamentaux.

En présentant la frontière comme un « rempart » contre la propagation du virus, les autorités françaises ont justifié l'utilisation d'entraves à la mobilité, amalgamant contexte sanitaire et contrôle migratoire. Cette position a eu pour conséquence d'une part de laisser penser à la population que la fermeture des frontières protégerait contre l'éventuelle contamination par le virus, et d'autre part (et par voie de conséquence) que le virus et les risques qui y sont associés viendraient de l'extérieur, de l'étranger. Cela a renforcé la stigmatisation des personnes étrangères déjà lourdement impactées par les discours politiques discriminatoires et racistes depuis de nombreuses années.

La sidération provoquée par la propagation du covid-19 et les réponses tous azimuts des autorités ont exigé, dans le même temps, que l'Anafé adapte ses activités afin de garantir son rôle d'observatoire des pratiques policières aux frontières. Dès mars 2020, l'équipe salariée ainsi que les bénévoles, visiteurs et visiteuses, observateurs et observatrices et membres se sont mobilisés pour continuer les activités de terrain : l'adaptation des permanences juridiques et les visites ponctuelles en zone d'attente (ZA) ainsi que les observations aux frontières intérieures terrestres (FIT) ont permis d'assurer un suivi vigilant des conséquences pour les personnes en difficulté aux frontières de la crise

sanitaire. Cette mobilisation s'est également traduite par de nombreuses actions de plaidoyer auprès des autorités et de contentieux engagés afin de faire respecter les droits fondamentaux des personnes malgré le contexte épidémique. Grâce à ces interventions, l'Anafé a su documenter deux années de gestion de la crise sanitaire aux frontières par les autorités françaises, dont il est apparu indispensable de tirer des conclusions, afin d'éclairer de possibles situations similaires à venir.

Cette analyse propose de confronter l'impératif de santé publique, priorité affichée des autorités lors de la période 2020-2022, à la réalité des situations aux frontières pour les personnes étrangères. Elle cherche, en creux, à illustrer et souligner l'incompatibilité de la privation de liberté avec les mesures de protection sanitaires. L'étude des recommandations émises par les institutions nationales et internationales, couplée à celle des comptes-rendus d'activités de l'Anafé (visites, permanences, observations d'audiences, suivis individuels) a permis de constater le gouffre entre les mesures sanitaires préconisées et adoptées pour la population globale et la non-application de celles-ci aux frontières et dans les zones d'attente. Si la différence de traitement entre les personnes étrangères et le reste de la population est souvent dénoncée par l'Anafé et les autres associations de défense des droits, force est de constater qu'elle a été l'élément central des politiques appliquées aux frontières pendant la crise sanitaire.

Si l'Anafé dénonce depuis 35 ans le durcissement des politiques migratoires menées par la France et l'Union européenne, la crise sanitaire a été un « moment critique » au cours duquel se sont multipliées les décisions et législations attentatoires aux droits fondamentaux dont la liberté d'aller et venir, contribuant au renforcement des pratiques discriminatoires et violentes à la frontière : refoulements, non-respect des procédures, enfermements illégaux, non-respect du droit d'asile... Les conditions d'enfermement aux frontières se sont également dégradées lors de cette période en l'absence d'une prise en compte du danger intrinsèque de la privation de liberté en contexte épidémique. Livrées à elles-mêmes, sans information ni accès suffisant à des matériels de protection, la santé des personnes enfermées en zone d'attente ou bloquées aux frontières intérieures terrestres a été gravement mise en danger. Faute d'une garantie d'accès à une justice protectrice de leurs libertés, elle-même en berne pendant la crise sanitaire, leurs droits ont été continuellement bafoués.

Tirant les conséquences de la crise sanitaire, le règlement (UE) n° 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures, (dénommé ci-après « règlement filtrage »), prévoit des procédures tendant à renforcer le tri des personnes en migration se présentant aux frontières extérieures de l'Europe dont le tri sanitaire¹. Les dispositions relatives au contrôle sanitaire du Pacte européen sur la migration et l'asile semblent être une conséquence directe de la crise sanitaire liée au covid-19.

¹ [Règlement](#) (UE) n° 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

Un contexte sanitaire qui engendre des entraves à la mobilité et des pratiques policières illégales

Les drastiques restrictions de circulation qui ont résulté de la propagation brutale du covid-19 ont bouleversé la manière d'envisager la mobilité internationale au niveau mondial, notamment en termes d'accès à l'Union européenne et au sein de l'espace Schengen. Au cœur de la réponse des autorités politiques, le contrôle des frontières s'est métamorphosé depuis 2020 en un outil de santé publique, mettant les instruments de politiques migratoires développés ces dernières années au service de politiques de sécurité sanitaire. Refoulées ou enfermées illégalement, les personnes en migration ont payé le prix de cette stratégie pourtant critiquée par les organisations internationales et risquent de le payer à nouveau à l'avenir.

Des frontières rendues inaccessibles

REDUCTION MONDIALE DES POSSIBILITES DE CIRCULATION

La crise sanitaire mondiale engendrée par l'épidémie de covid-19 a eu des effets sans précédent sur les mobilités internationales. Le 29 février 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a pourtant recommandé aux États de n'utiliser les restrictions de trafic international que de manière subsidiaire et momentanée car celles-ci se révèlent peu efficaces, voire contre-productives². Fin 2020, elle préconisait le dépistage collectif, l'isolement individuel et l'accès à la vaccination. *A contrario*, la grande majorité des gouvernements ont utilisé la limitation drastique des déplacements internationaux comme principal instrument de la lutte contre la diffusion du virus.

Le 16 mars 2020, la Commission européenne a affiché comme objectif « la réduction draconienne des flux entrants de personnes aux frontières extérieures de l'Union » et a appelé les États membres de l'espace Schengen à limiter les arrivées sur leur territoire. Les frontières extérieures de l'espace Schengen devaient ainsi constituer, selon la Commission, un « périmètre de sécurité »³. Ce moment critique a ainsi révélé une faille béante dans l'acquis Schengen qui, loin de promouvoir une libre circulation des personnes au sein de cet espace, constitue en définitive une coordination d'États pour organiser des échanges de nature économique. Selon Damien Simonneau : « Contrairement à ce qu'on entend souvent, le système Schengen n'a jamais été une entreprise d'ouverture des frontières à tout va, mais plutôt de construction prudente d'une liberté de circulation avec des restrictions possibles, juridiquement encadrées. En effet, la suspension du libre franchissement des frontières s'effectue dans le cadre du code frontière Schengen. Ces fermetures pour raisons sanitaires ne remettent donc pas en cause la logique de Schengen. »⁴.

² Organisation mondiale de la santé, « [Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak](#) », 29 février 2020.

³ Commission européenne, [Communication de la commission au parlement européen, au Conseil européen et au conseil, COM\(2020\) 115](#), 16 mars 2020.

⁴ Simonneau Damien, « Gérer les frontières par temps de pandémie », *L'Économie politique*, vol. 87, n° 3, 2020, p. 91-98.

En France, les liaisons aériennes, maritimes, ferroviaires et terrestres ont diminué et certaines ont cessé pendant plusieurs mois. Une instruction du Premier ministre publiée le 18 mars 2020 affirmait la nécessité de « limiter au strict minimum les déplacements [...] internationaux » et considérait dès lors le refus d'accès aux frontières extérieures comme la norme à appliquer aux points d'accès sur le territoire⁵. Seuls les ressortissants européens et ceux de pays tiers résidant dans l'espace Schengen ont été autorisés, dans les textes, à entrer sur le territoire.

NOUVEAU RETABLISSEMENT DES CONTROLES AUX FRONTIERES INTERIEURES

Concernant les frontières intérieures, l'instruction susmentionnée prévoyait une multiplication des points de passage autorisé (PPA) et une limitation des entrées aux ressortissants européens résidant en France ou transitant vers leur pays de résidence et aux ressortissants des pays tiers résidant en France. La crise sanitaire a également été l'opportunité pour le gouvernement français de prolonger le rétablissement des contrôles à ses frontières intérieures. Dans une note adressée à la Commission européenne le 1^{er} avril 2020, les autorités françaises ont fait part de leur décision de prolonger le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures du 1^{er} mai au 30 octobre 2020, en s'appuyant sur les articles 25 et 27 du code frontières Schengen. Si ces contrôles avaient été rétablis sans discontinuité depuis le 13 novembre 2015, le gouvernement français a alors justifié en partie cette décision par la « menace à l'ordre public et à la santé publique » en raison de la propagation du covid-19. Selon cette note, « le contrôle de la circulation transfrontalière est indispensable » dans la perspective de combattre la progression de l'épidémie, contrairement à ce qu'affirment l'OMS et les autres organisations internationales. Cet argument a également été utilisé dans le cadre des rétablissements de contrôles du 1^{er} novembre 2020, du 1^{er} mai 2021 et du 1^{er} novembre 2021. Le 26 avril 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a néanmoins jugé qu'un État membre ne pouvait rétablir des contrôles à ses frontières intérieures pour une durée excédant 6 mois, sauf apparition d'une nouvelle menace, distincte de la précédente⁶. Cela n'a pas empêché la France de prolonger une nouvelle fois le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures jusqu'au 31 octobre 2022 pour ce motif⁷.

UNE FERMETURE ILLUSOIRE DES FRONTIERES

Cette politique de restrictions des admissions sur le territoire a mené *de facto* à la mise en veille, voire à l'arrêt, des principaux points d'entrée aériens, portuaires et ferroviaires pendant la première phase de confinement. Cependant, les frontières n'ont jamais été juridiquement fermées, contrairement aux affirmations du Président de la République⁸. L'usage de la sémantique de la « fermeture » de la frontière avait pour objectif de rassurer la population, mais a également eu pour effet de faire penser que la menace venait de l'extérieur, de l'étranger favorisant une nouvelle fois la rhétorique de la menace venue de l'Autre et, par-là, la stigmatisation des personnes étrangères.

⁵ Premier ministre, [Décisions prises pour lutter contre la diffusion du Covid-19 en matière de contrôle aux frontières](#), Instruction n° 6149/SG, 18 mars 2020.

⁶ CJUE, 26 avril 2022, [NW c. Landespolizeidirektion Steiermark et Bezirkshauptmannschaft Leibnitz](#), n° C-368/20 et C-369/20.

⁷ [Liste complète](#) des notifications par les États membres de l'espace Schengen du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

⁸ [Adresse aux Français](#), Président de la République, 16 mars 2020.

Aux points d'accès terrestres, cet argument a été utilisé par la PAF pour justifier des refus d'entrée à des personnes pourtant autorisés par les textes à y pénétrer.

Le 22 avril 2020, l'Anafé a reçu le témoignage d'une personne de nationalité espagnole qui a souhaité entrer sur le territoire français pour occuper un emploi de travailleur saisonnier. Lors de son passage de la frontière franco-espagnole, au péage du Perthus (autoroute A9), la police aux frontières a refusé son admission sur le territoire. L'Anafé a pu prendre connaissance de ce document qui mentionnait la « fermeture des frontières pour cause de crise sanitaire » comme motif de refus d'entrée.

Si la majorité des aéroports ont fermé entre mars et juin 2020, certains ont continué à accueillir des vols depuis l'international malgré un ralentissement sans précédent du trafic. L'absence d'interruption des arrivées aériennes, la présence permanente d'équipes de la PAF aux frontières et les centaines de personnes bloquées dans les aéroports restés ouverts infirment l'illusion d'une fermeture totale des frontières. La veille à distance réalisée par les équipes de l'Anafé a permis d'observer que les aéroports de Marseille, Toulouse, Bâle-Mulhouse, Lyon et ceux localisés en outre-mer sont restés ouverts. À Roissy, le nombre de passagers a été divisé par 30, passant de 210 000 passagers par jour en 2019 à 7 000 lors du creux le plus important, selon les calculs d'un commandant de la PAF rencontré lors d'une visite des aéroports par l'Anafé le 4 juillet 2022. Lors d'une précédente visite au cœur du premier confinement, le 5 mai 2020, des policiers de la PAF étaient en poste aux aubettes du terminal 2E ouvert pour recevoir des vols internationaux hors espace Schengen.

La perturbation du trafic international a été particulièrement drastique au moment du premier confinement, la perspective d'un retour à « la normale » a été très progressive. Les policiers de la PAF de l'aéroport de Marseille rencontrés par des visiteurs et visiteuses de l'Anafé le 25 août 2020 leur ont indiqué que le trafic n'avait repris que partiellement, avec un tiers des vols assurés, dont la moitié en provenance de l'espace Schengen et l'autre de pays tiers. Le 25 mars 2021, les visiteuses de l'Anafé qui visitaient l'aéroport de Beauvais ont été informées par la PAF locale que le trafic y était encore réduit : seul un vol avait eu lieu dans la journée contre 65 vols quotidiens en moyenne en 2019.

DES ENTRAVES AUX MOBILITES AU SERVICE DE LA GESTION SANITAIRE DES FRONTIERES

Sous couvert de protection sanitaire, des instruments de gestion migratoire ont été mobilisés pour empêcher l'accès au territoire français, amalgamant lutte contre le virus et contre l'immigration dite « irrégulière ». Lors d'une visite du port de Marseille, le 15 décembre 2021, les policiers de la PAF rencontrés par le visiteur de l'Anafé ont justifié le faible nombre de refus d'entrée dans les derniers mois par une délivrance plus rigide des visas dans le cadre de la crise sanitaire.

Si les autorités françaises pratiquent généralement une politique de visas stricte et discriminatoire, celle-ci a été utilisée dans le contexte de l'épidémie de covid-19 pour limiter davantage les arrivées de personnes étrangères sur le territoire. Pendant plusieurs mois, l'accès aux consulats et ambassades a été restreint voire interrompu. Les personnes souhaitant obtenir un visa pour la France n'ont pas pu déposer leur dossier ou l'obtenir – toutes les procédures ayant été gelées.

Celles qui s'étaient vues délivrer un visa n'ont pas pu accéder au territoire français du fait des conditions supplémentaires nécessaires pour voyager et des limitations des liaisons aériennes et maritimes. Pendant plusieurs mois, les autorités ont ainsi porté de graves atteintes aux droits fondamentaux, et notamment à la vie privée et familiale des personnes étrangères.

Dès mars 2020, des centaines de personnes souhaitant rejoindre leur famille déjà présente en France dans le cadre de procédures de regroupement ou de réunification familiale, ont été bloquées par un « gel des visas » imposé par le gouvernement. Deux instructions du Premier ministre en date du 15 août puis du 29 décembre 2020⁹, définissant une liste restreinte de personnes pouvant être admises sur le territoire, ne mentionnaient pas les familles des personnes étrangères résidant régulièrement ou protégées sur le territoire français. Cette omission s'est répercutée sur l'attestation de voyage publiée par le ministère de l'intérieur sur laquelle ne figuraient pas ces familles, dont l'accès à un visa est pourtant prévu de plein droit. Celles-ci se sont vues alors opposer un refus systématique d'enregistrement et d'instruction de leur demande de visa, ou de leur délivrance si la demande avait été déposée avant mars 2020, par les consulats et ambassades français. Cette pratique a abouti à des séparations de famille rendues encore plus cruelles par le contexte sanitaire mondial. L'Anafé et les organisations membres de la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) ont dénoncé le 17 décembre 2020 une « atteinte disproportionnée à plusieurs droits fondamentaux en particulier, le droit d'asile, le droit de vivre en famille et le droit au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant »¹⁰. La veille, plusieurs familles et des associations de soutien, dont l'Anafé, avaient saisi le Conseil d'État afin de réclamer la suspension de l'application de la circulaire. Le 21 janvier 2021, le juge administratif leur a donné raison, enjoignant au gouvernement de mettre fin à cette pratique, ce qui a abouti à la publication d'une nouvelle instruction n° 6245/SG du 25 janvier 2021.

