

FRANCE :

Une politique d'asile et des régimes d'enfermement toujours plus précaires

Rapport alternatif destiné au Comité contre la torture
(35^{ème} session)

Anafé		
		
O.I.P. Observatoire International des Prisons		

Genève, le 7 novembre 2005

Note introductive au rapport :

La rédaction de rapports alternatifs destinés aux organes de surveillance de l'application des Traités (notamment le Comité des Droits de l'Homme et le Comité contre la Torture) est une activité essentielle de l'OMCT et complémentaire de l'assistance directe aux victimes de la torture et autres mauvais traitements.

Ces rapports représentent une source d'information de premier plan pour les experts indépendants des différents comités chargés d'évaluer la mise en œuvre des Pactes et Conventions relatifs aux droits de l'Homme.

Dans ce contexte, le programme « Suivi des engagements internationaux des Etats » de l'OMCT a élaboré le présent rapport sur la France, à l'occasion de la 35^e session du Comité contre la Torture se tenant à Genève du 7 au 25 novembre 2005, durant laquelle la mise en œuvre des droits contenus dans la Convention contre la torture sera étudiée.

Ce rapport a été préparé par Lucie Lobao, coordonné par Patrick Mützenberg. Il n'aurait pas pu être établi sans la précieuse collaboration des associations suivantes :

- AVRE (Association pour les Victimes de la Répression en Exil) – Nanterre – (Dr Jaffé)
- ANAFE (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers) – Paris – (Caroline Maillary)
- CIMADE (Centre Oecuménique d'Entraide) – Paris – (Marie Hénocq)
- FORUM REFUGIES – Lyon – (Frédérique Bourgeois)
- FRANCE TERRE D'ASILE – Paris – (Mr Henry)
- GISTI – Paris – (Mme Rodier)
- OIP – Paris – (M. Hugues Suremain)

Cette étude se divise en trois parties. La première est consacrée aux demandeurs d'asile, la deuxième aux centres de rétention administratifs et aux zones d'attentes et la dernière aux prisons françaises.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION :	3
TITRE 1 La politique en matière d'asile en : UNE POLITIQUE D'ASILE A MINIMA :.....	6
TITRE II ZONES D'ATTENTE.....	28
ET CENTRES ET LOCAUX DE RETENTION ADMINISTRATIVE.....	28
TITRE III LES PRISONS EN FRANCE	56
Recommandations :	77
Droit d'asile :	77
Zone d'attente :	77
Rétention administrative :	78
Prisons :	78

INTRODUCTION :

La France présente aujourd'hui son 3^{ème} rapport, avec plus de 9 ans de retard. En 2004, elle aurait en effet dû remettre son 5^{ème} rapport.

La France a signé les instruments majeurs de droit international des droits de l'homme: la Convention des Nations Unies contre la Torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, le Pacte International relatif aux Droits civils et politiques, la Convention sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination Raciale, le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux Culturels Convention sur l'Elimination de toutes formes de discrimination à l'égard des Femmes, La Convention relative aux Droits de l'Enfant, la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la Torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants la France a rendu son dernier rapport lors de la 20ème session du Comité contre la Torture en mai 1998. Le Comité lors de ces observations finales a identifié plusieurs sujets de préoccupation et recommandé notamment à la France d'être plus attentive aux dispositions de l'article 3 de la Convention qui s'appliquent indistinctement à l'expulsion, au refoulement comme à l'extradition.

Ce rapport tend à montrer la politique en matière de droit des étrangers dans laquelle la France s'est engagée et les conditions de vie dans les centres fermés : les prisons, les centres de rétention administratifs et les zones d'attentes.

En matière d'asile, la France est devenue l'un des premiers pays d'accueil en Europe de ces demandeurs l'OFPRA a étudié 65 600 demandes d'asile en 2004, posant de nombreux problèmes pour le traitement des dossiers et l'hébergement des demandeurs. Toutefois la réponse fournie à ces problèmes se traduit par des entraves multiples pour la constitution des

demandes d'asile, entassement des demandeurs et de leur famille dans des locaux et centres de rétention surpeuplés et inadaptés.

Les conditions de vie au sein des centres et locaux de rétention et les zones d'attentes sont totalement inadaptées et pourtant la France rallonge encore la durée maximale des rétentions administratives.

Mais les centres de rétention ne sont pas les seuls lieux fermés où les conditions de vie peuvent être qualifiées de traitements cruels, inhumains et dégradants. En effet, ce rapport fait aussi état de la situation très inquiétante des prisons françaises.

Le droit des étrangers et demandeurs d'asile

Les deux aspects du droit des étrangers: l'entrée et le séjour des étrangers et le droit d'asile, sont dorénavant réunis au sein d'un Code, intégrant les modifications apportées par les lois de 2003. Ce Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est entré en vigueur en avril 2005. Les dispositions de l'ordonnance, qui constituent la partie législative, ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} mars 2005. Ce code abroge et remplace l'ordonnance n° 45-2659 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ainsi que la loi n° 52-693 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

La partie législative du Code comprend donc huit livres : entrée, zone d'attente, séjour, conditions du séjour, éloignement, contrôle et sanctions, asile, et un "livre balais" intitulé "Dispositions communes et dispositions diverses". En revanche, les dispositions relatives à l'acquisition de la nationalité continueront de relever du Code civil, auquel renvoie le Code des étrangers. Les étrangers y sont définis comme "n'ayant pas la nationalité française".

TITRE 1 LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'ASILE EN FRANCE: UNE POLITIQUE A MINIMA

I. Contexte législatif général :

1. Une politique de l'asile devenue essentiellement européenne

Le droit des étrangers et notamment de l'asile n'est plus une prérogative souveraine de la France, l'Union Européenne a pris le relais. En effet, dans le cadre du programme de La Haye, la France, au 1^{er} mai 2004, est entrée dans la seconde phase de la communautarisation de l'asile vers un système européen commun d'asile (avec des procédures d'octroi et des statuts communs d'asile). La politique de l'asile ne sera donc plus uniquement aux mains du gouvernement.

Cette communautarisation des questions d'asile et d'immigration a d'ailleurs rendu nécessaire une révision de la Constitution française. Du traité de Rome (titre IV relatif aux "visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes"), au traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1er mai 1999, la politique d'asile appartenant au "troisième pilier" (celui de la coopération intergouvernementale), a été transférée au premier pilier communautaire.

Le Traité d'Amsterdam impose que les mesures relatives à l'asile soient adoptées dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur, soit pour le 1er mai 2004. (...)

La nouvelle loi sur l'asile, entrée en vigueur en janvier 2004, suivie, quelques mois après, de la publication des décrets d'application (août 2004), a modifié de manière conséquente les conditions d'exercice du droit d'asile en France et s'inspire très largement des orientations européennes.

Cette loi prévoit notamment de faire de l'Office Français Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) le guichet unique de traitement des demandes d'asile à compter du 1^{er} janvier 2004 ; l'objectif mis en avant est de réduire le délai de traitement des demandes. La Commission de Recours des Réfugiés (CRR) est l'unique voie de recours contre les décisions de l'OFPRA que celles-ci soient négatives ou positives.

2. Un système européen de contrôle de l'asile

➤ la Convention de Dublin II

Depuis février 2003, le règlement dit "Dublin II", est entré en vigueur en lieu et place de la Convention de Dublin signée le 15 juin 1990.

Cette convention permet de déterminer l'Etat membre devant étudier la demande d'asile de l'étranger « la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile revient à l'Etat membre qui a pris la plus grande part dans l'entrée du demandeur d'asile ». Ce qui impose généralement, au premier pays dans lequel l'étranger arrive, atterri, volontairement ou non, d'étudier la demande d'asile. Le traitement de la demande d'asile se fait donc dans le premier pays d'entrée et non pas forcément dans le pays où le demandeur souhaite se rendre. La Convention de Dublin initiale avait montré de nombreux dysfonctionnements : les pays se renvoyaient la responsabilité de la prise en charge de l'étranger, laissaient perdurer des situations de séjours irrégulières ou n'assuraient pas le principe de l'unité familiale.

Ce mécanisme de détermination de l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile n'est pas un système juste et adapté pour France Terre d'Asile :

« En disposant que l'examen de la demande d'asile revient à l'Etat ayant une plus grande part de responsabilité dans l'entrée et le séjour du requérant dans l'espace européen, le règlement Dublin fait prévaloir des critères bureaucratiques, indépendamment des caractéristiques et des souhaits des demandeurs d'asile.

C'est pourquoi il convient de renoncer à ce mécanisme et de faire en sorte que la responsabilité de l'Etat chargé de l'examen de la demande d'asile soit déterminée exclusivement en fonction de deux critères : un critère permettant à tout demandeur d'asile de rejoindre un membre de sa famille installé dans un autre Etat membre et surtout un critère lui permettant de déposer sa demande dans le pays de son choix en fonction de considérations linguistiques ou culturelles.

➤ Le système Eurodac :

Le Règlement n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 a permis la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin II. Ce système a été mis en service, le 15 janvier 2003.

Il permet l'enregistrement de tous les demandeurs pour savoir depuis quels pays ils ont transité à partir de leurs empreintes digitales et les personnes "ayant illégalement franchi les frontières extérieures de l'Europe". Cette base de données permet en effet de déterminer avec davantage de certitude l'Etat chargé d'examiner une demande d'asile.

Mais ce fichier existe surtout pour limiter les tentatives de fraudes et ainsi pouvoir refuser plus facilement d'accorder l'asile pour recours abusif.

3. La procédure de demande d'asile

Cette procédure est inscrite au Livre VII du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et demandeurs d'asile : des articles L.711-1 à L. 765-1.

La qualité de réfugié selon l'Art L. 712-1 « est reconnue à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée. »

L'OFPRA est l'établissement public chargé d'assurer l'application des conventions, accords ou arrangements internationaux concernant la protection des réfugiés. Cet organisme a été créé le 25 juillet 1952.

La loi du 10 décembre 2003 réforme l'OFPRA. Cette loi, intégrée au code des étrangers, a pour principal objectif de mettre en place un guichet unique pour étudier les demandes. Ainsi, l'asile territorial créé par la loi de 1998 était une compétence discrétionnaire du Ministre de l'Intérieur. Dorénavant sous le nom de protection subsidiaire, cette demande relève de l'OFPRA, donc du Ministère des Affaires Etrangères.

Sous la tutelle du **Ministre des Affaires Etrangères** et opérant en liaison avec les divers départements ministériels cet office a pour mission d'octroyer :

- La **qualité de réfugié** à toute personne qui répond aux définitions de l'article 1er de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, qui a été persécutée en raison de son action en faveur de la liberté, ou relève du mandat dit restreint du HCR
- Le bénéfice de la **protection subsidiaire** à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi de la qualité de réfugié et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes: la peine de mort, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé ou international.
- L'OFPRA a aussi pour mission d'assurer la **protection juridique et administrative** des réfugiés et de certains bénéficiaires de la protection subsidiaire, c'est-à-dire de faire appliquer les règles du droit international et de surveiller l'application des règles du droit national à des étrangers (réfugiés) dont l'Etat est défaillant.

Les dossiers des demandeurs d'asile sont instruits au sein de 4 services appelés divisions géographiques. Ces divisions ne traitent que les dossiers qui sont de leur compétence géographique. Chaque division est composée :

- d'un chef de division assisté d'un adjoint,
- de 6 chefs de section pour les divisions Europe et Afrique,
- de 4 chefs de section pour les divisions Asie et Amériques-Maghreb.

Chaque chef de section encadre et supervise l'activité de 7 à 8 officiers de protection instructeurs. Ceux-ci, au nombre de 172, sont en charge de l'instruction de l'ensemble des demandes d'asile. Ils instruisent en général les demandes en provenance de 3 voire 4 pays au maximum.

Le nombre important de dossiers de demandeurs d'asile turcs et algériens a conduit l'Office à répartir ces dossiers entre les divisions Europe et Amérique-Maghreb.

Le dépôt d'une demande d'asile¹ doit être fait en préfecture et est soumis à la seule condition que le demandeur puisse présenter une domiciliation postale (la sienne propre, ou celle d'une association agréée auprès de la préfecture). Sauf cas particuliers, le demandeur se verra remettre un formulaire de demande d'asile et une APS (**Autorisation provisoire de séjour**) valable 1 mois et qu'il devra renouveler par la suite.

Toutefois, la préfecture refusera de délivrer une APS dans les cas suivants :

1. l'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat, en application du règlement européen Dublin II en date du 18 février 2003 et relatif à la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.
2. le demandeur est ressortissant d'un pays que l'OFPRA ne considère plus comme présentant des risques particuliers de persécutions (clause de cessation se référant à l'article 1C5 de la convention de Genève. A ce jour la liste comprend : le Bénin, la Bulgarie, le Cap Vert, le Chili, la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque, la Roumanie, la Slovaquie), sont également concernés, les ressortissants de pays d'origine sûrs : Bénin, Bosnie, Cap Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Mali, Maurice, Mongolie, Sénégal, Ukraine.
3. la présence en France du demandeur constitue une menace grave à l'ordre public.
4. la demande d'asile repose sur une fraude délibérée, constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou ne vise qu'à faire échec à une mesure d'éloignement.

Dans ces trois derniers cas, l'intéressé pourra néanmoins demander l'asile selon **une procédure dite prioritaire ne donnant pas droit au séjour.**

La préfecture procède à une prise d'empreintes du demandeur qu'elle transmet au fichier européen Eurodac ainsi qu'à l'OFPRA. Si l'intéressé remplit les conditions énumérées plus haut, il reçoit une APS valable 1 mois.

Il convient alors de remplir le formulaire de demande d'asile en français, de le signer, d'y joindre 2 photos d'identité, tous les documents d'identité et/ou de voyage en possession du demandeur, la photocopie de l'APS et **d'envoyer le tout à l'OFPRA dans un délai de 21 jours**. La préfecture délivre avec le formulaire une notice explicative rédigée en français mais aussi disponible en russe, serbo-croate, turc, tamoul, et arabe.

A la réception du dossier, l'OFPRA adresse au demandeur, une "lettre d'enregistrement" qui lui permet notamment de bénéficier d'un récépissé constatant le dépôt d'une demande d'asile, valable 3 mois et renouvelable jusqu'à la décision de l'OFPRA et éventuellement de la Commission des Recours des Réfugiés.

Au terme de l'article L723-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'office convoque le demandeur à une audition. Il peut s'en dispenser s'il apparaît que :

- a) L'office s'apprête à prendre une décision positive à partir des éléments en sa possession ;
- b) Le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en oeuvre les

¹ Procédure de demande d'asile, Documentation sur le site de l'OFPRA

stipulations de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ;

- c) Les éléments fournis à l'appui de la demande sont manifestement infondés ;
- d) Des raisons médicales interdisent de procéder à l'entretien.

Lors du premier renouvellement du récépissé, le demandeur d'asile devra présenter à la préfecture un justificatif de son lieu de résidence.

Si le demandeur d'asile reçoit une décision de rejet de l'OFPRA, il peut former un recours devant la Commission des Recours des Réfugiés (CRR). **Il dispose pour ce faire d'un délai d'un mois à partir de la date à laquelle il réceptionne le courrier recommandé avec avis de réception envoyé par l'Office et l'informant de sa décision.**

La CRR est une juridiction administrative, placée sous l'autorité d'un président, membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat. Le recours devant cette commission est suspensif d'exécution. Les intéressés peuvent présenter leurs explications et s'y faire assister d'un conseil et d'un interprète.

Juridiction de plein contentieux, la Commission ne juge pas de la légalité de la décision du directeur de l'OFPRA mais examine si le requérant est fondé à se prévaloir de la qualité de réfugié ; elle peut reconnaître elle-même cette qualité, en se fondant sur tous les éléments dont elle dispose au jour de la lecture du jugement, y compris ceux dont n'avait pas connaissance l'OFPRA.

Pour que le recours soit enregistré, le demandeur doit fournir :

- La photocopie de la décision de l'OFPRA,
- Un courrier rédigé en langue française développant les motifs du recours et tous documents éventuels à l'appui de sa requête. Ce courrier doit être signé par l'intéressé ou son avocat.

Le recours doit être envoyé à la Commission sous pli recommandé avec avis de réception. Après l'enregistrement du recours, le demandeur reçoit un reçu de recours. Il peut être convoqué en séance publique. A l'issue de la séance, la formation de jugement annule ou confirme la décision du Directeur général de l'OFPRA.

Dans l'exercice de ses attributions juridictionnelles, la Commission statue en premier et dernier ressort : ses décisions peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat (avec l'assistance d'un avocat), lequel peut être introduit par le demandeur débouté mais aussi par le directeur de l'OFPRA.

II. Vers une restriction du droit d'asile :

1. La France, terre d'accueil des demandeurs d'asile ?

France Terre d'Asile s'alarme de la condition du demandeur d'asile aujourd'hui et fait le constat des difficultés auxquelles il est impératif de faire face:

« Au cours des trente dernières années, la perception du réfugié en Europe a incontestablement changé. Alors que l'exil des intellectuels et des opposants politiques d'Europe de l'Est et d'Amérique du Sud a autrefois contribué à l'anoblissement de la figure du réfugié, le candidat à l'exil est aujourd'hui malheureusement perçu comme un indésirable, un fraudeur, voire un agresseur, sinon un terroriste en puissance ».

L'essor de la demande d'asile en France dans les années 1980, en raison notamment de la multiplication des conflits dans les pays du tiers monde, de l'instabilité politique en Europe de l'Est, de la crise yougoslave mais aussi de l'arrêt de l'immigration de travail dans le courant des années 1970, a conduit à l'actuel climat de suspicion manifestée à l'égard des personnes recherchant une protection internationale.

Pourtant, contrairement aux apparences, aujourd'hui la France se montre moins généreuse qu'elle ne le fut dans l'accueil des réfugiés. Les trois quarts des réfugiés dans le monde sont accueillis dans et par les pays du tiers-monde. En 2004, sur 60.000 demandes déposées dans l'Hexagone, seuls 15% d'entre elles ont donné lieu à la reconnaissance du statut de réfugié, ce qui a porté à environ 100.000 le nombre de réfugiés accueillis sur notre territoire.

La moindre générosité de la France à l'égard des réfugiés et demandeurs d'asile résulte d'une série de facteurs qui se sont cumulés depuis plus de vingt ans :

- une plus grande sévérité dans l'examen des demandes par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) depuis les années 1980 et une augmentation corrélative du taux de rejet des demandes, partiellement compensées par davantage d'annulations par la Commission des recours des réfugiés (CRR) ;
- l'institution d'un filtre à l'entrée sur le territoire avec la possibilité pour la police de l'air et des frontières de refuser l'accès au séjour à des demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente dont la demande d'asile est jugée « manifestement infondée ».
- l'application de sanctions aux transporteurs aériens ou maritimes qui introduiraient en France des demandeurs d'asile dénués de papiers d'identité et dont la demande serait rejetée, ce qui les conduit à se transformer en auxiliaires de la police dans les lieux d'embarquement des demandeurs d'asile ;
- le rétablissement en 1986 de visas d'entrée pour les demandeurs d'asile originaires de la plupart des pays du tiers-monde ;
- la suppression en 1991 de l'autorisation de travail précédemment accordée aux demandeurs d'asile, une autorisation qui était supposée créer un « appel d'air » ;
- la mise en œuvre des accords de Schengen et Dublin permettant aux signataires de renvoyer des demandeurs d'asile vers le pays de premier accueil au sein de l'Union européenne ;
- la multiplication des démarches imposées aux demandeurs d'asile auprès des préfectures qui ont transformé la procédure d'asile en un véritable parcours d'obstacles.