Les requérants sont fondés à demander la suspension de l'exécution, d'une part, de la circulaire du Premier ministre n° 6239/SG du 29 décembre 2020 en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogations pour le regroupement familial et la réunification familiale, et d'autre part, de l'instruction donnée par le ministre de l'intérieur de ne pas délivrer les visas demandés dans le cadre de ces deux procédures.

Conseil d'État, ordonnance du 21 janvier 2021, n° 447878 et 447893

Un mois plus tard, 17 « scientifiques chercheurs » de nationalité algérienne ont, à nouveau, saisi la plus haute juridiction administrative afin d'obtenir la suspension de l'instruction qui portait atteinte à leur droit au respect de la vie privée et familiale. Le texte ne prévoyait en effet aucune dérogation pour les conjoints et enfants mineurs de ressortissants algériens titulaires d'un certificat de résidence « scientifiques chercheurs », contrairement à ce qui est mentionné dans l'article 6 alinéa 3 de l'accord franco-algérien

⁹ Instruction du Premier ministre n° 6204/SG du 15 août 2020 et Instruction du Premier ministre n° 6239/SG du 29 décembre 2020, toutes deux abrogées par l'Instruction n° 6245/SG du 25 janvier 2021.

¹⁰ [Gel des visas de regroupement familial et de réunification familiale des réfugiés : des associations et des personnes concernées saisissent le Conseil d'Etat](#), Communiqué de presse inter-associatif, 17 décembre 2020.

qui régit le droit à l'entrée sur le territoire français pour les ressortissants algériens. Le 17 mars 2021, le Conseil d'État a une nouvelle fois enjoint au Premier ministre de mettre fin à cette discrimination jugée disproportionnée par rapport à l'objectif sanitaire¹¹.

Un autre instrument de lutte contre l'immigration dite « irrégulière », le visa de transit aéroportuaire (VTA), a été employé dans le cadre de la crise sanitaire. Présent dans les textes européens depuis 1990, cette entrave requiert aux ressortissants d'une liste définie d'États de présenter une autorisation supplémentaire pour transiter par une zone dite « internationale » dans un aéroport. Le VTA a pour conséquence d'empêcher les transits dans un État membre de l'UE de passagers et passagères ce qui les empêche *de facto* d'y demander l'asile. Le 26 avril 2021, alors qu'un nouveau variant du covid-19 se propage rapidement en Inde et que 80 ressortissantes et ressortissants indiens sont maintenus dans la zone d'attente de Roissy, dont la moitié a sollicité son admission sur le territoire au titre de l'asile, le ministère de l'intérieur rétablit l'obligation de présenter un VTA pour les ressortissants indiens. Dans une interview, le représentant du ministère ne cache pas le but de cette décision : « *Nous venons de rétablir l'obligation de visas de transit aéroportuaire pour les ressortissants indiens pour éviter de nouvelles arrivées et travaillons avec l'ambassade d'Inde à Paris et les autorités indiennes à New Delhi pour éloigner ceux qui sont actuellement à Roissy* »¹².

Une législation discrétionnaire qui multiplie les motifs de refus d'entrée

Le renforcement des contrôles aux frontières dans le cadre de la crise sanitaire s'est appuyé à la fois sur des outils de gestion migratoire mais également sur de nouveaux instruments *ad hoc* accentuant la dimension discrétionnaire des admissions sur le territoire.

GENERALISATION DE LA MENACE A L'ORDRE PUBLIC

Conformément aux articles 6§1 et 14 du code frontières Schengen et compte tenu de l'existence d'un « risque pour la santé publique », l'instruction du Premier ministre publiée le 18 mars 2020¹³, puis prolongée à plusieurs reprises par la suite, prévoyait la possibilité de faire des refus d'entrée aux frontières extérieures au motif que les ressortissants des pays tiers constituaient une « menace pour l'ordre public ». Cette notion, nécessairement subjective dans la mesure où elle est fondée sur l'appréciation d'un risque, figure dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et est appliquée aux personnes pouvant être exclues de l'octroi d'un droit au séjour en France. Au-delà de l'application pour exclusion du droit au séjour, elle est aussi appliquée pour fonder des mesures d'éloignement. Durant la période 2020-2022, de nombreuses décisions de refus d'entrée ont été justifiées pour ce motif approximatif et « fourre-tout » selon le terme

¹¹ Conseil d'État, 17 mars 2021, n° [450122](#) et 450523.

Pour plus de détail sur les contentieux menés dans le cadre du « gel des visas » voir :

- [Recours contre les refus de visa pour réunification familiale motivés par la pandémie de Covid-19](#),
- [Recours contre les refus de visas pour regroupement familial motivés par la pandémie de Covid-19](#),
- [Recours contre le refus de visas pour les familles de « scientifiques » algériens](#).

¹² « [A Roissy, la zone d'attente se transforme en cluster](#) », Médiapart, 26 avril 2021.

¹³ [Décisions prises pour lutter contre la diffusion du Covid-19 en matière de contrôle aux frontières](#), Premier ministre, Instruction n° 6149/SG, 18 mars 2020.

utilisé par un commandant de la PAF rencontré lors d'une visite des aérogares de Roissy le 23 mars 2021. Plusieurs policiers rencontrés lors de la trentaine de visites de zones d'attente réalisées par les visiteurs et visiteuses de l'Anafé entre mars 2020 et fin 2022 ont attesté de cette pratique consistant à utiliser le motif de la menace à l'ordre public comme la norme dans le contexte sanitaire, sans pour autant prendre des mesures suffisantes visant à assurer la santé des personnes et du personnel face à cette dite menace.

Le 17 juillet 2020, un ressortissant mexicain maintenu dans la zone d'attente de Roissy est présenté au juge des libertés et la détention (JLD) du tribunal judiciaire (TJ) de Bobigny. Monsieur H. s'est vu refuser l'entrée sur le territoire français au motif qu'il constituait une « menace à l'ordre public ». Pourtant, il n'a été ni présenté au médecin lors de son maintien en aérogare, ni après son transfert en zone d'attente, ni n'a eu accès à un test de dépistage au covid-19. Sa conjointe, de nationalité française, arrivée par le même vol, n'a reçu aucune indication concernant l'application d'une mesure de quarantaine ou d'isolement sur le territoire. Le juge a refusé de prolonger le maintien de Monsieur H. arguant « qu'aucun élément spécifique, si ce n'est l'existence de la pandémie de COVID 19, ne permet d'établir que Monsieur constitue une menace particulière pour la santé publique. »

Compte rendu d'observation d'audience au TJ de Bobigny, 17 juillet 2020

Les intervenants et intervenantes de l'Anafé ont également pu rencontrer des personnes qui ont été considérées comme des « menaces à l'ordre public et à la santé publique » bien qu'elles ne présentassent manifestement aucune dangerosité liée à une possible propagation du covid-19, attestant le caractère arbitraire de cette pratique. Au mois de juillet et septembre 2020, une ressortissante indienne et un ressortissant argentin n'ont pas été admis sur le territoire pour ce motif, et ont été placés en zone d'attente. Tous deux avaient pourtant présenté lors de leur arrivée à la frontière un résultat de dépistage négatif réalisé moins de 72 heures.

L'utilisation de cette notion de « menace à l'ordre public » en matière d'accès au territoire a eu des conséquences néfastes, tant elle a participé à faire intrinsèquement de l'étranger une potentielle menace pour la sécurité. Les déclarations postérieures du précédent ministre de l'intérieur, souhaitant expulser du territoire toute personne étrangère « présentant une menace à l'ordre public », en dépit du respect des droits et libertés fondamentales, confirme cet amalgame permanent. Cette notion a été au cœur de la loi du 26 janvier 2024¹⁴ et est encore au cœur des déclarations du ministre actuel de l'intérieur.

À l'heure où l'Union Européenne s'est dotée de nouveaux systèmes d'informations à ses frontières, comme le fichier entry/exist system (EES) dont l'application est prévue à l'horizon 2025, il est légitime de s'interroger sur les conséquences d'un refus d'entrée pour « menace à l'ordre public » pour les prochaines tentatives d'accès sur le territoire européen.

¹⁴ [Loi](#) n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

LES MOTIFS IMPERIEUX LAISSES A L'APPRECIATION DE LA PAF

À partir du 1^{er} juillet 2020, des procédures spécifiques concernant les conditions d'entrée en fonction du pays de provenance ou d'origine ont été mises en place et actualisées, en principe, tous les 15 jours. Ces conditions (attestation sur l'honneur, attestation de déplacement international, test PCR de moins de 72h, quatorzaine, motifs impérieux...) ont varié au gré des restrictions de déplacement décidées par la France et de l'évolution de la pandémie.

Suite à l'adoption de loi du 11 mai 2020, et selon les dispositions de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le Premier ministre est chargé de définir la liste des pays qui figurent dans les différentes zones de virulence de l'épidémie de covid-19. Entre le 10 juillet 2020 et le 2 mars 2022, plus de 39 arrêtés ont ainsi été pris, modifiant cette liste en moyenne une fois tous les 15 jours.

Le concept de « motif impérieux » a fait son apparition dans le contexte de la limitation draconienne des déplacements internationaux à partir du printemps 2020. Dans l'instruction précitée du 18 mars 2020, le Premier ministre énonçait que les ressortissants des pays tiers n'ayant pas de « raison impérative » ne pourraient être admis sur le territoire européen et français. Le décret du 23 mars 2020 a interdit par la suite les déplacements de la métropole vers les territoires d'outre-mer aux personnes ne pouvant justifier d'une raison professionnelle, sanitaire ou d'un « motif impérieux d'ordre personnel ou familial ». Cette notion *ad hoc*, qui ne correspond à aucune disposition juridique préexistante, a permis aux policiers de la PAF d'exercer un contrôle arbitraire des conditions d'entrée sur le territoire d'une personne.

Le 11 mai 2020, lors d'un échange téléphonique avec la PAF de la zone d'attente de Toulouse, un policier a indiqué aux intervenants et intervenantes de l'Anafé qu'il n'existait pas de liste des motifs impérieux fournie par le ministère de l'intérieur. Il confirmait donc que la décision d'admettre ou non la personne sur le territoire était laissée à « l'appréciation de la PAF ». Interrogé sur la nature de ce motif impérieux, il a indiqué qu'il pouvait être motivé, par exemple, pour raisons familiales mais qu'une personne qui se présentait à la frontière en expliquant qu'elle venait voir sa famille car « cela fait longtemps qu'elle ne l'a pas vue » se verrait refuser l'entrée.

Un commandant de la PAF a indiqué, lors d'une visite des aéroports de Roissy le 17 février 2021, que la diminution du nombre de demandes d'asile à la frontière était, selon lui, liée à la contrainte du motif impérieux. En effet, il a expliqué aux visiteuses de l'Anafé qu'un grand nombre de personnes s'étaient vues refuser d'embarquer à destination de la France faute d'un motif impérieux. Ce même commandant a précisé que « le tri se faisait en amont », c'est-à-dire que les contrôles de justification d'un motif impérieux avaient lieu au départ, notamment par les personnels des compagnies aériennes.

Nous questionnons le capitaine sur l'existence d'une grille pour que les policiers aux aubettes apprécient le caractère impérieux du motif de voyage. Il nous confirme qu'une telle grille n'existe pas, et qu'en cas de difficulté, l'agent aux aubettes en réfère à ses supérieurs hiérarchiques qui tranchent. Il termine son propos en nous assurant que les policiers savent faire preuve de discernement.

Visite des aéroports de Roissy, 5 mai 2020

En 2021, le Conseil d'État a censuré par deux fois le caractère dérogatoire de l'obligation de justification d'un motif impérieux dans le cadre d'un déplacement international à destination de la France. Le 12 mars, il a suspendu l'exécution de décrets qui interdisaient l'entrée sur le territoire métropolitain de ressortissants français dépourvus de motif impérieux¹⁵. Un mois plus tard, le 9 avril, il a également jugé que l'absence de définition claire de ce motif pouvait être attentatoire aux droits fondamentaux des personnes étrangères, tel que le droit à la vie privée et familiale. Plusieurs couples mixtes, soutenus par l'association Les amoureux du ban public, avaient saisi le Conseil d'État pour dénoncer l'impossibilité pour certaines personnes étrangères de se rendre en France pour se marier avec leur conjoint français. En effet, la circulaire n° 6245/SG du Premier ministre du 22 février 2021 n'énonçant pas le mariage comme un « motif impérieux », les autorités consulaires refusaient la délivrance de visa aux futurs mariés. La décision du Conseil d'État a permis de souligner le caractère manifestement discrétionnaire de cette notion, le Conseil d'État jugeant que le dispositif dérogatoire mis en place par le gouvernement ne répondait à « aucun critère objectif »¹⁶. Néanmoins, cela n'a pas empêché la PAF de continuer à utiliser le « motif impérieux » pour refuser l'admission de personnes étrangères sur le territoire.

Madame D. est arrivée le 15 juillet 2021 à l'aéroport d'Orly, en provenance de Port-au-Prince. La police considérant qu'elle ne justifiait pas d'un motif impérieux, elle a fait l'objet d'un refus d'entrée et d'un placement en zone d'attente. Madame avait pourtant en sa possession un visa valable pour venir assister au mariage de sa sœur, en qualité de témoin. Le 19 juillet, après 4 jours de maintien en zone d'attente, Madame D. a été libérée par le juge des libertés et de la détention.

DES PROFILS INHABITUELS DE PERSONNES NON-ADMISES OU EN TRANSIT INTERROMPU

Si la restriction des liaisons aériennes et le renforcement des contrôles au départ ont eu pour conséquence principale le faible nombre d'arrivées de demandeurs et demandeuses d'asile, l'instauration de nouvelles conditions d'entrée liées au contexte sanitaire a abouti à des décisions de refus d'entrée pour des personnes qui ne font en principe pas l'objet de ce type de décisions. Les chiffres donnés par la PAF de la zone d'attente de Montpellier lors d'une visite de l'Anafé le 19 janvier 2022 sont explicites : sur les 51 refus d'entrée notifiés au cours de l'année 2021, 31 l'ont été pour conditions sanitaires. Un certain nombre de ressortissants européens n'ont pas été admis sur le territoire français lors de leur présentation à la frontière, preuve d'une restriction de la liberté de circulation des ressortissants de l'espace Schengen.

Les officiers de quart évoquent le fait qu'en raison du contexte sanitaire, il y a eu pendant des mois beaucoup de personnes en transit interrompu, avec les législations qui ne cessaient de changer. « On a eu des personnes qu'on n'aurait jamais dû avoir ». Nous demandons des précisions. Un officier répond : « des personnes au risque migratoire zéro ».

Visite des aéroports de Roissy, 23 mars 2021

¹⁵ Conseil d'État, 12 mars 2021, n° [449743](#).

¹⁶ Conseil d'État, 9 avril 2021, n° [450884](#).

Dans son instruction du 18 mars 2020, le Premier ministre a annoncé que la police aux frontières utiliserait, dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, l'article 29 de la directive européenne 2004/38/CE qui permet de mettre en place des « mesures restrictives de la libre circulation » dans un contexte épidémique¹⁷. Lors d'une visite le 10 juillet 2020 du tunnel du Fréjus, à la frontière franco-italienne haute, un capitaine de la PAF a informé les observatrices de l'Anafé que les contrôles avaient été renforcés durant le confinement du printemps 2020 et que « des refus d'entrée ont pu être délivrés à des ressortissant européens ». Lors de deux visites postérieures de l'Anafé de la zone d'attente de Modane, les 24 novembre 2021 et 11 janvier 2022, les policiers de la PAF ont expliqué que les chiffres de non-admission à ce PPA avaient été bien supérieurs aux années précédentes, du fait de nombreuses non admissions pour non-respect des mesures sanitaires, également notifiées à des ressortissants européens. Si ces décisions concernaient principalement des ressortissants italiens, la PAF a également indiqué qu'elles avaient aussi été prises à l'encontre de ressortissants roumains et bulgares qui venaient pour travailler en France.

Malgré la dérogation autorisant les citoyens et citoyennes européennes à entrer sur le territoire français depuis une frontière extérieure qui figure dans l'instruction du 18 mars 2020, l'Anafé a suivi de nombreuses situations dans les aéroports dans le cadre desquelles des ressortissantes et ressortissants européens ont été non-admis, voire refoulés. Alors que le 30 mars 2020, la Commission européenne appelait les États membres à maintenir la libre circulation pour les travailleuses et travailleurs frontaliers, détachés et saisonniers¹⁸, la PAF de Roissy refusait le 5 mai l'entrée sur le territoire à des ressortissants bulgares pourtant munis d'un contrat de travail temporaire. Ces 73 personnes, dont une famille et 6 résidents permanents en France, ont été entassées durant une journée, et pour certaines une partie de la nuit, dans deux pièces sans fenêtre d'une quinzaine de mètres carrés chacune, devant les postes de police dans les aérogares A et E du terminal 2 de l'aéroport de Roissy. Au cours de la soirée et durant une partie de la nuit, elles ont progressivement été transférées dans le lieu d'hébergement de la zone d'attente, la ZAPI 3. Avec le soutien de l'Anafé, plusieurs avocats et avocates se sont mobilisés afin de contester ces décisions de refus d'entrée devant le tribunal administratif (TA). Le 7 mai, ces 73 personnes ont été refoulées vers la Bulgarie avant que l'audience en référé n'ait pu avoir lieu. Cette situation s'est révélée encore plus ubuesque que 80 autres Bulgares, munis d'un contrat de travail à durée indéterminée, ont pour leur part été admis sur le territoire le même jour¹⁹.

Des ressortissantes et ressortissants de pays tiers détenteurs d'un titre de séjour français ou européen, pourtant cités comme exceptions à la délivrance automatique d'un refus d'entrée dans l'instruction du 18 mars 2020, ont également été bloqués à la frontière.

¹⁷ [Directive](#) 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

¹⁸ [Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19](#), Communication de la Commission européenne, 30 mars 2020, n° 2020/C 102 I/03.

¹⁹ [78 Européens enfermés dans la zone d'attente de Roissy en pleine épidémie du Covid-19 : L'acharnement du gouvernement doit cesser !](#), Communiqué OEE, 7 mai 2020.

Le 11 mai 2020, deux ressortissants sénégalais sont arrivés à l'aéroport de Roissy en provenance de Dakar. La police aux frontières les a considérés comme des « menaces à l'ordre public » et leur a refusé l'entrée sur le territoire sur ce motif. Madame U. souhaitait se rendre en Italie où elle vit depuis 17 ans avec son époux et ses enfants, alors que Monsieur D. cherchait à rentrer chez lui, c'est-à-dire en France où il réside et travaille. Le 15 mai, en l'absence d'audience devant le juge des libertés et de la détention, Madame U. et Monsieur D. ont finalement été libérés sur le territoire.

Focus : Les policiers de la PAF dans l'improvisation permanente

L'instable réglementation encadrant l'accès au territoire a pu donner l'impression que les policiers de la PAF travaillaient dans une constante improvisation. Les visiteurs et visiteuses de l'Anafé se sont entretenus avec plusieurs policiers et policières qui ont évoqué des écueils dans la gestion de l'information entre la direction centrale et les polices locales. Des commandants de la PAF rencontrés à Roissy et à Marseille ont rapporté un manque de transparence de la part de leur hiérarchie qui empêchait les policiers et policières de terrain de connaître en temps réel les textes et mesures applicables. Ainsi, les pratiques en matière d'admission, de refus d'entrée et de procédures ont varié dans le temps selon les différentes consignes et dans l'espace selon le niveau d'organisation des postes locaux.

Les policiers et policières sur le terrain ont paru subir la volatilité des règles et pâtir de l'absence de formation spécifique de la part de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF). Deux policières rencontrées dans les aéroports de Roissy le 27 octobre 2021 ont indiqué être désorientées par les conditions sanitaires d'entrée sur le territoire car « cela change tout le temps ». Elles ont expliqué qu'un tableau récapitulatif, reprenant les classifications des zones de virulence, la catégorisation des pays et les différentes conditions d'entrée, leur était quotidiennement envoyé par la hiérarchie. Les textes réglementaires ont souvent été publiés tardivement ou n'ont pas été publiés, parfois en contradiction avec les annonces des responsables politiques. Cela a notamment été le cas pour la réglementation de l'accès au territoire des travailleuses et travailleurs saisonniers, le ministre de l'intérieur ayant annoncé le 7 mai 2020 la possibilité de venir travailler en France, alors que l'instruction le permettant date du 12 mai. En conséquence, pendant 5 jours, des travailleurs saisonniers se sont vu refuser l'entrée sur le territoire et ont été renvoyés du fait des contradictions entre les discours politiques et la publication des textes réglementaires.

Si la mise à l'arrêt du trafic aérien lors du premier confinement a eu pour conséquence la réduction des effectifs de la PAF présents dans les aéroports, ceux-ci n'ont pas retrouvé, à l'été 2022, leur niveau précédent la crise sanitaire. Si les chiffres divergents en fonction des zones d'attente et des interlocuteurs, les policiers rencontrés à Roissy et Marseille ont mentionné une baisse d'au moins un tiers de leurs effectifs au printemps 2020, certains fonctionnaires ayant été réquisitionnés pour intégrer d'autres corps. Ce manque de ressources humaines a inévitablement participé à la désorganisation des services de la PAF exposée ci-dessus.

Des pratiques d'enfermement hors la loi

Malgré la réduction extrême des liaisons aériennes, des personnes ont continué à être enfermées aux frontières dans l'attente forcément vaine d'un réacheminement, hors de tout cadre légal.

ENFERMEMENT SANS PERSPECTIVES DE REACHEMINEMENT

Au printemps 2020, la réduction au strict minimum du trafic international a rendu illusoire les perspectives d'éloignement des personnes dont l'entrée sur le territoire avait été refusée. Cependant, leur enfermement en zone d'attente s'est poursuivi en contradiction avec les dispositions législatives en vigueur. L'article L. 341-1 du CESEDA, qui encadre le placement d'une personne en zone d'attente, mentionne que celui-ci n'est prévu que « pendant le temps strictement nécessaire à son départ ». Dès le 18 mars 2020, l'Observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE), dont est membre l'Anafé, a appelé le gouvernement à mettre fin à la privation de liberté des personnes étrangères aux frontières et dans les centres de rétention administrative (CRA), argumentant de l'absence de liaisons aériennes mais également des recommandations de l'OMS qui préconisaient l'arrêt des expulsions du territoire dans le cadre de la lutte mondiale contre le virus²⁰. Le 20 mars 2020, les trois principales autorités administratives indépendantes françaises, que sont le Défenseur des droits (DDD), la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), ont assumé la même position dans une tribune conjointe publiée dans *Le Monde*, affirmant que « le maintien d'étrangers en rétention n'est [...] pas seulement une prise de risque, c'est aussi une privation de liberté illégale »²¹. Le 20 mars 2020, l'Anafé demandait au Premier ministre et aux ministres de la Justice, de l'intérieur, de l'Europe et des affaires étrangères, de la solidarité et de la santé de mettre fin à l'enfermement des personnes dans les aéroports²². Cette lettre est restée sans réponse.

À l'absence de possibilités de réacheminement s'est ajoutée entre les mois de mars et juin 2020, la suspension des audiences du JLD concernant les personnes maintenues en zone d'attente. Alors que l'article L. 342-1 du CESEDA prévoit que la PAF requiert la prolongation de leur maintien au bout de 4, puis de 12 jours après le placement, la non-tenue des audiences amenait les personnes à être automatiquement libérées.

J'interroge le commandant quant à la situation du fait que le JLD a cessé de statuer. Il me confirme l'information et me dit que les personnes seront remises en liberté en l'absence de possibilité de prolongation, soit au bout des 4 jours, soit à la fin d'une précédente prolongation de maintien. Donc si je comprends bien, soit les personnes pourront être refoulées dans ce laps de temps, vers une destination peu probable (limitation des liaisons aériennes), soit elles seront libérées pour expiration de la durée légale de maintien – il confirme.

²⁰ [Face à la crise sanitaire, l'enfermement administratif des personnes étrangères doit immédiatement cesser](#), Communiqué de presse OEE, 18 mars 2020.

²¹ Le Monde, « [Coronavirus : Sauvagegardons les droits fondamentaux pendant la crise sanitaire](#) », Tribune, 20 mars 2020.

²² [Demande de libération des personnes maintenues dans les zones d'attente dans les aéroports](#), Lettre ouverte Anafé, 20 mars 2020.

Rendez-vous téléphonique Anafé avec le commandant de la PAF de Roissy - 18 mars 2020

Cette pratique de l'enfermement sans perspective de réacheminement ne s'est pas arrêtée avec la relance progressive du trafic international à l'été 2020. Au mois de septembre et de décembre 2020, des observations de l'Anafé lors des audiences du JLD ont permis d'illustrer le maintien de personnes étrangères malgré l'absence caractérisée de possibilités de retour vers leur provenance ou leur pays d'origine. Cette situation de maintien illégal en zone d'attente a surtout concerné les ressortissants algériens. Le 6 juillet 2021, le JLD de Bobigny a, par exemple, accepté la prolongation du maintien en zone d'attente d'un Algérien malgré l'absence de diligences effectuées par la PAF pour prévoir son réacheminement, qui aboutit généralement à une remise en liberté, justifiant sa décision par la crise sanitaire.

ENFERMEMENTS EN ZONE SOUS DOUANE ET EN AEROGARES

Sous-couvert des conséquences de l'épidémie de covid-19, la PAF a également multiplié les situations d'enfermement illégal, particulièrement à l'aéroport de Roissy. De nombreuses personnes ont été maintenues dans la zone dite « sous-douane », en dehors de tout cadre légal. Il leur était impossible d'entrer sur le territoire, de prendre un vol pour se rendre vers une autre destination où elles étaient légalement admissibles ou vers leur pays de provenance, ou encore de poursuivre leur voyage. L'Anafé a été témoin de nombreuses situations dans lesquelles les personnes ne se sont pas vues notifier de décision administrative, refus d'entrée ou notification de placement en zone d'attente, mais ont été interdites de quitter cette zone dite « internationale » où la PAF ne leur fournissait ni nourriture, ni eau, ni matériel de protection contre la transmission du covid.

Le 16 avril 2020, un ressortissant sud-africain est arrivé à l'aéroport de Roissy, afin de rejoindre en France sa compagne de nationalité française. La PAF lui a refusé l'accès au territoire sans qu'aucun document ne lui soit remis. Il a été contraint de rester dans la zone dite « internationale » dans des conditions précaires : il a erré pendant 3 jours dans l'aérogare 2F, tentant de trouver le sommeil assis sur un siège de l'aéroport, de jour comme de nuit. Comme la plupart des stands de nourritures et des boutiques étaient fermés à cause du covid-19, il ne s'est nourri qu'en achetant des produits aux distributeurs de nourriture et de boissons. Concernant son hygiène, il a dû utiliser les toilettes de l'aéroport, n'a pas eu la possibilité de prendre une douche, ni accès à ses bagages. Un référé liberté a été déposé afin de contester la décision implicite de refus d'entrée et l'Anafé a déposé un mémoire en intervention volontaire. Le 19 avril 2020, le TA de Montreuil a rejeté la requête pour irrecevabilité²³. Monsieur a néanmoins été admis sur le territoire sur décision de la police aux frontières.

Le 1^{er} mars 2021, les autorités algériennes ont annoncé la suspension jusqu'à nouvel ordre des liaisons aériennes entre la France et l'Algérie, en raison de la crainte d'une nouvelle propagation du covid-19. 29 ressortissants algériens, arrivés les trois jours précédents à l'aéroport de Roissy en provenance de Londres pour effectuer leur transit vers leur pays d'origine, se sont retrouvés bloqués dans la zone dite « sous douane » du terminal 2E.

²³ TA Montreuil, 19 avril 2020, n° 2004222.

Parmi elles, 2 mineurs accompagnés de moins de 10 ans et une femme de 76 ans. Si certaines de ces personnes sont progressivement parvenues à retourner au Royaume-Uni ou se sont résignées à prendre un vol pour la Tunisie, 6 d'entre-elles n'ont pas pu bénéficier du droit d'entrer à nouveau sur le territoire britannique et ont demeuré plusieurs semaines dans le terminal de l'aéroport, privées de leur liberté. Aucune décision de refus d'entrée ni de notification de maintien en zone d'attente n'ont été prises par la police aux frontières qui considérait que, comme ces personnes ne souhaitaient pas entrer en France, elles pouvaient attendre leur rapatriement en zone dite « internationale ». Ces 6 ressortissants algériens sont restés deux mois dans les couloirs du terminal, sans possibilité de prendre une douche, d'accéder à un repas, à un médecin et au juge des libertés et de la détention²⁴.

Le 13 avril 2021, Aurélien Taché, député du Val d'Oise, a décidé d'utiliser son droit de visite parlementaire, prévu par l'article 719 du code de procédure pénale, afin d'observer si les conditions d'attente de ces personnes respectaient la dignité humaine. La police aux frontières lui a refusé l'accès, sur décision du Préfet qui attestait que ces personnes n'étaient pas maintenues en zone d'attente mais en zone dite « sous douane », non couverte par le droit de visite parlementaire. Par une ordonnance du 22 avril 2021, le tribunal administratif de Paris a rejeté le référé liberté, déposé par le député, donnant raison à l'administration et justifiant le refus de visite par l'absence de décision de placement en zone d'attente pour les ressortissants algériens. Le recours devant le Conseil d'État, pour lequel l'Anafé était intervenante volontaire, a également été rejeté le 11 mai 2021²⁵.

Par ailleurs, lors d'une visite à l'aéroport d'Orly, le 7 juin 2021, les policiers de la PAF ont indiqué à l'Anafé que les personnes qui avaient un test positif à leur arrivée devaient rester dans la zone internationale avant qu'un arrêté préfectoral ne leur notifie leur mise à l'isolement d'une durée de dix jours. Le manque d'informations sur la durée de cette attente en zone internationale laisse craindre une potentielle privation de liberté hors de tout cadre légal.

Enfin, des personnes ont également été enfermées dans les salles de maintien en aérogare pendant plusieurs heures, voire des nuits entières, contrairement aux exigences prévues pour l'exercice des droits des personnes maintenues ainsi qu'au respect de la dignité des personnes.

Madame O., ressortissante guinéenne, et sa fille de 6 mois sont arrivées le 20 avril 2020 à l'aéroport de Roissy en provenance de Dakar. Madame était en possession d'un titre de séjour en Belgique où elle souhaitait se rendre pour rejoindre son mari et ses autres enfants de nationalité belge. Alors que les autres passagers du vol ont pu entrer sur le territoire et bien que Madame et sa fille aient présenté un billet de continuation vers la Belgique, la PAF leur a refusé l'entrée sur le territoire. Elles ont été enfermées une nuit dans la salle de maintien de l'aérogare, où les conditions d'hygiène étaient inadaptées au maintien d'une jeune mère et de son

²⁴ Courrier international, « [Covid-19. Des Algériens bloqués depuis plus d'un mois à l'aéroport de Roissy](#) », 30 mars 2021 ;

TF1 Info, « [Frontières fermées : 25 Algériens bloqués à l'aéroport de Roissy depuis 37 jours](#) », 2 avril 2021.

²⁵ Conseil d'État, 11 mai 2021, n° [452068](#).

bébé. Madame O. n'a pas été informée des risques de contamination par le covid-19 et n'a pas eu accès à du gel hydroalcoolique. Ce n'est que le lendemain, vers 6 heures du matin, qu'elle et sa fille ont été transférées en ZAPI. Lors d'un entretien téléphonique avec l'Anafé Madame O. a indiqué être épuisée et stressée par cette situation d'enfermement. Le 23 avril, suite à un référé liberté, Madame et sa fille ont finalement été libérées par le TA de Montreuil après 3 jours d'enfermement.²⁶

Une multiplication des refoulements

La crise sanitaire a été l'occasion pour la PAF d'opérer des refoulements systématiques de personnes non-admises sur le territoire français. En dépit des engagements internationaux de la France en matière de droit d'asile, l'enregistrement des demandes d'entrée au titre de l'asile n'a pas été systématique, ce qui a également abouti à des refoulements de personnes en quête de protection internationale, particulièrement en ce qui concerne les frontières terrestres.