Cette sévérité accrue s'est accompagnée d'une regrettable perte de confiance dans la procédure française de détermination du statut et d'un affaiblissement de la crédibilité de l'OFPRA, sans épargner aux pouvoirs publics d'autres difficultés imprévues ou persistantes :

- l'accroissement du nombre des déboutés du droit d'asile, installés durablement dans notre pays en raison d'une procédure trop longue mais condamnés à une semi-clandestinité ;
- l'impossibilité de renvoyer dans leur pays d'origine nombre de déboutés du droit d'asile craignant pour leur vie ou leur liberté;
- le faible taux d'exécution des mesures de reconduite à la frontière (20 %) ;
- l'encombrement intolérable des préfectures, chargées d'aiguiller et de filtrer toutes les demandes ;
- la nécessité de maintenir des opérations périodiques de régularisation pour sortir les intéressés de la clandestinité à laquelle ils sont conduits ;
- la dégradation des conditions de séjour sur l'ensemble du territoire ;
- l'explosion des coûts sociaux liés à l'accueil prolongé de demandeurs d'asile, etc. »

2. L'absence de volonté politique

Forum réfugiés² regrette l'absence de volonté politique de la France sur le traitement de la question de l'asile et demande l'ouverture de discussion :

« Les gouvernements successifs se sont davantage préoccupés de lutte contre l'immigration clandestine que de protection des réfugiés. Il y a donc nécessité d'un débat sur les conditions d'une nouvelle offre migratoire et d'un processus d'intégration amélioré. Pour lancer ce débat, Forum réfugiés demande la création d'un conseil national pour les réfugiés. Il s'agirait d'un lieu formalisé, rassemblant les partenaires spécialisés sous l'autorité du Premier ministre, qui pourrait repenser la question, faire des propositions au gouvernement et participer aux négociations européennes afin de faire valoir la dimension d'intérêt général de la question de l'asile et des réfugiés. »

D'autre part, France Terre d'asile et Forum réfugiés souhaitent qu'il soit mis un terme à l'amalgame par trop répandu entre asile et immigration.

Pour France Terre d'Asile, droit politique fondamental et droit de l'homme internationalement reconnu, l'asile présente des causes et des solutions radicalement distinctes de celles qui conduisent à la migration. C'est la raison pour laquelle France Terre d'Asile a toujours estimé que le droit d'asile devait être impérativement respecté en toute circonstance dans notre pays, indépendamment de sa situation économique ou sociale, ou des vicissitudes de sa politique d'immigration.

Forum réfugiés souhaite aussi mettre l'accent sur l'amalgame fait entre asile et immigration :

Dans les périodes de fermeture des frontières à l'immigration, une partie de la pression migratoire ne peut s'exprimer qu'à travers le canal bien spécifique de l'asile. Dans ces conditions, elle peut nuire aux réfugiés nécessitant une protection. Le risque est en effet de

² Forum Réfugiés est une association qui œuvre depuis plus de vingt ans pour la défense du droit d'asile et l'accueil des réfugiés. Elle gère le fonctionnement de plusieurs centres d'accueil pour demandeurs d'asile et réfugiés dans l'agglomération lyonnaise. A partir de sa plate-forme d'accueil, Forum réfugiés assure un service de domiciliation postale, instruit les demandes d'hébergement et fournit des conseils juridiques et administratifs à plusieurs milliers de personnes ne bénéficiant pas d'un hébergement en centre d'accueil. Forum réfugiés se mobilise et travaille en partenariat avec les services de droit commun pour faciliter l'insertion des réfugiés statutaires en les accompagnant dans la recherche d'un logement, d'une formation qualifiante, d'un emploi.

conforter le sentiment, du côté des pouvoirs publics en particulier, que tous les demandeurs d'asile sont de faux réfugiés et que le canal de l'asile est détourné de sa fonction et utilisé comme un simple chemin d'accès de l'immigration.

L'amalgame entre le dossier de l'asile et celui de l'immigration est une dérive et une simplification qui s'opère aux dépens des intérêts des deux catégories. Il entretient une dangereuse confusion et concourt à la banalisation de la question du réfugié et de sa protection, voire à son rejet. L'une des conséquences de cet amalgame est de produire des politiques d'asile de plus en plus restrictives, de mettre en place des mesures dissuasives sur le plan réglementaire, fatales à certains réfugiés parfaitement légitimes.

Par conséquent, il ne faut pas enterrer le droit d'asile, il faut au contraire le défendre, au bénéfice des réfugiés menacés. D'ailleurs un sondage récent³ prouve que les Français sont favorables à la protection des réfugiés et que 80% des personnes interrogées sont attachées au droit d'asile. Parallèlement, il faut que les politiques aient le courage de mener une véritable politique de l'immigration. »⁴.

Cette distinction, fondamentale, entre asile et immigration doit pour France Terre d'Asile se traduire de la façon suivante :

- **les législations concernant l'asile et l'immigration doivent figurer dans des textes distincts ;**
- **les discours politiques et administratifs, tout comme les pratiques institutionnelles et administratives, doivent distinguer clairement les deux situations en direction de l'opinion publique ;**
- **la tutelle sur les organes de détermination du statut de réfugié ou d'asile doit être distincte de la tutelle sur les autorités de police de l'immigration ;**
- **une même administration ne peut pas être chargée de l'accueil des demandeurs d'asile et des immigrés etc.**

3. Les nouvelles lois de 2003 sur l'asile intégrées au Code des Etrangers

En application des directives européennes la France a modifiée la législation concernant le droit d'asile, ces modifications pour une plus grande efficacité dans le traitement des demandes oublient, en chemin, les demandeurs.

Une définition plus large des agents de persécutions :

L'une des seules avancées réellement positive est qu'une nouvelle définition des agents de persécution est donnée, celle-ci inclut les acteurs non étatiques "les persécutions peuvent êtres le fait des autorités de l'Etat, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat ou d'acteurs non étatiques."

La notion d'asile interne

La loi crée aussi la notion d' « asile interne » qui devrait permettre à l'OFPRA de rejeter la demande d'une personne ayant pu avoir « accès à une protection sur une partie du territoire de son pays ». Au terme de l'article L. 713-3 « Peut être rejetée la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si

³ Sondage réalisé en juin 2004 par BVA pour Forum réfugiés et le quotidien *Libération*.

⁴ Contribution de Forum réfugiés au rapport

cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays. Il est tenu compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur de la persécution au moment où il est statué sur la demande d'asile. »

L'OFPRA et la CRR recherchent si le requérant peut trouver une protection dans son pays d'origine, mais dans une zone différente du lieu où il a subi ou craint des persécutions.

La directive européenne précise dans quelle circonstance cet asile interne peut être déterminé : *« Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, les États membres peuvent déterminer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays. Lorsqu'ils examinent si une partie du pays d'origine est conforme au paragraphe 1, les États membres tiennent compte, au moment où ils statuent sur la demande, des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur. »*

Le Conseil Constitutionnel dans sa Décision n° 2003-485 DC - 4 décembre 2003 a émis une réserve concernant cette notion d'asile interne car certains parlementaires ont soulevé le « paradoxe constitutionnellement insurmontable à considérer, dans un même mouvement, qu'une personne risque effectivement d'être persécutée dans son pays d'origine et qu'existe une alternative de séjour dans ce même pays ».

Aussi le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité de cet asile interne tout en émettant une réserve d'interprétation:

« Considérant, enfin, qu'aux termes mêmes de la loi, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides instruit la demande en tenant compte des conditions générales prévalant dans la partie concernée du territoire d'origine et de la situation personnelle du demandeur ; qu'il devra également tenir compte de l'auteur des persécutions, selon qu'il relève ou non des autorités de l'Etat ; que le bien-fondé de chaque demande sera examiné individuellement au regard de ces éléments concrets, appréciés à la date à laquelle l'Office statue ; qu'il appartiendra à l'Office, sous le contrôle de la Commission des recours des réfugiés, de ne refuser l'asile pour le motif énoncé au troisième alinéa du III du nouvel article 2 de la loi du 25 juillet 1952 qu'après s'être assuré que l'intéressé peut, en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une existence normale ».

Mais il faut s'interroger plus avant sur cette notion d'asile interne : Quelles garanties aurait la personne ainsi éconduite dans des zones instables ou mal contrôlées ? Il semble qu'on ait oublié Srebrenica. Mais, sans attendre l'accord de ses partenaires, la France s'est empressée de mettre l'asile interne dans sa toute nouvelle loi sur l'asile du 10 décembre 2003.

France Terre d'Asile déplore que la loi consacre cette notion d'« asile interne », permettant de refuser la qualité de réfugié à tout requérant qui pourrait trouver protection sur une autre partie de son pays d'origine. Cette notion est critiquable parce que :

- elle est contraire à la définition du réfugié donnée à l'article 1^{er} de la Convention de Genève
- elle est quasiment inapplicable en pratique car on ne peut pas obliger quelqu'un à résider là où il n'a aucune attache et aboutira à rallonger inutilement l'instruction des dossiers contrairement à l'intention affichée de la raccourcir.

Les pays d'origine sûrs et pays tiers sûrs

D'autre part, une liste de pays dits "pays d'origine sûrs" pour des pays "veillant" au respect de la liberté et des droits de l'Homme est créée. Les préfectures peuvent invoquer la provenance d'un des pays de la liste pour traiter la demande d'asile de façon prioritaire. En attendant une décision européenne, une liste a été fixée par l'OFPRA le 30 juin 2005 (voir liste des pays plus haut). Considérant que cette liste constitue une atteinte grave au droit d'asile et une remise en cause des engagements internationaux pris par la France, France Terre d'Asile et Forum réfugiés ont déposé un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

La directive qui est aujourd'hui d'application immédiate, fait également appel à la notion de "pays tiers sûrs". Cette notion permet de déclarer irrecevables les demandes d'asile lorsque le demandeur a un "rapport ou des liens étroits avec le pays ou a eu l'occasion de bénéficier de la protection de ce pays". Cette notion est donc très différente de celle de pays d'origine sûr : il peut s'agir d'un pays par lequel le demandeur a simplement transité, et son application entraîne l'irrecevabilité de la demande, et non l'application d'une procédure accélérée. De nombreux Etats européens appliquent cette notion, qui soulève de sérieuses difficultés au regard du droit français. Le Conseil d'Etat la considère en effet incompatible aussi bien avec la Convention de Genève qu'avec la Constitution (décision du 18 décembre 1996). Le HCR est lui aussi très réservé à l'égard de cette notion.