REFOULEMENTS MALGRE LES RECOMMANDATIONS SANITAIRES

Ces pratiques de refoulements ont été mises en œuvre dans les aéroports dès la publication de l'instruction du 18 mars 2020 restreignant l'accès au territoire français. Dès le lendemain, l'Anafé a saisi le Premier ministre ainsi que plusieurs ministères afin de réclamer, entre autres, la suspension de ces refoulements avant ou après placement en zone d'attente :

« Par ailleurs les refoulements se poursuivent et ce, en violation des prescriptions de l'OMS qui prévoit qu'il faut limiter les risques d'exportation ou d'importation de la maladie. D'une part, il semblerait que dans certains aéroports soient privilégiés les refoulements directs au moment de l'arrivée (encore appelés refoulements à chaud) c'est-à-dire sans placement en zone d'attente. Au-delà de la question sanitaire, cette pratique pose la question de la violation du principe de non-refoulement et du droit d'asile. D'autre part, certaines personnes maintenues en zones d'attente auraient fait l'objet de refoulement hier (dans les zones d'attente d'Orly, Toulouse, Marseille notamment). Plusieurs personnes ont fait l'objet de tentative de renvoi hier à Orly. Deux personnes maintenues qui se seraient opposées à leur embarquement, ont été déférées au tribunal correctionnel de Créteil et ont une audience en comparution immédiate ce jour. Si la légalité de la pratique n'est pas remise en doute à ce stade, se pose la question du risque de contagion dans les prisons (à l'heure où un premier détenu est décédé à Fresnes), notamment du fait de l'arrivée récente sur le territoire. »

Lettre ouverte adressée par l'Anafé au Premier ministre et aux ministères de l'intérieur, des affaires étrangères, de la santé et de la justice, 20 mars 2020²⁷

Le 23 mars 2020, le Défenseur des droits a publié un communiqué de presse jugeant que « l'exécution d'une mesure d'éloignement ou de refoulement, même vers un pays qui

²⁶ TA Montreuil, 23 avril 2020, n° 2004270.

²⁷ [Demande de libération des personnes maintenues dans les zones d'attente dans les aéroports](#), Lettre ouverte Anafé, 20 mars 2020.

n'aurait pas encore fermé ses frontières, serait, dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, de nature à favoriser la propagation du virus et en contradiction avec les préconisations formulées par l'OMS »²⁸.

Malgré ces recommandations répétées, les pratiques de refoulement ont perduré dans les mois qui ont suivi. Le 6 avril 2020, le capitaine de la PAF de l'aéroport de Marseille a indiqué à l'Anafé que les personnes qui débarqueraient seraient « renvoyées directement », c'est-à-dire refoulées « à chaud », sans information sur les droits que peuvent exercer les personnes en principe. Le 28 avril de la même année, le même policier a confirmé cette position « *si on en a [des personnes non-admises], on les réexpédie de suite, on ne les garde pas, on les renvoie dans le vol avec lequel ils sont arrivés. C'est du direct en somme.* ».

DEMANDEURS D'ASILE REFOULES A LA FRONTIERE

Si ces refoulements ont été pratiqués en opposition avec les recommandations émises par l'OMS, les forces de l'ordre violaient également le droit international lorsque les personnes refoulées souhaitaient introduire une demande d'admission au titre de l'asile. L'article 33 de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés prévoit que toute personne en quête d'une protection internationale ait l'opportunité que sa demande d'asile soit étudiée. Le 19 mars 2020, le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) a estimé que « *les mesures [de lutte contre le coronavirus] ne devraient pas entraîner la fermeture de routes vers l'asile, ou forcer les populations à retourner vers des situations de danger* »²⁹. Pourtant, l'Anafé a suivi la situation de nombreuses personnes en quête d'une protection internationale refoulées à la frontière, aboutissant à des condamnations répétées des autorités par la justice administrative.

Le 14 mai 2020, une jeune femme et son enfant de 5 ans interpellés à Menton étaient renvoyés directement en Italie par les forces de l'ordre françaises, sans prise en compte de leur volonté de déposer une demande d'asile à la frontière. Cette famille est restée plusieurs jours en errance à Vintimille sans protection ni hébergement. Leur situation était d'autant plus alarmante qu'elle ne permettait pas d'assurer le suivi médical de l'enfant, récemment opéré et dont l'état de santé se dégradait. Le 8 juillet 2020, le Conseil d'État, saisi en appel par la jeune femme d'une décision du TA de Nice, a jugé que la PAF avait porté une « atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile ». Ainsi, la juridiction administrative a confirmé que l'impératif de santé publique ne saurait faire obstacle à l'enregistrement d'une demande d'asile.³⁰

Si les associations intervenantes à la frontière terrestre franco-italienne, dont l'Anafé, dénoncent depuis plusieurs années une logique quasi-systématique de refoulements aux points de passage autorisés, le contexte de la crise sanitaire a exacerbé cette pratique. À partir du 7 mars 2020, date du début du confinement sur le territoire italien, et jusqu'au 17 mars, date de la mise en place du confinement en France, l'Anafé a été mise au courant

²⁸ Défenseur des droits, « [Covid-19 - Face aux risques de contamination, le Défenseur des droits demande la fermeture des centres de rétention administrative](#) », 23 mars 2020.

²⁹ Infomigrants, « [L'ONU invite à ne pas bloquer les réfugiés aux frontières mais à faire des tests de dépistage](#) », 23 mars 2020.

³⁰ Conseil d'État, 8 juillet 2020, n° [440756](#).

du refoulement vers l'Italie d'au moins quarante personnes à la frontière franco-italienne basse, entre Menton et Vintimille. Dans la seule journée du 9 mars, un homme, demandeur d'asile, souffrant de tuberculose et en possession de l'ensemble de son dossier médical, a été refoulé deux fois, sans qu'aucune mesure spécifique ne soit prise à son égard. Si certaines personnes ont été refoulées « à chaud », certaines ont été privées de liberté pendant plusieurs heures dans des locaux de la PAF à Menton ou à Montgenèvre (frontière franco-italienne haute), sans aucun respect des mesures sanitaires ni des droits fondamentaux. Le 11 mars 2020, un homme a été privé de liberté toute une nuit dans les constructions modulaires attenantes au poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis avec au moins une quinzaine d'autres personnes alors qu'il présentait des symptômes évocateurs du covid-19.

Selon les chiffres donnés par la PAF des Alpes-Maritimes à la presse régionale, entre le 17 mars et le 15 avril, 102 refus d'entrée ont été imposés à des Européens non-résidents français n'ayant pas de motif valable et 107 refus d'entrée ont été notifiés à des personnes non-européennes, originaires principalement de pays dont les ressortissants sollicitent habituellement leur admission sur le territoire au titre de l'asile (Turquie, Afghanistan et Irak)³¹. Ces personnes refoulées en Italie se retrouvaient ensuite en situation d'errance, sans aucune prise en charge humanitaire ou sanitaire, du fait des mesures sanitaires prises par les autorités italiennes.

L'Anafé et les autres associations présentes à la frontière ont saisi par deux courriers, le 31 mars et le 15 mai 2020, le ministère de l'intérieur et le préfet des Alpes-Maritimes afin de mettre fin à ces pratiques attentatoires au droit d'asile au droit à la santé. Ces courriers sont restés sans réponse.

Le 21 septembre 2020, le TA de Cayenne a condamné la préfecture de Guyane pour « atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile » dans une requête pour laquelle l'Anafé était intervenue.

Le 9 septembre 2020, 7 ressortissants cubains sont entrés sur le territoire de la Guyane par la frontière surinamaïse avec la volonté de demander la protection au titre de l'asile. Au vu de la crise sanitaire, il leur a été demandé de faire un test PCR auprès du poste de santé de la Croix-Rouge et d'attendre une période de 14 jours de quarantaine pour pouvoir obtenir le laissez-passer de la sous-préfecture et rejoindre Cayenne pour faire enregistrer leurs demandes d'asile. Les tests PCR ont été déclarés négatifs. Le vendredi 11 septembre 2020, alors qu'ils se trouvaient devant les bureaux du centre de prévention de la Croix-Rouge à Saint-Laurent-du-Maroni, ils ont été interpellés et emmenés dans les bureaux de la police. Après avoir fait l'objet d'une retenue administrative au cours de laquelle ils ont réitéré leur souhait de demander l'asile, 5 des 7 ressortissants cubains ont été éloignés vers le Surinam. Ils ont alors déposé des référés liberté demandant l'enregistrement de leur demande d'asile et leur retour sur le territoire français. Par une décision du 21 septembre 2020, le TA de Cayenne a fait droit aux demandes des requérants au motif que « les impératifs de santé publique allégués

³¹ France Info, « [Coronavirus : depuis le début du confinement, le nombre de migrants refoulés à la frontière franco-italienne a chuté](#) », 18 avril 2020.

ne sauraient faire obstacle au dépôt des demandes d'enregistrement des demandes d'asile »³².

En Guyane, ces pratiques illégales ont continué au cours de l'année 2021. Des associations locales ont alerté sur le fait que les contrôles par la PAF ont été multipliés, les forces de l'ordre allant chercher les personnes dans les centres de soins ou de vaccination, en cours de consultation ou dans des églises, pour les refouler sous prétexte de la fermeture des frontières et de l'absence de la possession d'un test PCR négatif³³. Les personnes qui avaient souhaité entrer sur le territoire ont été refoulées dans l'attente du résultat de leur dépistage, alors qu'il n'était pas possible de faire des tests au Brésil par exemple, ou que les délais étaient excessivement longs. La situation s'est compliquée au cours de l'année, plus aucun passage n'étant ouvert par les autorités. Cette fermeture a eu pour conséquence l'utilisation par les personnes de voies de plus en plus dangereuses, comme la traversée en pirogue jusqu'à Cayenne.

³² TA de Cayenne, 21 septembre 2020, n° 2000747.

³³ [Réaction au courrier demandant un moratoire de l'asile en Guyane](#), Communiqué inter-associatif, 21 mai 2021.

L'enfermement aux frontières, vecteur de contamination par le covid-19

L'enfermement des personnes non-admises sur le territoire s'est poursuivi avec la crise du covid-19 malgré l'impossibilité de faire respecter les mesures sanitaires dans des lieux privés de liberté caractérisés par une forte promiscuité. L'absence de protocoles adaptés aux espaces d'hébergement en zone d'attente, particulièrement à Roissy, dans la ZAPI 3, a engendré une mise en danger constante des personnes maintenues et des personnels intervenants.

Le mirage de la sécurité sanitaire dans les lieux de privation de liberté

PRIORITE A L'ENFERMEMENT PLUTOT QU'À LA SANTE

L'enfermement dans des lieux de privation de liberté, synonyme de promiscuité, est apparu comme manifestement incompatible avec l'impératif de lutte contre la propagation du covid-19 et avec le durcissement progressif des mesures prises pour protéger la population à l'extérieur. Le décret pris par le Premier ministre le 11 mai 2020 prévoyait pourtant que « les mesures d'hygiène [...] et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites « barrières », définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. »³⁴.

Le 31 mars 2020, l'ONU soulignait la nécessité pour les États de réduire la population enfermée dans le cadre du contexte épidémique³⁵. Dix jours plus tôt, le DDD, la CGLPL et la CNCDH estimaient, dans la tribune précédemment citée, que la crise sanitaire jetait « une lumière cruelle sur les conditions de promiscuité » des lieux privés de liberté, caractérisés par « une hygiène souvent défaillante et des locaux exigus ». Le constat concernant les lieux d'enfermement destinés aux personnes étrangères en voie d'éloignement était clair : « Dans les CRA, les conditions de rétention méconnaissent toutes les directives des autorités sanitaires. [...] La rétention administrative est aujourd'hui une mesure à haut risque sanitaire dépourvue de fondement faute de possibilité d'éloignement. Il en est évidemment de même dans les zones d'attente au sein desquelles les conditions sanitaires sont comparables. »³⁶. Au même moment, l'Anafé dénonçait dans une lettre ouverte l'enfermement de personnes étrangères en zone d'attente comme portant « gravement atteinte au principe de précaution, à l'impératif de santé publique et à l'interdiction de la détention arbitraire »³⁷.

³⁴ [Décret](#) n° 2020-545 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

³⁵ <https://www.un.org/fr/un-coronavirus-communications-team/launch-report-socio-economic-impacts-covid-19>

³⁶ Le Monde, « [Coronavirus : Sauvageons les droits fondamentaux pendant la crise sanitaire](#) », Tribune DDD, CGLPL et CNCDH, 20 mars 2020.

³⁷ [Demande de libération des personnes maintenues dans les zones d'attente dans les aéroports](#), Lettre ouverte Anafé, 20 mars 2020.

Néanmoins, l'enfermement des personnes étrangères s'est poursuivi sans interruption, bien qu'aucun protocole uniformisé n'ait été mis en place, ni pour protéger les personnes maintenues, ni pour protéger les personnes qui gèrent ces lieux ou y interviennent quotidiennement, contre les risques de contamination. Si certaines mesures ont progressivement été mises en place à la fin du confinement du printemps 2020, les observations de l'Anafé ont permis de démontrer leur application partielle et non-coordonnée, confirmant un sentiment d'improvisation permanente. À Roissy, le service médical de la ZAPI n'a au départ pas été associé à la mise en place des mesures sanitaires qui ont été adoptées (affichage des gestes barrières, jauge de 19 personnes dans le réfectoire), ce qui a renforcé leur inefficacité. Ainsi, le 31 mars 2021, 85 personnes étaient enfermées dans la ZAPI, dans des locaux sans aération et une distanciation impossible. Le 24 novembre 2021, le capitaine de la PAF de Modane a expliqué à l'Anafé qu'aucun protocole spécifique ni de jauge n'avaient été mis en place après un an et demi de crise sanitaire.

Concernant les frontières intérieures terrestres, l'Anafé a demandé à deux reprises, les 11 et 16 mars 2020, à la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) des informations concernant les protocoles sanitaires dans les lieux de privation de liberté (LPL), sans avoir jamais reçu de réponse.

IMPOSSIBILITE DE RESPECTER LA DISTANCIATION SOCIALE

En l'absence de règlements permettant le respect des mesures barrières, les nombreuses visites de zones d'attente réalisées par l'Anafé entre mars 2020 et fin 2022 ont permis d'illustrer concrètement de graves manquements. Sans imposition de jauge, il a été impossible de faire respecter une quelconque distanciation sociale dans les espaces de maintien des zones d'attente. Selon le rapport de visite de la ZA de Roissy, réalisée du 6 au 8 avril 2021, par la CGLPL : « La capacité d'accueil de la ZAPI n'a pas été officiellement réduite, contrairement à ce qui a été décidé pour les centres de rétention administrative (CRA). »³⁸. Le principe de la répartition en chambres individuelles n'y a été respecté qu'en cas d'une faible affluence. Le 16 avril 2021, une médiatrice de la Croix-Rouge française (CRF) en ZAPI a expliqué à l'Anafé qu'elle avait pour instruction « de mettre plusieurs personnes par chambre, si la place n'est plus suffisante pour que les chambres restent individuelles ». Concernant le bureau de la CRF, le rapport de la CGLPL a souligné que « compte tenu de son exigüité », la distanciation y était « totalement illusoire ». Seule la capacité d'accueil de la zone pour les mineurs a été réduite de moitié, ce qui a engendré un placement fréquent et contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, de mineurs isolés dans la zone adultes.