Cette notion de pays d'origine sûrs met en exergue l'une des problèmes majeurs pour les demandeurs d'asile l'accès au territoire en l'absence de papiers en règles.

France Terre d'Asile s'inquiète :

Autrefois, l'accès au territoire était facile et la procédure de détermination du statut longue. Sous l'influence des travaux intergouvernementaux entrepris dans les années 1980 à l'occasion de la négociation des accords de Schengen, la situation inverse commence à prévaloir : un accès difficile au territoire commun et une procédure très courte de détermination du statut en raison de la généralisation de procédures accélérées.

En effet, avant de parvenir à demander la protection d'un Etat tiers, tout demandeur d'asile doit dans un premier temps réussir à quitter son pays muni d'un passeport et d'un visa d'entrée dans son pays de destination.

Si ces conditions de voyage sont les mêmes pour tous les étrangers désireux de se rendre en Europe, elles constituent de véritables obstacles pour le demandeur d'asile. Contraint de fuir son pays de façon précipitée, il lui est dans la plupart des cas impossible de solliciter un visa et de produire les documents de voyage requis, d'autant plus qu'en entreprenant des démarches auprès des autorités de son pays d'origine pour obtenir un passeport, il risquerait de se mettre en danger.

Les visas sont également délivrés de façon parcimonieuse. La liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa est aujourd'hui établie en fonction du « risque migratoire ». De facto, cette liste inclut bon nombre de pays d'origine des demandeurs d'asile.

Prônant une distinction claire entre asile et immigration, **France Terre d'Asile recommande que cette liste de pays ne soit pas opposée aux demandeurs d'asile, d'autant plus que l'article 31 de la Convention de Genève ne fait pas de la possession de documents réguliers d'entrée une condition d'accès au statut de réfugié.**

S'il fallait maintenir ces listes, France Terre d'Asile recommande aux Etats membres de délivrer avec plus de générosité les visas « asile » et de donner à cet effet des instructions aux représentations diplomatiques.

Par ailleurs, France Terre d'Asile estime qu'il convient de renoncer à la mise en place de listes de pays d'origine sûrs et à l'application de la notion d'asile interne.

. La notion de pays considéré comme un pays d'origine sûr n'est pas compatible avec la définition du réfugié donnée à l'article 1^{er}, A, 2 de la Convention de Genève à laquelle le projet de loi continue de se référer. En effet, l'article 1^{er} de la Convention définit le réfugié comme : « une personne qui craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut réclamer de la protection de son pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

La protection subsidiaire

Cette nouvelle compétence de l'OFPRA est inscrite à l'article L Art. L. 712-1 :

« Sous réserve des dispositions de l'article L. 712-2, le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mentionnées à l'article L. 711-1 et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des

menaces graves suivantes :

- a) La peine de mort ;*
- b) La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;*
- c) S'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. »*

Cependant les étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire se voient en fait accorder un statut moins protecteur que celui de réfugié. En effet l'art. L. 712-3 énonce « Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé pour une période d'un an renouvelable. Le renouvellement peut être refusé à chaque échéance lorsque les circonstances ayant justifié l'octroi de la protection ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond ». La précarisation de ces étrangers est un réel problème que la France se doit de résoudre.

La procédure de détermination du statut

A l'heure actuelle, cette procédure demeure inéquitable et ne respecte pas les droits de la défense. Elle est inéquitable parce que les demandeurs d'asile ne peuvent pas se faire assister par un conseil devant l'OFPRA et que le compte-rendu d'audition n'est ni revu ni signé par le demandeur.

Elle n'assure pas non plus un parfait respect des droits de la défense :

- l'institution de filtres en amont de la procédure d'admission (asile à la frontière et rejet des demandes manifestement infondées ; vérification par les préfectures de l'absence de recours abusif ou de fraude à l'asile) et de procédures prioritaires fait qu'un nombre significatif de décisions sont rendues sans respecter les droits de la défense ;
- l'aide juridictionnelle, conditionnée par l'entrée régulière sur le territoire, ne concerne que 6 % des requérants devant la CRR ;

France Terre d'Asile tient à rappeler fermement :

- son attachement à l'examen individuel approfondi de chaque cas, conformément à la Convention de Genève et au principe constitutionnel de l'asile ;
- son hostilité à toutes les procédures bâclées (« demandes manifestement infondées ») ou expéditives (« procédures prioritaires » ou « procédures accélérées »), qui privent les demandeurs d'un examen au fond dans des conditions normales et accroissent les inégalités, déjà très accentuées entre demandeurs d'asile ;
- la nécessité de maintenir dans tous les cas le caractère suspensif du recours devant la CRR en cas de rejet de la demande par l'OFPRA.

Pour que la procédure de détermination du statut soit équitable, il convient donc que :

- L'information due au demandeur d'asile soit la plus complète possible dans une langue qu'il comprenne ;
- le demandeur d'asile soit systématiquement entendu au cours de l'instruction de sa demande d'asile ;
- il puisse bénéficier d'une assistance juridique et de la traduction des informations le concernant à tous les stades de la procédure ;
- il puisse faire appel d'une éventuelle décision de rejet et que cet appel soit suspensif aussi bien dans le cadre d'une procédure normale que dans le cadre d'une procédure prioritaire.

Réduction du délai pour présenter une demande d'asile

Forum réfugiés est particulièrement inquiet sur ce point estimant que :

« Un aspect inquiétant de la réforme est que le demandeur d'asile dispose désormais d'un délai de 21 jours pour présenter sa demande à l'OFPRA, contre un mois auparavant. Nous craignons que ce délai ne permette pas aux demandeurs d'asile de restituer correctement les raisons qui les ont contraints à fuir leur pays. Il est en outre difficile en 21 jours de remplir en français (avec quel interprète, payé par qui et sur les conseils de qui ?) un dossier de demande d'asile devenu de plus en plus complexe dans le cadre de la nouvelle loi.

Les effets secondaires peuvent être nombreux et difficilement mesurables en terme de niveau de protection : la sanction pour un envoi au-delà du délai conduit trop souvent les personnes à une rédaction précipitée du formulaire OFPRA, avec les risques d'un dossier incomplet et en faisant appel à des compatriotes plus ou moins intéressés.

Déjà, de douteux marchés se mettent en place autour de cette question. Par ailleurs, que vont faire les préfetures de ces personnes recalées à l'examen de l'OFPRA pour cause de retard rédhibitoire à l'heure du premier rendez-vous ? Assisterons-nous bientôt à la reconduite à la frontière d'une personne dont la demande d'asile n'a jamais été examinée ou les préfetures laisseront-elles, dans le meilleur des cas, traiter la demande de manière prioritaire par l'OFPRA tenu dans ce cas de rendre sa décision sous quinze jours ? Là encore, les pratiques préfectorales divergent et semblent faire l'objet d'un traitement au cas par cas. »⁵

La domiciliation des demandeurs d'asile :

Autre aspect que Forum réfugiés souhaite mettre en exergue celui de la domiciliation du demandeur.

« Si les attestations d'adresse postale auprès des associations sont recevables en début de procédure, à condition que celles-ci soient agréées par les préfetures, les personnes doivent désormais, après quatre mois de procédure, fournir un justificatif de leur lieu de résidence pour renouveler leur titre de séjour. Il est à craindre que les demandeurs d'asile ne puissent satisfaire cette exigence alors que la très grande majorité d'entre eux ne disposent pas d'un hébergement stable et sont contraints de se domicilier à la boîte postale d'une association ou à l'adresse d'un tiers à laquelle ils ne résident pas forcément. Dans ces conditions, l'administration risque d'éprouver quelques difficultés à notifier les décisions concernant les demandes d'asile à des personnes qui ne disposeront plus de titre de séjour pour retirer les courriers, ni d'adresse à laquelle expédier ces décisions. Dans un télégramme du 8 décembre 2004, le ministère de l'Intérieur a rappelé et précisé les assouplissements nécessaires dans l'application de cette mesure, tout spécialement en direction des demandeurs d'asile se trouvant dans une situation de grande précarité. Cependant, la manière dont les préfetures l'appliqueront renseignera sur l'égalité de traitement et le niveau des mouvements secondaires qui en résulteront »⁶.

III. Des conditions de vie

Les conditions d'existence des demandeurs d'asile sont extrêmement précaires, certains attendent dans la rue, avec leur famille et dépassé un an de procédure ceux-ci ne bénéficieront plus de l'allocation d'insertion, leur seul revenu. Dans de telles conditions il n'est plus question de vie mais de survie. Permettre que des personnes vivent dans de telles conditions n'est pas admissible.

Les difficultés démarrent dès la préfecture, pour l'accès à la procédure d'asile.

⁵ Contribution de Forum réfugiés au rapport

⁶ idem

1. Les conditions d'accueil à la préfecture parisienne :

Différentes ONG (**Cimade, GISTI**) dénoncent les conditions d'accueil des demandeurs d'asile particulièrement mauvaises à la préfecture de Paris. Le Centre de réception des étrangers, situé rue d'Aubervilliers dans le 19^e arrondissement, est le seul de la capitale et c'est là qu'ils doivent se manifester pour officialiser leur présence sur le territoire et demander une autorisation de séjour en vue de solliciter l'asile.

« Force est de constater que la situation du Centre de réception des étrangers (CRE) situé 218, rue d'Aubervilliers dans le 19^e arrondissement [de Paris] continue de se dégrader ». « Le CRE d'Aubervilliers est bel et bien une zone de non-droit pour les ressortissants qui s'y présentent ». C'est la CGT de la préfecture de police de Paris qui l'écrivait en mars 2004 à diverses autorités pour « dénoncer les conditions indignes, humiliantes et inacceptable des demandeurs d'asile »⁷. La CGT déplore également la multiplication des violences, physiques et verbales, des forces de l'ordre censées sécuriser l'accès au bâtiment, à l'égard des usagers. Et de réclamer " des sanctions à l'encontre des fonctionnaires coupables de tels actes ". Elle s'est jointe, pour la première fois, à un rassemblement de protestation devant le bâtiment organisé, le 24 mars 2004, par quatorze associations, cinq syndicats et trois formations politiques⁸.