Les constats ont été similaires dans les autres zones d'attente, et notamment à Beauvais, Orly ou Modane, où l'étroitesse des locaux, le maintien dans des espaces restreints et l'absence d'une mise en place de jauge, également lors des déplacements en voiture, contrevenaient au respect de la distanciation. Dans les aéroports de Roissy, les postes de police étaient, lors d'une visite le 23 mars 2021, « blindés de monde », ce qui rendait toute forme de distanciation sociale impossible à tenir. Lors de la visite du 5 mai 2020, les visiteuses de l'Anafé ont décrit les conditions dans lesquelles les personnes y étaient maintenues.

³⁸ CGLPL, [Rapport de la quatrième visite de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle](#), 16 décembre 2021.

Lorsque nous entrons dans la salle de maintien du terminal 2E, nous sommes choquées des conditions dans lesquelles les personnes sont enfermées. Nous n'avons pas compté mais nous pensons qu'une vingtaine de personnes sont présentes dans la salle. Les 3 bancs faisant le tour de la salle sont remplis de personnes. Une personne est debout. Les personnes assises sont collées les unes aux autres, entassées. La salle de maintien du terminal 2A est également choquante. Nous regardons par le hublot. Une vingtaine de personnes sont maintenues. Comme précédemment, les personnes sont majoritairement assises sur les bancs, collées les unes aux autres.

Visite des aéroports de Roissy, 5 mai 2020

DES LOCAUX NON AERES OU DESINFECTES

Bien que considéré par les autorités sanitaires comme un des gestes barrières les plus efficaces contre la contamination par le covid-19, le renouvellement de l'air n'a pu être correctement assuré faute de mesures permettant l'aération régulière des espaces d'hébergement et de maintien en zone d'attente. Lors de deux visites de l'Anafé en ZAPI, les 5 mai et 15 octobre 2020, les visiteuses notaient qu'aucune aération n'était « possible », les fenêtres étant « condamnées ». Le rapport de visite de la CGLPL auparavant cité confirme ce constat : « L'impossibilité d'ouvrir les fenêtres – des chambres comme des bureaux, espaces de vie et salons visiteurs – empêche toute aération régulière »³⁹. Même observation dans la salle de maintien diurne de la ZA d'Orly où l'impossibilité de renouvellement de l'air a été rapportée lors d'une visite par l'Anafé le 19 octobre 2020, alors que les personnes maintenues n'avaient, en outre, pas accès à l'espace extérieur.

À cela s'ajoute également l'absence de règles concernant la désinfection des locaux. À Marseille et Lyon, l'état de saleté manifeste des locaux (poubelles débordantes, déchets sur le sol, crottes de rat) ainsi que les témoignages de personnes maintenues ont permis de déterminer que le ménage n'était réalisé qu'une fois tous les deux voire quatre jours, contrairement aux affirmations des policiers. À Orly et Beauvais, la fréquence quotidienne de passage de l'équipe d'entretien n'a pas été renforcée pendant la crise sanitaire. En ZAPI, les agents d'entretien rencontrés le 5 mai 2020 ont indiqué ne pas avoir reçu de consignes particulières concernant le ménage. Il a pu ensuite être observé à différentes reprises qu'aucune désinfection des équipements à usage collectif, principalement des cabines téléphoniques, n'avait été rendu possible. Lors d'une visite de la ZAPI le 16 avril 2021, l'Anafé a pu assister à un épisode éclairant sur l'absence de prise au sérieux par la PAF des risques sanitaires liés au défaut de protocole.

Je constate qu'il n'y a pas de gel hydroalcoolique près des téléphones, et rien pour les désinfecter après usage. Le major m'assure que ce n'est pas nécessaire, car les personnes peuvent se laver les mains aux toilettes situées derrière nous dans le hall. Il se lance alors dans une démonstration. Il prend un combiné, le raccroche, garde ses deux mains en l'air, et se précipite vers les toilettes qui se trouvent juste derrière nous. Il est bien évidemment obligé de toucher la poignée pour ouvrir la porte. Il garde la porte entrouverte avec son pied, tout en ouvrant

³⁹ CGLPL, [Rapport de la quatrième visite de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle](#), 16 décembre 2021.

le robinet d'eau. Il tente une première fois de prendre du savon, mais le distributeur est vide. Il ressort les mains en l'air vers les toilettes adjacentes, et de nouveau, le distributeur de savon est vide. Il attribue cet échec à un manque de chance, les distributeurs de savon n'ont pas été remplis aujourd'hui.

Visite de la ZAPI, 16 avril 2021

Or, le Comité exécutif du Programme du HCR appelait le 2 mars 2021 à trouver des alternatives à l'enfermement des personnes en migration et en recherche d'une protection internationale, arguant que : « *les préoccupations liées à la santé ne justifient pas le recours systématique à la détention de migrants* », alors que « *les risques accrus d'infection dans des lieux de détention surpeuplés et insalubres ont été largement documentés.* »⁴⁰.

Focus : La « ZAPI bis »

Au cours du mois d'avril 2021, alors que la France vivait son 3^e confinement, le nombre de personnes maintenues dans le lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy (ZAPI) a dépassé les 130 personnes. Le vendredi 30 avril 2021, en fin de journée, l'Anafé a été informée de l'ouverture temporaire d'une extension de la ZAPI 3 au Terminal 2A de l'aéroport pour « désengorger la ZAPI ». Entre 80 et 90 personnes y ont été transférées selon les informations données par la société Aéroports de Paris (ADP) à la presse⁴¹. Toutes les personnes étaient de nationalité indienne, ce qui a interrogé l'Anafé sur le respect du principe de non-discrimination. La direction de la PAF de Roissy a d'abord assuré que les locaux avaient été choisis pour garantir de bonnes conditions matérielles d'hébergement ainsi que l'accès aux droits. Cependant, les personnes y dormaient à même le sol ou sur des civières et lits de camp, munies de plaids dans un espace pourtant climatisé et où était pulvérisé une brume antibactérienne toute la journée. Elles n'ont pu avoir accès à une douche. S'agissant de l'accès aux soins ou de l'accès à la procédure d'asile à la frontière, la direction de la police a précisé que les personnes devaient demander à la PAF pour être transférées en ZAPI si elles souhaitaient voir le médecin, faire enregistrer leur demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile ou réaliser leur entretien avec l'Ofpra. L'Anafé avait été en contact avec plusieurs personnes indiennes qui suivaient un traitement médicamenteux avant leur transfert en ZAPI bis, il n'a pas été possible de savoir si elles avaient pu y avoir accès après leur transfert au terminal 2A. Si l'Anafé a pu témoigner de la libération par le juge des libertés et de la détention d'un certain nombre de ces personnes, elle n'a pas eu d'information pour l'ensemble d'entre elles. Les personnes ont pour la plupart, finalement été refoulées. Cependant, il a été impossible pour l'Anafé de suivre l'évolution de leur situation, aucun téléphone n'ayant été mis à disposition de ces personnes pour qu'elles puissent prendre contact avec l'extérieur – malgré les demandes réitérées de l'Anafé auprès de la police aux frontières et du ministère de l'intérieur pour que ce droit soit respecté.

⁴⁰ Comité exécutif du HCR, [Protection internationale et solutions durables dans le contexte d'une urgence de santé publique](#), n° EC/72/SC/CRP.5, 2 mars 2021.

⁴¹ Le Monde, « [A l'aéroport de Roissy, des Indiens en transit illégal installés dans un terminal](#) », 3 mai 2021.

Une absence caractérisée de mesures préventives et de matériels de protection

Les personnes maintenues en zone d'attente pendant la crise sanitaire n'ont pas bénéficié des matériels de protection et d'hygiène recommandés, voire imposés, par les autorités pour les personnes présentes sur le territoire pour éviter la transmission du covid-19.

PAS DE PROTECTION SANS INFORMATION

En premier lieu, les personnes enfermées aux frontières n'ont pas toujours été informées des risques liés à la contamination par le covid-19 et des mesures mises en place au sein de chaque zone d'attente. Il va sans dire que le seul affichage en français des préconisations du ministère de la santé quant au lavage de mains ne saurait suffire, notamment pour les personnes non-francophones qui représentent une majorité des personnes en migration.

Le 18 mars 2020, lendemain du premier confinement national, un ressortissant syrien est arrivé à l'aéroport de Bâle-Mulhouse et placé en zone d'attente. Il a témoigné auprès de l'Anafé que, durant les cinq jours de son maintien, il n'avait pas été informé par la PAF des risques liés à la contamination par le covid-19. Il n'a pas été reçu par un médecin, alors qu'il était en contact régulier avec des policiers qui ne portaient ni masques, ni gants et qu'aucune mesure de protection (aération, mise à disposition de gel, distanciation sociale, désinfection des locaux) n'était appliquée.

DU GEL HYDROALCOOLIQUE AU COMPTE-GOUTTE

Contrairement aux préconisations des autorités sanitaires au niveau national, les personnes maintenues en zone d'attente n'ont pas pu bénéficier d'un libre accès à du gel hydroalcoolique, malgré les risques avérés de transmission du virus par contact physique. Lors de visites réalisées en 2020 et 2021 dans les aérogares de Roissy, dans la zone d'attente de Marseille (aéroport et Canet) ainsi qu'à Modane, il a été indiqué que l'accès à du gel désinfectant ne se faisait que sur demande aux policiers. En ZAPI, le rapport de la visite d'avril 2021 de la CGLPL précise : « aucun distributeur de gel hydroalcoolique n'est librement accessible aux personnes maintenues qui ne peuvent se désinfecter les mains qu'en se rendant au bureau de la Croix-Rouge ou à l'unité sanitaire »⁴².

Bien que ce manque porte manifestement atteinte aux capacités des personnes à se protéger d'une contamination, la DCPAF l'a justifié par un argumentaire peu convaincant : le caractère inflammable et nocif du produit. Le 21 octobre 2020, les responsables de la ZAPI ont expliqué à l'Anafé que l'installation d'un distributeur de gel avait été refusée pour éviter les risques d'incendies et d'ingestion par une personne maintenue dans le but de faire échec à une mesure d'éloignement. Questionné sur la possibilité de disposer de savons dans les parties communes (toilettes), le policier a utilisé le même argument : les personnes maintenues pourraient l'ingérer. Selon la PAF, la distribution d'un « kit d'hygiène » contenant une savonnette permet d'assurer un lavage régulier des mains, bien qu'il ait été prouvé à plusieurs reprises que rien n'avait été fourni aux personnes maintenues comme illustré dans le rapport de visite de la zone d'attente de Lyon par la

⁴² CGLPL, [Rapport de la quatrième visite de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle](#), 16 décembre 2021.

CGLPL le 22 février 2022 : « Lors de la visite, le service était en rupture de stock de kit d'hygiène et de serviette de toilette, en attente de livraison. La personne maintenue en zone d'attente n'en disposait donc pas depuis son entrée (48 heures auparavant) »⁴³.

PENURIE DE MASQUES AUX FRONTIERES

Pour l'ensemble de la population, le port du masque a été rendu obligatoire, ou bien fortement recommandé selon les évolutions de l'épidémie, dans les espaces clos et non aérés. Selon les témoignages recueillis et les observations réalisées entre mars 2020 et fin 2022, les zones d'attente n'ont pas semblé être concernées par cette mesure de lutte contre la propagation du virus. Dans plusieurs d'entre elles, il a fallu plusieurs mois pour rendre le port du masque obligatoire et surtout pour fournir des masques aux personnes enfermées.

Le 21 juillet 2020, lendemain de l'obligation nationale de port du masque dans les magasins et restaurants, une visite de l'Anafé dans la zone d'attente de Pointe-à-Pitre a permis d'observer qu'aucune des personnes maintenues rencontrées ne portait de masque. Dans d'autres ZA, de nombreuses personnes ont indiqué qu'aucun masque ne leur avait été distribué lors de leur arrivée. Cela a été particulièrement le cas dans les aéroports de Roissy où les personnes ont été maintenues avec le masque qu'elles portaient dans l'avion, alors que les salles de maintien sont étroites et ne disposent pas de fenêtre ni de système d'aération adéquat. Le 27 avril 2021, un ressortissant guinéen maintenu en ZAPI a indiqué à l'Anafé qu'il portait le même masque chirurgical depuis 24 heures car aucun ne lui avait été fourni depuis sa descente de l'avion. Il y avait plus de 130 personnes enfermées ce jour-là en ZAPI. Le même constat a été réalisé dans d'autres zones d'attente, par exemple le 18 novembre 2020 à Bâle-Mulhouse où un ressortissant iranien a témoigné qu'il portait le même masque depuis son arrivée, c'est-à-dire 12 jours.

Lorsque des masques ont été distribués, comme à Modane et à Orly, les personnes n'en recevaient généralement qu'un par jour, contrairement aux prescriptions des autorités sanitaires qui conseillaient de ne pas porter le même masque plus de 4 heures. En ZAPI, les masques étaient fournis par la CRF, mais uniquement sur demande des personnes.

Par ailleurs, lors des visites réalisées par l'Anafé, il a été remarqué à plusieurs reprises que le port du masque était très inégalement respecté par les policiers et policières de la PAF.

Dès mon arrivée, je constate que les policier-e-s et autres personnes regroupées dans le local de police à l'entrée de la ZAPI ne portent pas tous de masques ou bien le portent abaissé sous le nez ou carrément sous la bouche ou le menton. Sur l'ensemble de ma visite, ce sera le même constat. C'est notamment parmi les policier-e-s et parmi les personnes maintenu-e-s que j'observe à diverses reprises des personnes sans masque ou bien avec masque abaissé (sous le nez/sous la bouche/sous le menton).

Le policier a expliqué brièvement qu'au départ la recommandation était plutôt de ne pas porter de masque pour ne pas alerter la population, mais les choses ont évolué et désormais tout le monde doit porter un masque en ZAPI. Or, comme

⁴³ CGLPL, [Rapport de la troisième visite de la zone d'attente de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry \(Rhône\)](#), 22 février 2022.

évoqué plus haut, j'ai pu observer que ce n'était pas toujours le cas, y compris parmi les policier-e-s.

Visite de la ZAPI 3, 15 octobre 2020

Mise en danger sanitaire des personnes maintenues en zone d'attente

De nombreuses personnes non-admises sur le territoire ont été testées positives pendant leur maintien, sans s'être vues proposer un test avant leur placement en zone d'attente, bien que des personnes particulièrement vulnérables continuent à être maintenues avec elles. Ces pratiques marquent l'incohérence dans la gestion de la crise sanitaire par les autorités, imposant à l'ensemble de la population des restrictions drastiques, mais ne prévoyant pas les modalités de protection des personnes dont elles ont décidé la restriction des libertés.

PAS DE TESTS SYSTEMATIQUEMENT PROPOSES A L'ARRIVEE

Suite à l'instruction n° 6204/SG du 15 août 2020, des tests de dépistage de l'infection au covid-19 ont été prévus pour les personnes se présentant aux frontières françaises⁴⁴. Cependant, aucun protocole uniformisé n'a permis de prévoir des tests pour toutes les personnes non-admises sur le territoire avant qu'elles ne soient placées en zone d'attente, où les conditions de maintien étaient propices à la diffusion du virus. Le rapport de visite de la ZAPI par la CGLPL a ainsi jugé qu'il était « impossible d'affirmer avec certitude que les personnes hébergées en ZAPI sont négatives à la Covid-19 »⁴⁵. D'après un policier de la PAF rencontré le 15 octobre 2020, l'imposition de l'obligation de présenter un test négatif par les compagnies aériennes suffisait à éviter que des personnes positives soient placées en ZAPI, une estimation qui négligeait les possibilités d'une contamination survenue après la réalisation du test, par exemple lors du voyage en avion. Le 23 mars 2021, le commissaire chargé de la visite des aéroports de Roissy a expliqué que des tests étaient pratiqués seulement sur certains vols ciblés par la préfecture de police, sans lien apparent avec les zones de forte circulation du virus. Cette affirmation a laissé planer le doute de pratiques discriminatoires, mais il a été impossible de vérifier cette information.

Deux explications permettent d'expliquer cette absence de dépistage systématique. Tout d'abord, ces tests étant en réalité bien souvent mis en œuvre dans l'unique optique d'appliquer les refoulements des personnes, et non pour assurer leur protection et leur potentielle prise en charge médicale, de nombreuses personnes ont refusé de se soumettre à un test à l'arrivée de crainte que le résultat ne soit utilisé pour organiser leur réacheminement⁴⁶. Dans un second temps, sans instructions précises concernant le protocole à adopter en cas de test positif, la PAF a souhaité éviter de multiplier les épisodes d'improvisation.

⁴⁴ Instruction du 15 août 2020 n° 6204/SG : frontières extérieures / règles applicables aux personnes en provenance de pays identifiés comme zone de circulation de l'infection du SARS-CoV-2.

⁴⁵ CGLPL, [Rapport de la quatrième visite de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle](#), 16 décembre 2021.

⁴⁶ Voir partie « Un accès aux droits fondamentaux entravé », p. 35.

Une commissaire de la PAF de Roissy, rencontrée le 17 février 2021, a indiqué à l'Anafé que désormais « les tests covid n'étaient plus pratiqués systématiquement pour les personnes non-admises ». Cette décision avait été prise après que, le 10 janvier 2021, une famille arménienne, avec deux enfants mineurs, ait été maintenue 3 jours dans un hôtel de la zone dite « internationale » après que le père ait été testé positif lors de son arrivée à l'aéroport. Contactés par l'Anafé, des employés de l'hôtel avaient indiqué être scandalisés par les conditions de maintien de la famille qui n'avait pas accès à un médecin et dont les repas étaient de mauvaise qualité et en quantité insuffisante. Surtout, l'état de santé de la mère s'était avéré alarmant et avait nécessité son hospitalisation, alors que son mari et ses enfants avaient été admis sur le territoire et placés en quarantaine pour une durée de 7 jours. « Il y a certainement des gens qui ont le covid qui vont en ZAPI » avait conclu la commissaire. Cet épisode illustre l'incapacité de la PAF à trouver des alternatives non attentatoires aux droits fondamentaux pour les personnes testées positives.

MAINTIEN DE PERSONNES PARTICULIEREMENT VULNERABLES EN ZONE D'ATTENTE

Des personnes particulièrement vulnérables à une contamination par le covid-19, c'est-à-dire susceptible de développer des formes graves, ont été maintenues en zone d'attente, malgré leur mise en danger manifeste résultant du non-respect des mesures barrières.

Interrogée le 15 octobre 2020 sur l'existence de mesures spécifiques concernant ces situations, la PAF indiquait qu'aucun protocole n'existait. L'Anafé a ainsi suivi la situation de 35 femmes enceintes maintenues en zone d'attente entre le 1^{er} mars 2020 et le 1^{er} mars 2022, bien qu'elles soient considérées comme particulièrement « à risque » du fait de leur grossesse.

Le 8 décembre 2020, après avoir saisi sans succès le ministère de l'Intérieur pour demander sa libération immédiate, l'Anafé et l'Observatoire de la santé des étrangers (ODSE) ont publié un communiqué de presse au sujet d'une ressortissante burundaise séropositive au VIH.

Sans traitement depuis plus de 10 jours, l'état de santé d'Honorine se dégrade en zone d'attente (grosse fatigue, maux de tête...). Dans un contexte de pandémie, elle constitue non seulement une personne extrêmement vulnérable du fait de son infection au VIH, mais encore plus à l'heure d'être privée de traitement. Le gouvernement français catégorise lui-même les personnes présentant des infections au VIH non contrôlées comme étant parmi les personnes les plus vulnérables, c'est à dire, présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus de la Covid-19. Honorine se trouve actuellement confinée avec une quarantaine de personnes dans la zone d'attente de Roissy – où des cas positifs à la Covid-19 ont déjà été recensés–, sans réelles mesures sanitaires protectrices (impossibilité d'aérer les espaces, masques insuffisants, gel hydroalcoolique et savon disponibles seulement sur demande). Nous demandons la libération immédiate d'Honorine et sa prise en charge médicale d'urgence.⁴⁷

⁴⁷ [Le ministère de l'intérieur refuse de libérer une demandeuse d'asile séropositive au VIH enfermée en zone d'attente depuis 10 jours et privée d'accès à un traitement !](#), Communiqué Anafé/ODSE, 8 décembre 2020.

Le tribunal judiciaire a parfois libéré des personnes particulièrement à risque d'infection grave. Ce fut le cas le 27 janvier 2021. Le JLD du tribunal de Bobigny a refusé la prolongation de maintien d'une ressortissante marocaine asthmatique, estimant que le défaut de test de dépistage contrevenait à sa sécurité sanitaire en zone d'attente.

LA ZAPI 3, UN POTENTIEL CLUSTER

L'Anafé n'étant pas présente tous les jours en ZAPI, ni physiquement dans les autres zones d'attente, il est impossible de connaître le nombre exact de personnes déclarées positives au covid-19 durant leur maintien entre mars 2020 et fin 2022. Toutefois, dans le cadre de ses activités au cours de cette période, l'Anafé a eu connaissance de dizaines de personnes concernées et de pratiques disparates de la part des services présents en ZAPI.

Le 15 octobre 2020, quelques jours après qu'un ressortissant marocain ait été testé positif au covid-19 après 8 jours de maintien en ZAPI, l'Anafé a appris qu'aucune mesure n'avait été prise pour prévenir les risques de contamination. Aucun test n'aurait été pratiqué car l'ARS n'aurait pas considéré les autres personnes maintenues comme « cas contact ». Les modalités pour être considéré comme « cas contact » à l'époque étaient cependant très strictes pour le reste de la population – pour rappel la France était à la veille de son deuxième confinement.

En 2021, un protocole d'information instauré entre la PAF de Roissy et l'Anafé a permis de déterminer qu'au moins 18 cas avérés de covid-19 ont été détectés en ZAPI entre le 8 mars et le 23 avril, c'est-à-dire sur seulement quarante jours.

Une des personnes infectées, suivie par l'Anafé, a indiqué avoir développé des symptômes au bout de 9 jours de maintien, ce qui permet d'estimer plus que probable sa contamination au sein de la ZAPI. Une situation analogue a été constatée pour une ressortissante togolaise testée positive 10 jours après son placement également en ZAPI.

Suite à ces nombreux dépistages positifs, le service médical a indiqué aux structures intervenant en ZAPI que des tests étaient proposés aux personnes dès l'aérogare. Dans un échange début 2021, la police aux frontières a indiqué à l'Anafé que le risque de transmission du virus était limité dès lors que le port du masque, les gestes barrières et le respect de la distanciation étaient assurés.

Focus : La crise sanitaire dans les lieux d'enfermement illégaux

Si les personnes enfermées en zone d'attente ont été exposées, faute de respect des mesures sanitaires, à la transmission du covid-19, les conditions délétères d'enfermement en aérogare ou dans des locaux de privation de liberté à la frontière ont également ignoré l'impératif de sécurité sanitaire et ont constitué des atteintes à la dignité humaine.

Au cours de l'année 2020, de nombreuses personnes ont été privées de liberté dans la zone sous douane de l'aéroport de Roissy. Il leur était impossible d'entrer sur le territoire, de prendre un vol pour se rendre vers une autre destination où elles étaient légalement admissibles ou vers leur pays de provenance, ou encore de poursuivre leur voyage. Pendant le premier confinement, le nombre de liaisons aériennes étant très faibles, des

personnes ont été contraintes de rester plusieurs jours dans les salles d'embarquement, dans des conditions de vie très précaires et sans aucune possibilité de respecter les gestes de protection contre le covid. Selon des témoignages transmis à l'Anafé, les personnes dormaient à même le sol ou sur des lits de camp spartiates pendant plusieurs jours, sans aucune distribution de nourriture, de couverture malgré la climatisation ou de produits d'hygiène, et sans accès à une douche et à une consultation médicale. Si la police aux frontières procédait à un comptage journalier des personnes, aucune procédure ne leur a été notifiée et les personnes n'ont pas été informées de leurs droits. Au printemps 2021, des dizaines de ressortissants algériens sont également restés bloqués dans les salles d'embarquement de Roissy pendant plusieurs semaines, jusqu'à deux mois pour certaines d'entre elles⁴⁸. L'administration a décliné toute responsabilité quant à leur situation et a condamné ces personnes à rester dans l'aérogare dans des conditions dégradantes. Il était impossible pour elles d'accéder à leurs droits et pour les associations de défense des droits humains de les contacter.

À la frontière franco-italienne, de nombreuses personnes ont été enfermées dans des constructions modulaires attenantes au poste de la PAF de Menton et de Montgenèvre. Au cours de l'été et de l'automne 2020, l'Anafé a recueilli les témoignages de plusieurs personnes qui avaient été enfermées plusieurs heures voire toute une nuit dans ces constructions, sans aucune explication sur la procédure, sur les conditions sanitaires en place. Elles n'avaient pas non plus accès à des masques, du gel ou du savon. À Menton, aucune couverture ne leur était distribuée malgré le froid et la seule nourriture fournie était une petite salade individuelle en conserve. Les locaux présentaient un état d'hygiène déplorable, notamment les sanitaires, et les personnes se sont plaintes de l'odeur nauséabonde qui y régnait. Une femme a notamment indiqué avoir passé 14 heures dans ce local en compagnie de 16 autres personnes, comprenant 4 enfants dont 1 nourrisson.

Les personnels intervenants également mis en danger

La non-application des prescriptions du Président de la République et du ministère de la santé dans les zones d'attente, l'impossibilité de distanciation sociale et l'insuffisance du matériel de protection ont également eu des conséquences pour les différents personnels intervenants dans ces lieux : policiers et policières de la PAF, personnel d'entretien ou de cantine et, en ZAPI, équipiers de la CRF et bénévoles de l'Anafé.

DES POLICIERS LIVRES A EUX-MEMES

Les approximations concernant le port du masque lors des premiers mois de la crise sanitaire ont contribué à instaurer un climat d'inquiétude parmi les policiers rencontrés lors des visites de zone d'attente.

Certains policiers de la PAF de Marseille ont indiqué avoir souffert, pendant le confinement du printemps 2020, de l'absence de masques et de gel hydroalcoolique et surtout de l'interdiction orale du port du masque dans un contexte d'incertitudes quant à son efficacité. Lors de la visite de la zone d'attente de Roissy du 5 mai 2020, les policiers rencontrés ont indiqué que leur hiérarchie n'avait pas donné d'indication sur l'obligation de port du masque. Celui-ci n'a été rendu obligatoire au sein de la ZAPI qu'après que les

⁴⁸ Voir partie « Enfermements en zone sous douane et en aérogares », p. 16.

médiateurs de la CRF l'aient exigé, se considérant comme vulnérables du fait du non-respect des mesures sanitaires au sein de la ZAPI.

Les observations régulières réalisées par l'Anafé lors des audiences du JLD à l'annexe du tribunal judiciaire de Bobigny ont également permis de noter que, durant la période allant de mars 2020 à fin 2022, le port du masque y était très aléatoire. La distanciation sociale n'était pas toujours respectée, malgré la présence quotidienne de nombreuses personnes, dont des forces de l'ordre.

Lors de visites à Beauvais, Lyon et Marseille, l'Anafé a été informée que des policiers avaient été contaminés par le covid-19. À Roissy, un commissaire a indiqué le 17 février 2021 que les effectifs de la PAF avaient été très touchés. Un capitaine présent le même jour avait semblé se réjouir de son côté, estimant que les policiers seraient immunisés et ne craindraient plus de future contamination.

L'EXPOSITION DES EQUIPIERS DE LA CROIX-ROUGE ET DES BENEVOLES DE L'ANAFE EN ZAPI

Quotidiennement présents en ZAPI, les médiateurs de la CRF ont également exprimé à plusieurs reprises leurs craintes d'une contamination par le covid-19. Pendant plusieurs mois, le personnel de la Croix-Rouge a dû batailler avec les autorités pour obtenir l'ouverture de leur fenêtre pour permettre l'aération de leurs bureaux.

Alors que les personnes maintenues devaient les solliciter pour avoir accès à des masques et pour toute question relative à leurs conditions d'hébergement, l'exiguïté de leur local n'a pas permis d'y faire respecter la distanciation sociale. Un médiateur de la CRF a informé l'Anafé qu'un de ses collègues, ainsi qu'un pompier en poste à la zone d'attente, avaient été infectés début octobre 2020, alors qu'une personne maintenue avait été testée positive au covid-19.

Le 21 avril 2021, alors que 121 personnes étaient maintenues en ZAPI, les personnels de la CRF ont décidé d'exercer leur droit de retrait⁴⁹.

Ce retrait a été suivi par celui de l'Anafé entre le 26 avril et le 19 mai 2021, visant à « protester contre le traitement indigne et dangereux réservé aux personnes enfermées et protéger ses salariées et ses bénévoles »⁵⁰.

LES AUDIENCES JUDICIAIRES, SOURCES DE CONTAMINATIONS ?

Lors des audiences du JLD, d'autres intervenants, tels que les avocats, les interprètes, les magistrats et le public présent, ont également pu être exposés à la contamination par le covid-19 en l'absence de mesures de protection dans les tribunaux et notamment au sein de l'annexe du tribunal judiciaire de Bobigny.

Le 16 avril 2021, une personne maintenue en ZAPI a été présentée à l'audience devant le JLD malgré ses contacts réguliers avec une autre personne testée positive au covid-19

⁴⁹ Le Parisien, « [Variant indien et crainte de cluster : nouveau droit de retrait en zone d'attente à l'aéroport de Roissy](#) », 24 avril 2021.

⁵⁰ [Les conditions sanitaires ne sont pas respectées en ZAPI : l'Anafé suspend sa mission d'accompagnement juridique à Roissy](#), Communiqué Anafé, 26 avril 2021.

deux jours auparavant et des symptômes déclarés de perte de goût et d'odorat avant l'audience. L'Anafé, qui s'était entretenue avec elle la veille, a transmis un signalement auprès du juge afin de l'informer de cette situation et de l'absence de mesures de protection des autres personnes enfermées. Elle l'a accompagnée auprès des services de police afin qu'elle réalise un test de dépistage. Avant l'audience, cette personne a réalisé un entretien d'une dizaine de minutes avec l'avocat de permanence ainsi qu'avec un interprète en arabe dans une salle étroite. Plusieurs minutes plus tard, alors que l'audience a débuté et que la personne maintenue était présente dans la salle d'audience, le représentant de la PAF a reçu un appel lui indiquant que le test réalisé la veille était positif. L'audience a alors été suspendue par le juge. Les autres personnes maintenues ont été escortées hors de la salle d'audience. L'avocat de permanence, apprenant que son client allait faire l'objet d'un placement à l'isolement, a exercé alors son droit de retrait.

Focus : L'Anafé en temps de crise sanitaire

La crise sanitaire liée au covid-19 a eu des conséquences sur le fonctionnement et les équipes de l'Anafé. L'association a su s'adapter très rapidement aux conséquences de la pandémie, au gré des confinements, des couvre-feux et de l'inflation législative sur le sujet, que ce soit en termes de gestion interne, de modification des actions de terrain et de plaidoyer et des conséquences aux frontières pour les personnes en migration. Le travail de l'Anafé a néanmoins été fortement perturbé au cours de la période allant de mars 2020 à fin 2022 que ce soit aux frontières intérieures terrestres ou en zone d'attente.

En zone d'attente, l'accès aux lieux a été impossible ou très difficile pendant plusieurs mois. Puis, il a été nécessaire d'adapter les conditions d'intervention des bénévoles dans un contexte où l'administration ne respectait pas les conditions sanitaires imposées à l'ensemble de la population dans ces lieux d'enfermement. Cette situation a conduit l'Anafé à se retirer de la ZAPI en avril 2021, fait somme toute exceptionnel depuis sa création. En effet, face au non-respect des mesures sanitaires dans la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) de Roissy, à la mise en danger corrélative des personnes enfermées et du personnel intervenant dans ce lieu clos et à l'absence de condamnation de ces pratiques par les juridictions administratives et judiciaires, l'Anafé a décidé de se retirer temporairement de la ZAPI (entre le 26 avril et le 19 mai 2021) afin de protester contre le traitement indigne et dangereux réservé aux personnes enfermées et protéger ses salariées et ses bénévoles. Certaines activités comme les observations d'audiences ont été stoppées pendant de longs mois. Par exemple, l'Anafé n'a pu faire d'observations au tribunal administratif de Paris entre mars 2020 et avril 2022. Il a été parfois difficile d'obtenir des informations. L'évolution très rapide des textes applicables aux personnes en matière de restrictions d'accès au territoire français ont nécessité une veille quotidienne pour informer et accompagner efficacement les personnes enfermées.