Des centaines de demandeurs font la queue des nuits entières devant ses portes avant de parvenir à y pénétrer. Au petit matin, ils sont souvent bousculés et humiliés par la police dont quelques représentants s'éclaircissent éventuellement la voix en criant « schnell ! » sur les files d'attente congelées. Sur 200 à 300 étrangers qui attendent, seuls 20 ou 30 réussissent à accéder au guichet à l'ouverture. Ce système de quota, qui ne dit pas son nom, maintient les réfugiés dans une irrégularité problématique et constitue une entorse au droit d'asile pourtant reconnu par la constitution.

La Cimade dans son article « Paris, les quotas de la préfecture »⁹ nous retranscrit l'attente de ces demandeurs :

7h30. Il fait encore nuit rue d'Aubervilliers à Paris. Sur un pont, une foule compacte grelotte entre deux cordons de barrière. Têtes baissées, la centaine de réfugiés attend. La préfecture doit bientôt ouvrir ses portes. La majorité a passé la nuit entière devant ses portes. Leur espoir ? Arracher ce premier rendez-vous qui leur permettra d'entamer une demande d'asile. Pour certains, c'est la 3^{ème} ou 4^{ème} nuit, voire plus, qu'ils passent sur le pont. La préfecture ne reçoit que les premiers. Tous ne le savent pas. Peu l'ignorent. Et pourtant... Des réfugiés continuent d'affluer en queue de file.

Les 30 premiers, pas plus

⁷ CGT de la préfecture de police de Paris, Lettre ouverte au président de la République, au ministre de l'intérieur, au maire de Paris et au préfet de police de Paris, mars 2004

⁸ Act Up-Paris, Cimade, Collectif des sans-papiers kabyles de France, Collectif de soutien des exilés, Coordination nationale des sans-papiers, Droits devant !, FASTI, France Libertés, GISTI, Ligue des droits de l'homme (Fédération de Paris), Malakurd, MRAP, Union des familles laïques (UFAL), Union des travailleurs immigrés tunisiens (UTIT) + CGT-Préfecture de police, CNT-RP (communication, culture, spectacle), SUD-Education, Syndicat des avocats de France (SAF), Syndicat de la magistrature (SM) + les Alternatifs, le PCF et les Verts

⁹ Causes Communes n° 42, « Paris, les quotas de la préfecture », février 2004

En France depuis trois ans, ce Mauritanien francophone de 24 ans, est rompu aux nuits blanches sur le pont. Débouté de sa demande d'asile, il a saisi la commission des recours dont il espère un « miracle ». Opposant politique, son oncle s'est fait assassiner par des sbires du gouvernement. Menacé, il a fui seul vers le Mali, puis l'Algérie avant d'atteindre Marseille d'où il a rejoint son oncle réfugié statutaire dans une chambre de foyer à Asnières (92) « Vous trouvez ça normal qu'on nous oblige à attendre toute la nuit ? J'ai vu des gens pisser sur eux de peur de perdre leur place ! En plus, les policiers de la préfecture sont violents, ils nous insultent des fois. » Ba Seba a déjà renouvelé son récépissé. S'il veille depuis cinq nuits, c'est pour revendre sa place au petit matin pour dix euros. Son gagne pain depuis qu'il a perdu ses droits. A propos de l'accueil, il est catégorique : « sur les 100 à 150 demandeurs d'asile [quotidien], la préfecture ne reçoit que les trente premiers. Ceux qui renouvèlent leurs récépissés, par contre, ils rentrent tous. » Autour de lui, les visages groggy acquiescent. Parmi eux, certains disent avoir été refoulés par les policiers, alors même qu'ils exhibaient leurs notifications de rendez-vous

9h10. Cinq policiers apparaissent. Empoignant un long bâton, l'un d'eux appréhende quelques récalcitrants avant de les rabattre sur la file. On ouvre les vannes. Un premier flot de réfugiés accourt, dévale un escalier et s'engouffre dans de longs corridors. Bientôt, quelque 200 réfugiés les auront emplis. S'ensuit, angoissante, une seconde attente. A cinq mètres de l'entrée administrative, un policier opère une lente sélection. Passé le portillon de sécurité, l'élu pénètre dans un hall spacieux. Accolés les uns aux autres, 47 guichets forment un quadrilatère le long duquel sont vissés des bancs. Une douzaine seulement sont ouverts. Ceux qui sont venus renouveler leurs récépissés passeront en totalité. Restent les noctambules du pont, venus obtenir un 1er rendez-vous. Comme annoncé par Ba, environ trois dizaines sont reçus. Le reste est évacué en nombre par une porte latérale. Quelques dociles acharnés annoncent qu'ils vont refaire la queue jusqu'au lendemain. D'autres, les visages défaits par l'échec et l'insomnie s'en vont. Reviendront-ils ? Nul ne le sait.

2. Le logement des demandeurs d'asile :

La question des logements et des droits sociaux et financiers des demandeurs est au cœur du problème.

Forum réfugiés fort de son expérience au jour le jour sur le terrain nous livre son témoignage et appelle à une amélioration immédiate du sort de ces demandeurs d'asile.

Les CADA sont les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile, appartenant à la catégorie juridique des Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS). Le CADA a pour mission d'assurer l'hébergement, avec un accompagnement administratif, juridique et social conséquent des demandeurs d'asile durant toute la durée de la procédure d'examen de leur demande de reconnaissance du statut de réfugié, recours éventuel compris. Structure d'accueil créée par une circulaire du 19 décembre 1991, elle vient compléter le réseau d'accueil constitué au milieu des années 1970 par les centres provisoire d'hébergement (CPH) réservés aux réfugiés statutaires, dont la vocation est reconnue, du fait de leur statut même, "à demeurer durablement en France"¹⁰.

Témoignage et appel de Forum réfugiés :

¹⁰ Vie publique.fr, *Les mots de l'immigration, de l'intégration*

« Le point fort de la France est de proposer un système mixte d'accueil, certes insuffisant, mais qui ménage la liberté de choix et la libre circulation dans le pays pendant la durée du séjour. Cependant le dispositif d'accueil est saturé, les places dans les centres d'hébergement ne sont pas à la hauteur des besoins. Et nous voyons la multiplication des formules d'hébergement au rabais (salles d'accueil d'urgence et nuits d'hôtel notamment) à des prix élevés, sans compter **des situations de plus en plus dramatiques de personnes vivant à la rue, en squats ou dans des campements à la périphérie des grandes villes : ce sont des conditions de vie inacceptables et qui ne permettent pas d'aborder sérieusement et sereinement la procédure d'asile.** Il y a donc une nécessité absolue d'augmenter la capacité des places en CADA, avec un rééquilibrage sur le territoire national, faisant jouer la solidarité entre les zones de fortes arrivées et les autres. Nous réclamons 30 000 places en CADA (soit 15 000 places supplémentaires), réparties sur le territoire national, à savoir entre 200 et 300 places minimum par département. En outre, nous nous positionnons contre la gestion directe des centres d'accueil par des bailleurs dont l'objet social peut s'avérer divergent par rapport à celui de la population accueillie. »

France Terre d'Asile rejoint Forum réfugiés sur la nécessité impérieuse d'accueillir dignement les demandeurs d'asile :

Une des étapes clés de l'accueil des demandeurs d'asile en France consiste, pour la personne requérante, à demander à bénéficier de l'aide sociale à l'hébergement ou d'une aide financière (allocation d'insertion) conformément à un principe de libre choix. En réalité, l'allongement des délais de la procédure d'asile et d'accès aux droits sociaux, la prise en charge financière inadaptée tant dans son montant que dans sa durée, ainsi que l'insuffisance du nombre de places d'hébergement (15.300 fin 2004), aboutissent à des situations d'urgence.

Face à la crise du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, les hébergements de demandeurs d'asile se sont multipliés, souvent à vil prix, dans des systèmes d'urgence incohérents comme les hôtels où l'accompagnement social est le plus souvent absent.

France Terre d'Asile souhaite qu'une proposition d'hébergement puisse être systématiquement présentée aux demandeurs d'asile. Le libre choix entre un hébergement spécialisé et le milieu ouvert reste aujourd'hui un leurre. En effet, le minimum social versé aux demandeurs d'asile hors centre est trop faible pour permettre une quelconque autonomie.

Aussi, il convient de faire de l'hébergement le pilier de la prise en charge au niveau social :

- en créant 15.000 places supplémentaires en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ;
- en arrêtant la multiplication de dispendieuses filières d'hébergement au rabais où l'accompagnement social fait défaut ;
- en poursuivant la politique de répartition régionale des places CADA.

Les incendies des mois d'août et septembre 2005 dans des « squats » et immeubles d'habitations recueillant essentiellement des étrangers sont une triste conséquence du manque de logement et de leur vétusté qui touche les plus fragiles : les populations étrangères.

3. Les droits sociaux et financiers :

Le dispositif de la couverture maladie universelle (CMU) a été mis en place pour permettre à tout individu résidant en France de façon régulière d'être assuré social, y compris et surtout en l'absence de ressources. Dans ce cadre, les demandeurs d'asile relèvent de la CMU et non de l'Aide Médicale Etat (AME), réservée aux personnes sans droit au séjour. La loi de finance rectificative 2003 a restreint l'accès à la CMU, provoquant des difficultés dans l'accès aux soins pour les personnes concernées. Désormais, l'admission immédiate à la CMU Complémentaire (CMUC), auparavant automatique, ne reste possible que lorsque "l'état de santé du requérant l'exige" au moment de la demande. Pour les personnes ne relevant pas de l'admission immédiate à la CMUC, celle-ci ne deviendra effective qu'à partir du premier jour du mois suivant l'instruction de la demande. **La majorité des demandeurs d'asile ne bénéficie donc pas de couverture sociale totale pendant ce premier mois.** Paradoxalement, c'est aussi durant cette période que la majorité de cette population n'a pas accès à un hébergement stable. **Elle est ainsi exposée aux risques sanitaires dus à des conditions de vie très précaires. A cela s'ajoutent les séquelles physiques et psychologiques, liées aux persécutions subies dans le pays d'origine et aux difficiles conditions du voyage pour parvenir en France, pour lesquelles des soins rapides seraient pourtant appropriés.**

Concernant les aides financières, une allocation d'insertion est prévue pour les demandeurs d'asile qui ne sont pas pris en charge dans un dispositif d'hébergement spécialisé (CADA ou AUDA)¹¹. **Son montant de 9,86€ par jour ne prend en compte dans son calcul que les adultes. Ainsi une famille monoparentale avec plusieurs enfants devra se débrouiller avec la même somme qu'un célibataire** et subvenir à ses besoins avec moins de 10€ par jour. **Comment manger, avoir un toit ou tout autre besoin élémentaire de la vie quotidienne avec si peu, sans parler des dépenses spécifiques liées à la procédure d'asile en matière de déplacements à Paris (convocation OFPRA et/ou CRR), de frais d'interprétariat et d'avocat ?** En outre, et contrairement à la directive européenne sur les conditions d'accueil¹², qui précise que les personnes doivent percevoir une allocation financière pendant toute la durée de la procédure, **la durée de versement de l'allocation d'insertion est limitée à une année, quand bien même la procédure d'asile excède cette durée.**

4. Les déboutés de l'asile « les ni-ni »

Il est enfin nécessaire d'aborder la question des personnes n'ayant pas obtenu le statut de réfugié, elles sont nombreuses.