Les obligations pour les organisations ont rendu ce travail encore plus compliqué avec par exemple la nécessité de délivrer des attestations à chaque bénévole pour la réalisation des activités de terrain notamment dans les périodes de confinement et de couvre-feu.

Aux frontières intérieures terrestres, outre les difficultés en termes de restriction de déplacements des militants et militantes à ces frontières, des pressions, intimidations voire

contraventions ont été faites à leur encontre lorsqu'ils et elles étaient en observations devant les postes de police de Menton et de Montgenèvre. L'information et l'accompagnement des personnes se présentant à ces frontières ont été très impactés par la crise sanitaire.

Malgré les grandes difficultés pour exercer sa mission, l'Anafé a su s'adapter à cette crise grâce notamment à :

- La mobilisation au pied levé des bénévoles, visiteurs et observateurs pour continuer les actions de terrain adaptées au contexte ;
- La mobilisation extraordinaire et la capacité d'adaptation des équipes malgré des conditions d'interventions.

Cette adaptation a permis à l'Anafé de mettre en œuvre son objet social et de continuer à promouvoir ses revendications et notamment la fin de l'enfermement administratif aux frontières.

Un accès aux droits fondamentaux entravé

Outre les conditions d'enfermement dangereuses pour leur santé, les personnes maintenues en zone d'attente ont également pâti d'une dégradation globale des droits qui leur sont généralement accordés. Sous couvert de la crise sanitaire, leur accès au droit d'asile et à la justice n'a pas été garanti. Plutôt que d'assurer leur protection sur le territoire, les autorités ont préféré légiférer pour poursuivre leur criminalisation en maintenant leur privation de liberté.

Un respect des droits de moins en moins garanti

LE TRAITEMENT INDIGNE DE L'ASILE A LA FRONTIERE

Alors que l'Anafé témoigne depuis des années du non-respect du droit d'asile à la frontière, la crise sanitaire a été l'occasion d'une multiplication des atteintes aux droits fondamentaux des demandeurs et demandeuses d'asile.

Un certain nombre de personnes souhaitant entrer sur le territoire français au titre de l'asile ont été refoulées « à chaud » sans que l'Ofpra et le ministère de l'intérieur n'aient étudié le caractère « manifestement infondé » de leur demande. La politique du refus d'entrée systématique, adoptée à partir du 18 mars 2020, a permis de justifier le refus de la PAF d'enregistrer les demandes d'asile à la frontière. Cela a notamment été le cas pour des personnes en provenance de l'espace Schengen lors du franchissement d'une frontière intérieure. Le 12 mai 2020, la PAF de Modane a par exemple refusé d'enregistrer la demande d'entrée au titre de l'asile d'un ressortissant kosovar.

À Roissy, dès l'aérogare, l'Anafé a pu constater que plusieurs personnes en provenance de Grèce avaient été refoulées pour ce motif, alors que la situation sanitaire chaotique dans les centres de détention grecs pour demandeurs d'asile ne permettait manifestement pas d'assurer leur sécurité sanitaire. En ZAPI, le personnel de l'Ofpra a été absent physiquement durant plusieurs mois, les policiers de la PAF ont alors considéré à plusieurs reprises que l'examen d'une demande s'avérait impossible.

Le 22 avril 2020, la PAF de Roissy refuse l'entrée sur le territoire d'un ressortissant pakistanais arrivé en provenance de Lisbonne et lui notifie son placement en zone d'attente. Le lendemain, celui-ci sollicite son admission sur le territoire au titre de l'asile. Prétextant l'absence d'entretien Ofpra durant le confinement, la PAF refuse de procéder à l'enregistrement de sa demande et l'informe qu'il sera refoulé deux jours plus tard. Sollicitée par cette personne, l'Anafé saisit la DCPAF et l'Ofpra et informe le HCR de la situation. Le jour même, la PAF procède finalement à l'enregistrement de sa demande d'asile. Selon le témoignage de cet homme, les policiers auraient exercé des pressions à son encontre, lui affirmant que sa demande d'asile rallongerait son maintien en zone d'attente. Monsieur n'a pas reçu de convocation pour son entretien Ofpra qui a eu lieu 24 avril et a duré une vingtaine de minutes, en présence d'un officier de protection. Le ministère de l'intérieur a rejeté sa demande le jour même et Monsieur a finalement été libéré le 26 avril faute de la tenue d'audience devant le JLD (les audiences étant suspendues en raison de la crise sanitaire).

Si cet entretien a eu lieu en présence de l'officier de protection, le rapport de visite d'avril 2021 de la CGLPL en ZAPI indiquait que : « *les entretiens OFPRA ont été organisés en visioconférence lors du premier confinement en 2020 puis ont progressivement repris en présentiel lors du « déconfinement » qui a suivi. Au moment de la visite du mois de mai 2021, l'OFPRA organisait à nouveau ses entretiens en visioconférence, l'officier de protection étant présent dans le bureau adjacent au bureau d'audience.* »⁵¹. Cette pratique d'entretien par visioconférence, déjà en vigueur dans le reste des zones d'attente, est contraire aux prescriptions du HCR qui a appelé à ce que les dispositifs d'évaluation du statut de réfugié à distance soient seulement mis en place après avoir considéré la vulnérabilité des demandeurs⁵². À Roissy, l'installation d'hygiaphones (plaques de plexiglas) et l'obligation du port du masque durant l'entretien en visioconférence ont considérablement dégradé les conditions matérielles d'entretien puisque les demandeurs rencontraient de grandes difficultés pour communiquer par téléphone avec l'interprète et l'officier de protection.

Bien que le HCR ait recommandé aux États, dès le 9 avril 2020, de définir des alternatives d'accueil sûres et adaptées à la détention, jugée inappropriée en contexte épidémique⁵³, aucune prise en charge spécifique des personnes souhaitant entrer sur le territoire au titre de l'asile n'a été mise en place en zone d'attente pour les personnes en quête de protection.

La situation en janvier 2021 d'une famille arménienne souhaitant demander l'asile et dont le père a été testé positif à son arrivée à l'aéroport de Roissy a été révélatrice de l'impréparation de la PAF et de l'insanité de l'enfermement. Alors qu'elle a été transférée dans un hôtel en zone dite « internationale », la famille avait sollicité en aéroport son souhait de déposer une demande d'asile à la frontière. Concernant l'enregistrement de cette demande, une commissaire rencontrée le mois suivant a indiqué aux visiteuses de l'Anafé : « Il a fallu trouver un volontaire pour emmener un ordinateur portable et enregistrer leur demande d'asile à l'hôtel », et d'ajouter : « plus personne ne voulait toucher l'ordinateur » déplorant le fait que « l'Ofptra ne voulait pas se déplacer ». Finalement la famille a fini par être admise sur le territoire et transférée dans un hôtel sur le territoire.

LE NON-RESPECT DU SECRET MEDICAL

Outre leur utilisation aléatoire, les tests de dépistage au covid-19 en zone d'attente ont donné lieu à des violations répétées de la vie privée des personnes maintenues en zone d'attente et notamment du secret médical.

En ZAPI, selon un médiateur de la CRF, les résultats des tests réalisés à l'été 2020 étaient envoyés pendant un temps sur le téléphone portable partagé par l'équipe de l'association. Ce système, en plus de s'être avéré dysfonctionnel, était contraire au respect du secret

⁵¹ CGLPL, [Rapport de la quatrième visite de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle](#), 16 décembre 2021.

⁵² UNHCR, [Effective processing of asylum applications: Practical considerations and practices](#), mars 2022.

⁵³ UNHCR, [Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic](#), 9 avril 2020.

médical des personnes testées. Interrogé sur cette pratique, le commandant de la PAF responsable de la ZAPI a indiqué que cette situation n'avait pas été jugée problématique ni par l'unité médicale, ni par l'ARS d'Île-de-France.

CONTACTS PROCHES, DROIT DE LA DEFENSE

Comme l'a attesté le rapport de la CGLPL, les visites familiales ont été suspendues en ZAPI « dès la mi-mars et jusqu'au 11 mai au moins »⁵⁴, bien que les cabines téléphoniques à disposition des personnes maintenues n'aient pas fait l'objet d'un protocole de désinfection et que les téléphones portables munis d'une caméra leur soient, comme auparavant, confisqués lors du placement. Ainsi, les possibilités de communication avec des proches depuis la ZAPI ont été encore plus restreintes lors du premier confinement et plus largement pendant la crise sanitaire qu'à l'ordinaire.

Le 22 février 2021, une embarcation comprenant à son bord environ 70 personnes a fait naufrage au large de la Guadeloupe. Les personnes, ressortissantes haïtiennes, dominicaines, colombiennes et indiennes, ont été secourues par les autorités françaises. À leur arrivée au port, elles ont fait l'objet d'un test PCR, puis d'un refus d'entrée sur le territoire français et ont été placées en zone d'attente. Elles ont également fait l'objet d'une mesure de « septaine », en raison du contexte sanitaire. Après avoir passé plusieurs heures dans un hall du port, ces personnes ont été transférées dans un hôtel désigné comme étant le lieu d'hébergement de la ZA. Si la liste des violations des droits était longue (absence d'information effective, refus de la PAF d'enregistrer des demandes d'asile, séparation de famille, enfermement de certaines personnes dans des chambres dont les portes étaient fermées à clef depuis l'extérieur), ces personnes n'ont, durant leurs 4 jours de maintien en zone d'attente, eu accès à des moyens de communication téléphonique. Aucune n'a pu, par exemple, joindre sa famille afin de la rassurer suite au naufrage. Le JLD a finalement libéré les personnes le 26 février.

La difficulté de communiquer a rendu encore plus difficile l'accès à un avocat, droit pourtant garanti par le CESEDA. Cela a nécessairement porté atteinte aux droits de la défense, les personnes se voyant privées de conseils juridiques ou de la possibilité de les solliciter.

Focus : La stigmatisation des personnes étrangères

En présentant la frontière comme une forteresse contre la propagation du virus, les autorités françaises ont renforcé, tout au long de la crise sanitaire, la stigmatisation des personnes étrangères, via la mise en œuvre de mécanismes discriminatoires.

Le choix des pays faisant l'objet des restrictions est à ce titre particulièrement éclairant. Le 7 juin 2021, lors d'une visite à l'aéroport d'Orly, deux représentants de la PAF ont expliqué à l'Anafé que des contrôles supplémentaires étaient réalisés sur des vols ciblés, dont les provenances étaient suspectées de fournir des tests PCR non fiables. À la question

⁵⁴ CGLPL, [Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté à l'épreuve de la crise sanitaire](#), Rapport, 2 juillet 2020.

de savoir de quelle manière les vols contrôlés étaient choisis, les policiers de la PAF n'indiquaient ne pas avoir plus d'informations mais ont ajouté que cela concerne des « pays africains ».

Les contrôles discriminatoires se sont de fait poursuivis durant la crise sanitaire.

Le 9 mai 2020, un vol de rapatriement de ressortissants européens en provenance du Caire se pose à l'aéroport de Roissy. Parmi tous les passagers, seuls six font l'objet d'un refus d'entrée : des ressortissants européens d'origine érythréenne. Malgré leur nationalité allemande, britannique et néerlandaise, leur statut de réfugié et leur possession d'un laissez passer remis par leur ambassade respective, ils ont été maintenus 3 jours en ZAPI avant de pouvoir poursuivre leur transit.

Un accès dégradé à la justice

Si l'Anafé alerte régulièrement sur la justice d'exception réservée aux personnes maintenues en zone d'attente, la crise sanitaire a accentué l'absence de garanties d'accès aux juges judiciaire et administratif.

SUSPENSION DES AUDIENCES DU JLD

Conformément à la circulaire du ministère de la Justice publiée le 14 mars 2020, le plan de continuation d'activité des services judiciaires en matière civile ne concernait que les contentieux « ayant caractère d'urgence » et relatifs à « la protection des personnes vulnérables »⁵⁵. Bien que la privation de liberté que constitue le placement en zone d'attente porte un préjudice instantané aux personnes non-admises et qu'elles devraient être considérées comme vulnérables, notamment les personnes mineures, malades ou en quête de protection internationale, les audiences du juge des libertés et de la détention concernant la prolongation du maintien en zone d'attente ont été suspendues pendant près de trois mois.

Tel a été le cas du tribunal judiciaire de Bobigny, dont dépend la zone d'attente de Roissy. En effet, le Président du tribunal a pris une ordonnance de roulement le 17 mars 2020 précisant que « les audiences du juge des libertés et de la détention statuant sur le maintien des étrangers en zone d'attente internationale sont annulées pour toute la durée d'application du plan de continuité ». Jusqu'au 8 juin 2020, soit pendant une période de près de trois mois, les personnes maintenues à Roissy n'ont donc pas d'eu accès garanti au juge. Faute de liaisons aériennes, les personnes ont, dans la grande majorité des cas, été libérées automatiquement à l'expiration de leur durée légale de maintien. L'absence d'audiences devant le JLD, dénuées de caractère « essentiel » selon le ministère de la justice, a ainsi renforcé le caractère arbitraire et préjudiciable de la privation de liberté aux frontières. Cette décision a surtout porté une atteinte grave au principe constitutionnellement garanti selon lequel le juge judiciaire est le garant de la liberté des personnes et qu'il est donc le seul à pouvoir décider de priver une personne de sa liberté. De nombreuses personnes ont en effet été privées de liberté pendant cette période sans avoir eu accès à un juge judiciaire.

⁵⁵ [Circulaire](#) n° JUSD2007740C du 14 mars 2020 relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie COVID-19.

DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS INACCESSIBLES

Les tribunaux administratifs ont également fermé au printemps 2020, rendant impossible le dépôt de requêtes des personnes dont la demande d'admission au titre de l'asile avait été rejetée par le ministre de l'intérieur. Suite à leur réouverture progressive, certaines juridictions comme le tribunal administratif de Paris, ont limité l'accès aux salles d'audience, portant atteinte à la garantie de publicité des débats. Au mois de juillet 2022, les audiences y étaient toujours interdites au public, sauf demande particulière. Les intervenants et intervenantes de l'Anafé n'ont donc pu s'y rendre qu'à deux reprises entre mars 2020 et juillet 2022 et sur autorisation donnée préalablement par le greffe du tribunal.

De plus, les personnes maintenues qui déposaient un recours auprès du TA de Paris ont dû, durant de nombreux mois, présenter un test de dépistage PCR négatif afin de pouvoir être présentes à leur audience. Une confusion s'est installée puisqu'un résultat négatif était également requis par la PAF pour pouvoir réacheminer les personnes. Ainsi, un certain nombre de personnes maintenues n'ont pu assister à leur audience au TA de Paris, refusant de réaliser un test par crainte que la police l'utilise pour permettre leur renvoi. Cette exigence a donc également porté atteinte au droit de la défense puisque les personnes n'étaient pas en mesure de prendre la parole, de s'entretenir avec leurs avocats (les avocats commis d'office n'intervenant qu'à l'audience) et de répondre aux questions du juge.

UNE JUSTICE DEFAYLLANTE

Lors du premier confinement, de mars à juin 2020, près de 150 référés liberté ont été déposés auprès du TA de Montreuil par des avocats et avocates, avec le soutien de l'Anafé, pour contester le refus d'entrée et le placement en ZAPI de personnes étrangères. Procédure d'urgence, le référé liberté était ainsi la seule manière pour les personnes enfermées en zone d'attente d'espérer voir un juge pendant cette période.

Si la majorité des requêtes n'ont pas eu l'opportunité d'être étudiée suite au refoulement ou à la libération des personnes avant tenue de l'audience, les décisions de libération pour les situations étudiées par le juge ont été rarissimes. Durant la crise sanitaire, la justice administrative a ainsi assumé de maintenir en ZA des personnes vulnérables, malgré le risque sanitaire lié à la propagation du virus.

Le 15 décembre 2021, le juge des référés du TA de Paris a refusé la demande de libération immédiate d'une famille libanaise maintenue en ZAPI, dont un des enfants mineurs, âgé de 10 ans, souffre d'un asthme sévère. De plus, il doit suivre un traitement médicamenteux et avoir accès à une machine à oxygène en cas de détresse respiratoire. Pourtant, le 4 décembre 2021, lors de son arrivée à Roissy, cet enfant a fait une crise d'asthme en aéro-gare. Sa pathologie est considérée comme hautement vulnérable à une contamination par le covid-19, alors que cet enfant est maintenu dans la zone adultes de la ZAPI en compagnie de plus de 90 personnes. Si le juge administratif a reconnu « un danger caractérisé et imminent » pour la santé de cet enfant, il a rejeté sa requête et seulement enjoint la PAF de le faire examiner par un médecin.

Avec la reprise progressive des audiences au mois de juin 2020, les JLD et les juges administratifs ont été appelés à s'intéresser aux conditions de maintien en ZA dans le contexte de la crise sanitaire. Les deux juridictions ont adopté une position consistant à ne pas considérer, sauf dans de rares situations, que le maintien en zone d'attente était de nature à mettre en danger la santé des personnes non-admises sur le territoire.

Le 26 avril 2021, l'Anafé a ainsi dénoncé la « défaillance du juge judiciaire qui n'exerce plus son rôle de protection de l'intégrité des personnes, malgré l'évidence d'une situation qu'il ne peut ignorer ». En effet, le JLD de Bobigny avait jugé trois jours auparavant, malgré l'enfermement de 120 personnes en ZAPI, que « certes [...] les conditions de vie en zone d'attente sont perfectibles (pas de possibilité d'ouverture des fenêtres même en oscillo-battants, pas de points d'eau pour se laver les mains à proximité immédiate des toilettes, pas de dispositif d'occultation de la lumière du jour) mais qu'elles ne sauraient pour autant être considérées comme indignes ou compromettant davantage la santé des occupants »⁵⁶.

Là encore, les exigences sanitaires en ZA ont semblé en décalage avec celles s'appliquant sur le territoire puisque la France était, au moment de la décision, sous le régime d'un troisième confinement et d'un couvre-feu limitant drastiquement les déplacements et les contacts entre la population.

L'isolement en zone d'attente

Le 10 juillet 2020, un décret a été pris par le Premier ministre pour prévoir l'application d'une « mesure de mise en quarantaine ou de placement et maintien en isolement [...] à l'entrée sur le territoire » pour les personnes porteuses du covid-19 se présentant aux frontières en fonction du lieu de provenance⁵⁷. Le texte précisait que cette mesure devait être effectuée « dans un lieu d'hébergement adapté à la mise en œuvre des consignes sanitaires qui lui sont prescrites ». Mais, la mise en œuvre de ces dispositions a été aléatoire pour les personnes maintenues en zone d'attente. Aucune stratégie coordonnée n'a été mise en place par la DCPAF et certaines dispositions prévues pour la population générale ont une nouvelle fois fait l'objet d'exceptions pour les personnes maintenues.

Cette déficience de protocole a laissé place à l'improvisation, comme l'a confirmé un commissaire de la PAF de Roissy le 2 décembre 2020, indiquant que la procédure de non-admission de personnes positives au covid-19 se faisait « *au cas par cas* ».

Alors que certaines personnes, dont les membres de la famille arménienne mentionnée ci-dessus, ont été isolées dans des hôtels en zone dite « internationale », et sans être admises sur le territoire, d'autres ont bénéficié d'un sauf-conduit de 8 jours et ont pu être isolées dans des hôtels sur le territoire.

⁵⁶ [Les conditions sanitaires ne sont pas respectées en ZAPI : l'Anafé suspend sa mission d'accompagnement juridique à Roissy](#), Communiqué Anafé, 26 avril 2021.

⁵⁷ [Décret](#) n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé.

De manière générale, les informations données par la PAF se sont révélées approximatives et peu rassurantes quant à la sécurité sanitaire des personnes maintenues et à leur accès aux droits.

Si une personne arrive tardivement, elle ne passe pas au SMUR [Structure mobile d'urgence et de réanimation]. Elle est amenée directement en ZA de nuit, le test PCR est ainsi reporté au lendemain, m'expliquent les policiers. Il y a eu un cas où une personne a ainsi été testée positive au covid le lendemain de son arrivée en ZA. On me précise qu'il s'agissait d'une personne asymptomatique. Elle a alors par la suite été isolée au niveau de la ZA de nuit, jours et nuits donc. La journée, c'était des collègues de la PAF immigration qui faisaient la surveillance à l'hôtel. D'après le brigadier, elle serait restée isolée 6 jours dans la ZA de nuit puis aurait été renvoyée une fois que son test était négatif.

Visite de la zone d'attente d'Orly, 18 mars 2021

Un capitaine de la PAF en poste à Roissy a expliqué lors d'une visite de l'Anafé que si des personnes en transit étaient testées positives au covid-19 à l'aéroport, elles restaient dans la zone dite « internationale », sans procédure, illégalement privées de liberté donc, en attendant de pouvoir poursuivre leur trajet. Concernant la possibilité qu'une personne non-admise testée positive soit transférée en ZAPI, les différents policiers présents à l'aéroport de Roissy ont donné aux visiteurs de l'Anafé des réponses contradictoires. Le 27 octobre 2021, un policier a indiqué que c'était « le sanitaire qui prime », expliquant que des personnes testées positives ne seraient pas placées en zone d'attente, alors que le capitaine n'excluait pas qu'elles puissent être conduites dans la zone hébergement. Interrogées sur le protocole prévu dans le cas où un mineur isolé serait testé positif, des policières rencontrées le même jour ne savaient pas répondre.

En ZAPI, la chambre réservée aux personnes à mobilité réduite (PMR) a été réquisitionnée en tant que salle d'isolement. Le 16 avril 2021, une visiteuse de l'Anafé s'y est rendue accompagnée d'un major de police. Deux personnes y étaient maintenues depuis plusieurs heures, une testée positive au covid-19 et une considérée comme « cas contact », donc sans certitudes qu'elle soit infectée. Faute d'une autre chambre individuelle, ces deux personnes ont été isolées ensemble, malgré le fort risque de contamination auquel était exposée la personne non testée positive. Sans ouverture extérieure ni aération, cette chambre ne dispose pas non plus d'un téléphone permettant aux personnes de faire valoir leurs droits à contacter un avocat, des proches ou l'Anafé.

Cette situation paraissait encore plus paradoxale qu'un mois auparavant, le 18 mars 2021, un ressortissant malien testé positif lors de son maintien en ZAPI, le dépistage ayant eu lieu pour permettre son réacheminement, avait été libéré par la PAF et placé à l'isolement chez un proche sur le territoire.

Le placement en garde à vue suite au refus de test PCR

À partir de l'été 2020, les tests de dépistage ont été considérés comme l'instrument principal de la lutte contre la contamination par le covid-19 pour l'ensemble de la population. Malgré cela, les personnes maintenues en zone d'attente qui ont souhaité être testées ne pouvaient y avoir accès. Un commandant de la PAF de Roissy a confirmé à

l'Anafé le 21 octobre 2020 que les seuls tests réalisés concernaient les personnes symptomatiques et celles dont le réacheminement était prévu. Quelques jours plus tôt, un policier avait déjà indiqué que les tests étaient réalisés uniquement « à la demande des personnes qui veulent rentrer chez elles ». Le recours aux tests n'a manifestement pas été motivé par la préservation de la santé et par la garantie de l'impératif de santé publique mais afin d'organiser au plus vite le renvoi des personnes qui se présentaient aux frontières.

Le 26 janvier 2021, la CGLPL alertait sur le « désordre déontologique » encadrant la réalisation des tests dans les zones d'attente et les CRA, dénonçant des « pressions illégitimes sur des médecins pour effectuer des tests dépourvus de justification clinique » et la « réalisation d'actes médicaux indépendamment du consentement du patient concerné »⁵⁸.

Cette dernière pratique semble également avoir eu lieu lors de l'arrivée en aérogare. Bien que le refus d'entrée et le placement en zone d'attente d'une personne ne puisse être soumis règlementairement à sa production d'un test covid négatif, un policier de la PAF de Roissy a expliqué le 17 février 2021 que les personnes étrangères qui refusaient de réaliser un dépistage ne pourraient entrer sur le territoire. Information confirmée lors d'une visite de la zone d'attente de Lyon au cours de laquelle le commandant de la PAF a affirmé que si une personne était aléatoirement désignée pour faire un test, elle était contrainte de le réaliser pour pouvoir entrer sur le territoire.

Au cours des années 2021 et 2022, l'Anafé a été en contact avec plusieurs personnes qui, suite à leur refus de se soumettre à un test, avaient été réacheminées sans dépistage. L'embarquement de ces personnes par la PAF s'est déroulé avec usage de la force et en violation des préconisations sanitaires françaises et également de celles du pays de provenance qui rendaient obligatoire la présentation d'un résultat négatif pour voyager. Le 28 septembre 2020, après 8 jours de maintien en ZAPI un ressortissant marocain a été renvoyé à Casablanca avant d'obtenir le résultat de son test PCR, qui s'est révélé être positif. L'Anafé a alors dénoncé la priorité donnée par les autorités françaises aux renvois des personnes, en dépit de l'impératif de santé publique et des préconisations de l'OMS, participant ainsi à la propagation internationale du covid-19⁵⁹.

Alors que les autorités ont été dans l'incapacité d'adopter une véritable stratégie pour assurer la sécurité sanitaire aux frontières, elles ont veillé à ce que le contexte épidémique ne soit pas un obstacle à l'éloignement des personnes non-admises sur le territoire. La diminution des liaisons aériennes et surtout la nécessité de présenter un test PCR pour embarquer ont rendu l'objectif de réacheminement de la PAF plus compliqué à atteindre. Le test de dépistage au covid-19 étant un acte médical, toute personne pouvait, selon le droit à disposer librement de son corps, refuser son administration. Ainsi, le refus de pratiquer un examen de dépistage en zone d'attente a eu pour conséquence d'empêcher le « bon réacheminement » des personnes non-admises.

⁵⁸ [*COVID et vaccination : le CGLPL appelle les ministres de la santé et de la justice à agir*](#), Communiqué du CGLPL, 26 janvier 2021.

⁵⁹ [*Renvoi au Maroc d'une personne atteinte de la Covid 19 depuis la zone d'attente de Roissy*](#), Communiqué Anafé, 12 octobre 2020.

Mais dès l'été 2020, certains juges ont considéré que le refus de se soumettre à un test invasif pouvait être assimilé à une soustraction à l'exécution d'une mesure d'éloignement, c'est-à-dire un délit pouvant être puni de trois ans d'emprisonnement⁶⁰ et ont condamné certaines personnes à des peines de prison ferme. En zone d'attente, les personnes refusant un dépistage ont donc pu être placées en garde à vue. Malgré plusieurs décisions du Conseil d'État et de la Cour de Cassation rappelant la nécessité de respecter le libre consentement des personnes et l'alerte lancée par plusieurs universitaires, médecins, avocats, associations dans une tribune⁶¹, le gouvernement n'a pas hésité à légiférer afin de donner un fondement légal à cette pratique répressive. La loi du 5 août 2021, relative à la gestion de la crise sanitaire, a ainsi prévu que soit puni « le refus par un étranger de se soumettre aux obligations sanitaires nécessaires à l'exécution d'office de la mesure dont il fait l'objet »⁶². Ce scandale juridique et politique⁶³ témoigne de la volonté des autorités de privilégier la mise en œuvre de leur politique migratoire restrictive aux dépens du respect des droits fondamentaux des personnes étrangères.

Un an après cette modification législative, le placement en garde à vue était devenu une pratique quasi-systématique de la PAF pour les personnes maintenues en ZAPI qui refusaient de réaliser un test de dépistage. Cette pratique a également été recensée dans d'autres zones d'attente, comme à Orly et Marseille.

À l'issue de leur garde à vue, ces personnes ont pu être déférées devant le tribunal correctionnel et éventuellement condamnées à une peine de prison, ou faire l'objet d'un placement en centre de rétention administrative (CRA), prolongeant le cercle de l'enfermement. Celles qui n'ont pas été enfermées en prison ou en rétention ont pu néanmoins se retrouver sous le coup d'une mesure d'éloignement les condamnant à la précarité administrative sur le territoire.

⁶⁰ Article L. 624-1 du CESEDA.

⁶¹ [L'alerte de médecins et d'universitaires : « Les tests Covid ne sont pas des outils de police administrative »](#), Tribune publiée dans le Journal du dimanche, 1^{er} mai 2021.

⁶² Article 2 de la [loi](#) n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire.

⁶³ [Incarcération d'étrangers refusant de se soumettre à un test PCR : un scandale juridique et politique](#), Communiqué OEE/OIP, 24 novembre 2021.

Conclusion

La crise sanitaire a porté atteinte à de nombreux droits fondamentaux des personnes se présentant aux frontières : droit à la santé et respect du secret médical, droit d'accès à l'information, liberté d'aller et venir, droit à un recours effectif, droits de la défense, droit d'asile, droit à la sûreté, respect de la dignité humaine. Les personnes exilées, que ce soit en zone d'attente ou aux frontières intérieures terrestres, ont été soumises à des privations de libertés et de leurs droits sans précédents, justifiées par le contexte sanitaire, et parfois contraires à l'intérêt collectif de prévention de la propagation de la pandémie. Les personnes maintenues en zone d'attente ou en difficulté aux frontières terrestres n'ont pas pu, pour la majorité d'entre elles, exercer leurs droits.

L'empilement des instructions visant à restreindre la circulation et les entrées au nom de la protection de la santé publique a eu des conséquences sans précédent sur les mouvements de population. Mais, *a contrario*, est à déplorer le manque d'instructions – impliquant une improvisation constante des services concernés – sur les mesures de protection sanitaire dans les lieux privatifs de liberté ainsi que sur la manière dont les droits des personnes enfermées aux frontières auraient dû être garantis dans un tel contexte.

L'administration française a renforcé sa logique de tri, d'enfermement à tout prix et d'expulsion, utilisant le contexte sanitaire comme justification des pratiques de l'administration. Les constats compilés dans cette note montrent que les mesures de protection de la population mises en place pour endiguer l'épidémie n'ont pas été appliquées aux personnes étrangères se présentant aux frontières, voire ont été utilisées afin de favoriser leur éloignement du territoire.

Si cette période a exacerbé les logiques discriminatoires et racistes qui régissent les mesures mises en place à l'encontre des personnes étrangères se présentant aux frontières, elles s'inscrivent en réalité dans la continuité de politiques répressives qui priment largement sur l'accès et le respect droits fondamentaux des personnes concernées. Et ces logiques risquent de perdurer avec la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile qui prévoit, dans le cadre de la procédure filtrage à la frontière, un contrôle sanitaire.

Comme l'expérience de la gestion de la crise sanitaire dans les zones d'attente et aux frontières intérieures terrestres par les autorités françaises l'a montré, le contrôle sanitaire pourrait *in fine* permettre de renforcer une politique visant à expulser le plus rapidement possible toute personne considérée comme indésirable par les autorités françaises (ou les États membres de l'Union européenne), quel que soit son état de santé.

Anafé

Siège : 21 ter rue Voltaire – 75011 PARIS

Téléphone / Fax : 00 33 1 43 67 27 52

Courriel : contact@anafe.org

Site web : <https://anafe.org/>

Facebook: [Anafé](#)

Instagram : [anafeasso](#)

LinkedIn : [Anafé](#)