L'OFPRA, en 2004 alors que la politique de guichet unique était en place, a enregistré une hausse de 5,8% des demandes d'asile (ce chiffre comprend les premières demandes d'asile et les demandes de réexamen). En 2003, l'OFPRA a traité 62 000 demandes et en 2004, 65 600. 16% de ces demandes ont été examinées en procédure prioritaire quand en 2003 seules 9,3% des demandes étaient concernées. Sur l'ensemble des demandes dont elles ont été saisies,

¹¹ CADA = Centre d'accueil pour demandeurs d'asile, AUDA = Accueil d'urgence des demandeurs d'asile. Les demandeurs d'asile pris en charge dans ces centres d'accueil perçoivent une Allocation Sociale Globale (ASG). Elle est calculée en fonction de la composition familiale, est versée tout au long de la procédure et équivaut à la moitié du montant du RMI.).

¹² Directive que la France aurait dû transposer en droit interne depuis le 1^{er} février 2005.

l'OFPRA et la CRR réunis ont admis sous protection 16,6% des demandeurs soit une hausse de 2% par rapport au chiffre de 2003.¹³ Qu'advient-il alors des 83% de déboutés ?

Pour conclure, Forum réfugiés souhaite mettre l'accent sur le sort de ces déboutés

« Le devenir des personnes déboutées constitue un enjeu déterminant, tant au niveau de la personne concernée et/ou de sa famille, que des choix de politiques nationales. Cette question n'a que plus d'acuité dans un contexte de forte pression des flux migratoires et de tension des marchés nationaux de l'emploi. Une approche globale de la demande d'asile doit faire preuve d'exigence et considérer les procédures jusqu'à leur terme, aboutissement administratif aux conséquences humaines évidentes.

S'interroger sur le devenir des déboutés, c'est aussi se poser la question sensible du retour, qu'il s'agisse de retours volontaires ou de retours contraints. Cette question concerne en théorie toutes les personnes déboutées de l'asile qui ne peuvent accéder à l'un des titres de séjour prévu par le droit des étrangers (vie privée et familiale ou raisons de santé qui justifient le maintien sur le territoire d'arrivée par exemple). Il faut également porter attention aux cas des personnes pour lesquelles les tribunaux estiment qu'un retour n'est pas possible : c'est la situation des "ni-ni", pour "ni expulsables-ni régularisables". Il s'agit de personnes déboutées que la France ne peut pas éloigner du territoire, par exemple lorsque leur pays d'origine refuse de les recevoir, ou bien lorsque la présence d'enfants rend l'éloignement impossible, ou bien encore lorsqu'il n'y a pas de liaison aérienne directe entre la France et le pays concerné.

Un système d'asile idéal accorderait le statut aux réfugiés, octroierait un statut légal aux déboutés ne pouvant faire l'objet d'une mesure d'éloignement et s'assurerait de l'effectivité d'un retour volontaire si possible des autres personnes dans le cadre d'un véritable programme aidé dans le pays d'origine permettant une installation durable. »

France Terre d'Asile considère qu'après épuisement des voies de recours, l'administration peut envisager de les renvoyer vers leur pays d'origine.

Ce renvoi n'est acceptable pour France Terre d'Asile que :

- **si les textes sont appliqués normalement et sans sévérité excessive, après respect de toutes les garanties de procédure et de fond pour chaque demandeur ;**
- **après vérification d'une part que l'intéressé ne craint pas pour sa vie ou sa liberté en cas de renvoi dans son pays d'origine ou qu'il n'y serait pas exposé à un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH, d'autre part qu'il n'est pas porté atteinte au droit de mener une vie familiale normale prévu par l'article 8 de la CEDH ;**
- **s'il respecte la dignité de la personne humaine.**

De ce point de vue, France Terre d'Asile rappelle que les expulsions collectives sont prohibées par l'article 4 du Protocole n° IV additionnel à la CEDH et que la médiatisation des retours par charters de déboutés du droit d'asile ne peut que nuire aux droits de l'homme

¹³ OFPRA, Rapport d'activité 2004

5. Témoignage de AVRE¹⁴ :

Depuis 1984, l'AVRE (Association pour les Victimes de la Répression en Exil)¹⁵ : gère un centre de soins *pour les victimes de torture* et aide à la mise en route de tels centres de soins et de politiques de santé adaptées, sensibilise les professionnels de santé à la réalité de la torture et de ses séquelles. En 1993, l'AVRE a obtenu le premier Prix des Droits de l'Homme du Gouvernement Français. Depuis 1987, l'Avre est membre de la Commission Consultative des Droits de l'Homme auprès du Premier Ministre.

Femmes vues au Centre de soins de l'AVRE :

Depuis deux ans, nous voyons de plus en plus de femmes arriver à notre centre de soins. Alors que de 1984, date de nos débuts, à 2000, le nombre de femmes tournait autour de 20 à 30% avec environ 10% de primo arrivantes, depuis 2000, cette proportion s'est élevée jusqu'à atteindre 50%. Et dans la plupart des cas, ce sont des primo arrivantes et non des femmes venant rejoindre un mari ou un père déjà installé.

Leur odyssée est souvent une succession d'horreur, qu'elles finissent par évoquer, et quelquefois, dans une sorte de crise cathartique, par raconter à en perdre le souffle lorsqu'une relation de confiance a fini par s'installer. On ne peut, dans de telles circonstances, que les croire.

Même si la France ne peut pas « accueillir toutes les misères du monde » ces femmes devraient bénéficier d'égards comme le fait d'être reçues par des femmes lorsque leur récit, - qui est loin d'être explicite, il faut le reconnaître-, laisse présager de violences, notamment sexuelles. (cas n° 2 et 4, l'une, intellectuelle, l'autre d'un milieu très modeste, presque analphabète)

Il est souhaitable que les officiers de protection bénéficient d'une sensibilisation à cette approche de personnes meurtries au plus profond d'elles-mêmes.

Lorsque les femmes viennent avec une partie de leurs enfants ou pire, seule, il faudrait, une fois la reconnaissance de leur statut de réfugiée obtenue, considérer que leurs enfants peuvent courir des risques, que l'inquiétude maternelle est légitime, et par ailleurs que ces enfants ont droit à une vie familiale la plus "normale" possible (on n'a pas de mot pour exprimer cette normalité idéale, après ce que ces enfants ont eux aussi souvent subi). La Convention pour les droits des enfants doit être prise en considération pour "eux" aussi. Il est anormal de leur faire attendre des regroupements familiaux pendant des mois, comme cela a été le cas de Madame B (cas n°1)

Enfin les femmes ne sont pas à l'abri d'un racisme mesquin, d'autant plus qu'elles sont perçues comme fragiles, ce qui n'est d'ailleurs, bien souvent, qu'une apparence, et de toutes façons sont considérées comme inférieures à celui ou celle qu'elles ont en face d'elles. La réaction à la révélation du statut social du cas n°4 est assez démonstrative..

¹⁴ l'AVRE Association pour les Victimes de la Répression en Exil

¹⁵ Contribution de AVRE au rapport

Cas N° 1 Problèmes de réunification familiale :

Madame B a perdu son mari, un riche commerçant exécuté dans la rue par des hommes identifiés comme proche du pouvoir.

Le chef d'Etat lui aurait proposé une somme d'argent conséquente pour échapper à la « dia », ce qu'elle a refusé. La dia est un système juridique tribal qui veut qu'à mort d'homme réponde une mort dont l'exécution revient au plus proche de la personne décédée, à moins qu'une compensation financière ne soit acceptée.

Madame B va solliciter l'asile politique en France car son fils aîné, en âge de venger son père risque lui aussi d'être une victime du régime, à titre préventif. Elle part avec une de ses filles, car dans un premier temps elle a envoyé son fils au Soudan où elle a de la famille, le temps de faire les démarches, comptant le faire venir ensuite directement en France. Après bien des difficultés elle obtient l'asile. Mais son fils est revenu au Tchad sur un coup de tête et elle est extrêmement inquiète à son sujet.

Comme nous partons en mission au Tchad à ce moment là, nous nous proposons d'y accélérer l'obtention du visa au moins pour ce fils (elle a six enfants qui doivent le rejoindre dans le cadre du regroupement familial).

Tout d'abord nous le rencontrons : il est manifestement très mal psychologiquement.

Nous rendons alors visite au Consul pour lui expliquer l'urgence qu'il y a à faire partir ce jeune, en réel danger. Il n'y a pas de problème financier : son billet est payé par un oncle.

Visiblement ce diplomate ne connaît pas la dia ni sa réalité dans une ethnie à la justice expéditive et...respectée. Et il commence à nous exposer une série de raisons (mauvaises) pour surseoir pour surseoir au départ de ce jeune homme. Il finit par accepter de le recevoir et enfin reconnaît qu'il n'est pas bien. Nous croyons donc le départ imminent et l'annonçons à la mère.

Il faudra pourtant des mois avant que la famille soit réunie, et une prise en charge psychologique de la mère et du jeune. Madame B. travaille comme infirmière, elle a un petit logement, et se remet doucement d'une période d'angoisse de tous les instants qui aurait pu lui être évitée. Elle a vécu après tous les autres traumatismes que la vie lui a réservés, un traumatisme supplémentaire totalement évitable...

Cas n°2 : inhumanité ? insensibilité ?

Madame V. était journaliste de TV en Sibérie. Pour avoir dénoncé la corruption, son directeur d'antenne est assassiné et elle-même est interrogée par le FSB, digne remplaçant du KGB. Après un interrogatoire "correct" elle est anesthésiée durant un trajet, se réveille avec du sperme sur les cuisses. Puis on lui lie les mains, elle est frappée, questionnée pour savoir où se trouvent les enregistrements des émissions. Toute réponse non satisfaisante provoque des coups sur la colonne vertébrale, et pour finir, on lui tranche le périnée du vagin jusqu'à l'anus. Elle se retrouve jetée nue sur le bord de la route avec une importante hémorragie. Recueillie à demi consciente par la Croix Rouge, elle est suturée à l'hôpital et fuit dès qu'elle peut pour la France. Elle est entendue à l'OFPRA, (Organisme qui statue sur les demandes d'asile) à supprimer par deux hommes qui avaient, dit-elle, l'âge de ses bourreaux. Elle perd pied, pleure n'arrive plus à donner de dates précises. Elle a pourtant un certificat médical attestant des sévices subis... Elle obtient un rejet, ses réponses n'étant pas convaincantes... On demandera le huis-clos pour sa comparution devant la Commission de Recours des réfugiés...

Cas n° 3 racisme

Madame G. est haïtienne. Son compagnon est disparu, et elle vient en France avec sa fille de deux ans. Parce que d'un mouvement d'opposition, cette femme est incarcérée, torturée. Lorsqu'elle est libérée, elle tente d'arriver en France et y réussit.

Elle obtient le statut de réfugiée, trouve un petit logement pour elle et sa fille. Elle se remet petit à petit des souffrances subies, mais vient un jour nous parler des "soucis qui recommencent".

Ses voisins n'arrêtent pas de se plaindre d'odeurs de cuisine insupportables venant de chez elle... Malgré qu'elle ait d'autres impératifs en matière de dépenses, elle achète une hotte aspirante.

Les plaintes, les injures, les brimades continuent. Nous proposons une rencontre avec le régisseur de l'immeuble devant le médiateur qui envoie des convocations très officielles avec le cachet de la Mairie ! Et nous l'accompagnons. Lorsque nous la présentons comme sous-Préfet d'un département d'Haïti, sa fonction là-bas. Stupeur du régisseur. Et les attitudes changeront petit à petit. Pour une personne qui pu être épaulée combien se terrent, honteux de ce qu'ils voient dans les regards d'autrui, confortés dans la honte qui écrase les victimes de torture.

Cas n°4 (viols en série, massacres, torture)

Madame O. est somalienne. Lorsque les troubles ont commencé à Mogadiscio, elle s'enfuit nous dit-elle avec sa mère et sa sœur, suivant l'exode massif de la population. Rattrapées par les combattants sa mère et sa sœur sont violées et tuées devant elle. Le bébé de sa sœur est tué de façon particulièrement cruelle, et elle essaie de s'interposer. Elle est brûlée sur les pieds, reçoit des coups de couteaux et est menacée d'avoir les yeux arrachés. Elle est violée et sodomisée. Elle a alors une crise d'épilepsie, et c'est peut-être à cette crise qu'elle doit la vie sauve : les épileptiques sont possédés et peuvent avoir des pouvoirs surnaturels chez certaines populations.

Elle retrouve son frère gravement blessé (elle le croit mort) ce qui lui fait perdre la raison. Emmenées dans un état second en Ethiopie, elle sera hospitalisée, traitée sommairement et pendant deux ans sera incapable de prononcer un mot.

Elle est employée de maison et dès qu'elle a assez d'argent elle part en Italie et de là en France.

Lorsque nous la voyons, elle a des crises d'origine mixte, hystéro épileptiques, que nous retrouvons chez les personnes ayant vécu des événements particulièrement graves (soldats de la première guerre mondiale dans les tranchées par ex.) et réellement épileptique, séquelles d'un accident de car lorsqu'elle était enfant.

Nous pouvons attester de ses séquelles, dont certaines constituent des preuves de ce qu'elle déclare avoir subi.

Mais sa nationalité somalienne est mise en doute par l'OFPRA qui rejette sa demande d'asile. Elle fait une tentative de suicide.

Ce n'est que plusieurs mois après qu'elle sera enfin reconnue réfugiée, mais a vécu le rejet de l'Office comme un déni des souffrances endurées, sentiment insupportable au point de vouloir mourir : elle ne doit d'ailleurs sa survie qu'à un concours de circonstances...

France Terre d'Asile en conclusion s'adresse à la France : patrie des droits de l'homme :

Face à la persistance de causes de persécution dans le monde, la France doit éviter de montrer le mauvais exemple en adoptant une législation défavorable aux demandeurs d'asile. Elle doit aussi œuvrer pour que l'Europe retrouve l'esprit de solidarité qui doit être le sien, distingue clairement l'asile de l'immigration et procède à une harmonisation par le haut. En tout état de cause, la France ne peut pas accepter de se laisser entraîner dans la spirale de dégradation du droit d'asile où elle s'est enfermée depuis près de trente ans. La présente plate-forme contient toutes les propositions, réalistes et raisonnables, pour que la patrie des droits de l'homme se conforme à ses engagements internationaux et renoue au sein d'une Europe politique unie, avec sa grande tradition politique héritée du siècle des Lumières.

TITRE II ZONES D'ATTENTE ET CENTRES ET LOCAUX DE RETENTION ADMINISTRATIVE

Il existe dans le dispositif législatif français trois régimes d'enfermement des étrangers, tous liés au non respect des règles posées pour le franchissement des frontières et le séjour par des étrangers. Il s'agit des zones d'attente, des lieux de rétention administrative (centres et locaux), et des prisons où subissent leur peine les étrangers condamnés pour infraction à la législation pour les étrangers (ILE)¹⁶. Les conditions de vie des étrangers en prison sont aussi difficiles si ce n'est plus que celles des autres personnes incarcérées dans la mesure où ils sont victimes de racisme et éprouve de grandes difficultés lorsqu'il ne parle pas le français. Toutefois ayant déjà exposé certains des dysfonctionnement au sein du système carcéral, la lumière sera mise sur les zones d'attente et les centres de rétention administrative qui font l'objet de vives inquiétudes pour de nombreuses ONG françaises, en premier lieu et pour ce rapport : Anafé, Avre, la Cimade, le Gisti et Forum Réfugiés.

Le contexte politique :

Laurent Giovannoni, alors coordinateur du service de Défense des Étrangers Reconduits (le service de la Cimade¹⁷ qui assure une mission d'aide des étrangers à l'exercice effectif de leurs droits en rétention administrative) s'inquiétait déjà en février 2004, de la politique menée en matière d'immigration : « cette recherche de résultats, de chiffres, ce souci de montrer que l'on reconduit plus qu'avant, aboutit à ce que le ministère de l'Intérieur, les pouvoirs publics décident d'organiser quelque chose de beaucoup plus rationnel et de passer véritablement à ce que j'appellerai un stade industriel de l'éloignement et donc de créer des structures importantes, plus fonctionnelles en apparence, mais qui feraient vraiment basculer la rétention et les procédures d'éloignement dans quelque chose qui serait vraiment déshumanisant, où les gens seraient alors des numéros, où plus personne ne connaîtrait plus personne »¹⁸. Ce que craignait Mr Giovannoni arrive aujourd'hui. En effet le Premier ministre français et le ministre de l'intérieur se sont entendus pour « renforcer » encore les mesures concernant *l'immigration*.

La lutte contre l'immigration illégale est redevenue une priorité de l'action publique. C'est ainsi que le Ministre de l'Intérieur, le 9 juin 2005, n'a pas hésité à annoncer que tout serait mis en œuvre pour encore augmenter le taux de reconduite à la frontière, une hausse de 50% est promise. Le ministère de l'Intérieur dans ce communiqué déclare ainsi que plus de 22 000 étrangers en situation irrégulière ont fait l'objet de procédures d'éloignement par la police nationale de janvier à fin août 2003. En août, 895 étrangers en situation irrégulière ont été éloignés, soit une progression de 15,93% par rapport à août 2002 où 772 personnes avaient fait l'objet de telles mesures. Au total, entre le 1er janvier et le 31 août de l'année en cours, 22 053 personnes (+ 12,20% par rapport à la même période de 2002) ont été reconduites à la frontière. Sarkozy a annoncé pour l'année 2004, 24000 expulsions au bas mot.

¹⁶ Note réalisée par l'Anafé, la Cimade et le Gisti, membres du réseau MIGREUROP

¹⁷ La Cimade est la seule association habilitée à intervenir dans les lieux de rétention administrative en France

¹⁸ Interview de Laurent Giovannoni, Journal Causes Communes n°42, « les centres de rétention en ébullition », Février 2004

Le 26 septembre 03, Sarkozy devant les Préfets réunis Place Beauvau déclarait : " Vous devez sans attendre la nouvelle loi, augmenter les reconduites. Des objectifs chiffrés vous seront fixés, sachant que l'objectif national est de multiplier par deux, à court terme, le nombre de reconduites ". Sarkozy n'est pas à une contradiction près fixant " des objectifs chiffrés " donc des quotas d'expulsion à priori tout en prétendant agir conformément à la " loi, rien que la loi, toute la loi " et à l'Etat de droit. Cette annonce a été suivie d'effet dans la circulaire NOR/INT/D/03/00105/C du 22 octobre 2003 relative « à l'amélioration de l'exécution des mesures de reconduites à la frontière ». Circulaire introduisant l'idée d'assigner pour chaque département des objectifs en matière d'éloignement.

Le passage à un stade industriel que redoute tant les ONG de défense des droits des étrangers est en marche. Le gouvernement français se doit d'être vigilant à ne pas sacrifier les droits, reconnus jusque là, aux étrangers simplement pour « faire du chiffre ».

Tout dernièrement, suite aux déclarations du Premier ministre et du ministre de l'intérieur, le gouvernement semble s'orienter vers une « immigration choisie » qui impliquerait une politique des quotas : *"il faut reconnaître au gouvernement et au Parlement le droit de fixer chaque année, catégorie par catégorie, le nombre des personnes admises à s'installer sur notre territoire »*¹⁹. L'exemple serait pris sur le Canada, la Grande Bretagne et la Suisse. Les ONG françaises ont toutes condamné cette politique des quotas craignant que les droits élémentaires des étrangers soient bafoués. Les risques en matière de limitation du regroupement familial ou du nombre de réfugiés est patent.

¹⁹ Déclaration de Nicolas Sarkozy, Convention de l'UMP sur l'immigration, 9 juin 2005

LES ZONES D'ATTENTE

En France, la zone d'attente participe du dispositif de contrôle aux frontières et concerne donc l'accès des migrants au territoire. En cela, notamment, elle se différencie des centres fermés belges, par exemple. Cet espace physique, créé et défini par la loi du 6 juillet 1992 se situe dans des ports, des aéroports et des gares ouvertes au trafic international. Juridiquement, la zone d'attente s'étend *“ des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués le contrôle des personnes ”*. Concrètement, elle correspond à la zone sous douane dont l'accès est limité. La loi prévoit qu'elle peut inclure des lieux d'hébergement *“assurant des prestations de type hôtelier”*, ce qui correspond actuellement, à Roissy CDG, à ZAPI 3 (zone d'attente pour personnes en instance).

Par la loi du 26 novembre 2003 la définition de la zone d'attente a été élargie. D'une part, un étranger peut dorénavant être maintenu *« à proximité du lieu de débarquement »* d'un port en plus de la référence aux gares, aux ports et aéroports. D'autre part, la zone intègre des lieux dans lesquels l'étranger peut avoir à se rendre dans le cadre de la procédure, par exemple le Tribunal de grande instance ou la Cour d'appel compétents pour statuer sur la prolongation du maintien, ou en cas de nécessité médicale.

L'article L 1221-1 définit dans quelles conditions un étranger peut être maintenu en zone d'attente :

« l'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international et figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port, [...] ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée. »

Au gré du renouvellement des décisions de maintien, le séjour en zone d'attente peut atteindre 20 jours²⁰. A l'issue de ces vingt jours la personne qui était placée en zone d'attente, si elle n'a pas été renvoyée vers son pays de provenance, est autorisée à entrer sur le territoire français sous couvert d'un sauf-conduit (un visa de régularisation) lui permettant de résider régulièrement pendant huit jours afin d'entreprendre les démarches nécessaires pour un établissement durable : elle est alors tenue de solliciter auprès des services préfectoraux un récépissé de demande de carte de séjour ou un récépissé de dépôt d'une demande d'asile.

Il existe, en France, 122 zones d'attente, dont 98 en métropole mais c'est à Roissy que se trouve le site le plus utilisé : sur 100 demandes d'asile enregistrées à la frontière en 2004, 94 y sont présentées (98 en 2003 et en 2002²¹). Dans les ports, le nombre de demandeurs est extrêmement faible : 26 demandes enregistrées en 2004 dont 17 à Marseille.

Après une hausse régulière sur la période 1996-1999²², on constate que le nombre de personnes faisant l'objet d'un maintien en zone d'attente tend à diminuer (23072 en 2001,

²⁰ Toutefois, lorsque l'étranger non admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les quatre derniers jours la période de maintien est prorogée d'office de quatre jours à compter du jour de la demande, soit 24 jours maximum.

²¹ Chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur.

²² 5 040 personnes en 1996, 5 578 en 1997, 7 153 en 1998, 9 308 en 1999; sur cette même période, le nombre de femmes a progressé de 145 % (2 021 en 1999), celui des mineurs (891 en 1999) de 311 % (Source: Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation de l'administration générale de la République sur le projet de loi de

20800 en 2002 et 15498 en 2003). Il en est de même du nombre de demandeurs d'asile qui a chuté successivement en 2002, 2003 et 2004 de 25 %, 24,1 % et 57%. On peut voir dans cette évolution l'influence des lois de 2003 et de la politique de refoulement accrue. En conséquence, pour 2004, la police aux frontières annonce 14291 personnes non-admises et en transits interrompus placés en zone d'attente et 2548 demandeurs d'asile. Les premiers chiffres de l'année 2005 semblent confirmer cette tendance.

I. Les zones d'attente : d'une fiction juridique à une autre

Pendant plusieurs années, les zones d'attente sont restées une pure fiction juridique et étaient définies comme un espace extra-territorial qualifiée de «zone internationale» où la loi française n'avait pas vocation à s'appliquer. Cette fiction juridique a été condamnée par les tribunaux. En effet le 25 mars 1992, le Ministère de l'intérieur a été condamné par le tribunal de grande instance de Paris, qui jugea que l'Etat a "gravement porté atteinte à la liberté" de six demandeurs d'asile en les retenant dans un hôtel, à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle et a dû payer 33000 F de dommages et intérêts aux intéressés et 1 franc symbolique au Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI). Cette décision affirme l'illégalité de l'actuelle "zone internationale", où sont placés les étrangers non admis sur le terrain national, que l'amendement Marchand, censuré par le Conseil constitutionnel le 25 février 1992, voulait légaliser sous le nom de "zone de transit".

C'est la loi du 6 juillet 1992²³ qui a donné aux zones d'attente une existence légale. Pourtant en considérant que, dans ces lieux, les étrangers sont « maintenus » et non pas « détenus », la législation fait perdurer cette fiction. En effet, le code des étrangers précise que les personnes maintenues ont toujours la possibilité de quitter la zone d'attente pour un pays où elles sont admissibles ; il n'en demeure pas moins qu'elles sont placées dans des locaux de police et soumises à un régime d'enfermement spécifique.

Ainsi « maintenus », les étrangers ne sont pas considérés comme étant en France même si la loi française s'applique. Il s'agit donc davantage d'une notion juridique qui se déplace avec la personne concernée (lorsqu'elle se rend au tribunal ou à l'hôpital) et non d'un véritable lieu géographiquement localisé.

II. Accès récent des ONG aux zones d'attente

Les associations de défense des droits de l'homme et les syndicats membres de l'Anafé ont obtenu le 4 mars 2004, après 10 ans d'attente et 2 ans de discussions, la signature d'une convention expérimentale avec le ministre de l'Intérieur permettant à l'Anafé d'être présente de façon permanente dans le lieu d'hébergement de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy (Zapi3) pour y apporter une aide juridique aux étrangers.

Si cette convention vient renforcer la présence associative dans cette zone, il faut noter que les autres zones ont longtemps été soumises au régime du décret de 1995 limitant l'accès des associations habilitées²⁴ à 8 visites par an et par zone d'attente avec une obligation de demande préalable faite au ministère de l'Intérieur. Le décret du 31 mai 2005 semble assouplir l'ensemble de ces conditions notamment en ne limitant plus le nombre de visites.

finances pour 2001 par Louis Mermaz, député - Tome II - Intérieur et décentralisation – Police, *III - AUX FRONTIÈRES DE L'HUMANITÉ : LES ZONES D'ATTENTE ET LES CENTRES DE RÉTENTION*, [vie publique.fr](http://viepublique.fr)).

²³ Publication au J.O n°158 du 9 juillet 1992 de la loi n°92-625 du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et aéroports et portant modification de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

²⁴ Amnesty, Anafé, Cimade, France Terre d'Asile, Forum-réfugiés, Mrap, Croix-Rouge française et Médecins sans frontières.

L'Anafé a accepté de signer cette convention malgré les restrictions d'accès aux aéroports auxquelles elle est tenue (deux fois par semaine, avec une demande préalable et sous escorte). Cette présence lui a permis d'observer et de dénoncer certaines pratiques, notamment celles concernant les mineurs et les demandeurs d'asile²⁵.

➔ Soucieuse d'éviter que s'organise ainsi une zone « hors droit » et donc hors regard, depuis sa création en 1989, l'Anafé demande que les associations puissent avoir un permanent à l'ensemble des zones d'attente

III. Les techniques utilisées par l'administration pour refouler les étrangers

Les ONG présents dans ces zones d'attente ont souligné une baisse notable du nombre de personnes maintenues à la frontière en 2004. Ainsi, si la zone d'attente de Roissy a pu compter, fin 2002, plus de 500 personnes littéralement entassées dans des conditions indignes pendant plusieurs semaines, en 2004 on y dénombrait en général moins de 100 étrangers. Les conditions matérielles du maintien en sont logiquement améliorées. On ne peut toutefois interpréter cette diminution du nombre de personnes placées en zone d'attente comme le résultat d'un assouplissement des procédures de contrôle aux frontières, mais plutôt comme la conséquence d'une extension des modes opératoires de l'administration et une amélioration de sa « productivité » :

- Une meilleure coordination entre les services chargés de la gestion de la procédure administrative entre l'arrivée et le refoulement : la durée du maintien en zone d'attente en a ainsi nettement diminué et s'élève selon la police aux frontières, actuellement, en moyenne, à 48 heures.
- Une plus grande efficacité des contrôles en amont pour limiter les arrivées aux frontières et l'accès au territoire, pratique qui inquiète particulièrement l'Anafé car ces contrôles empêchent les demandeurs d'asile potentiels de quitter leur pays ;
- L'instauration de visas de transit aéroportuaire pour les ressortissants de 27 pays où pourtant les violations des droits de l'homme sont avérées (Afghanistan, Angola, Haïti, Libéria, Nigeria, Libye, Pakistan, Sri Lanka etc ...). En 2003, quatre pays ont été ajoutés à cette liste dont la Côte d'Ivoire, empêchant ainsi de nombreux Ivoiriens de venir chercher une protection en France ;
- La mise en place d'officiers de liaison intervenant en amont du transport : des policiers français sont affectés dans des aéroports à l'étranger pour effectuer, en partenariat avec la police locale, le contrôle des documents des passagers; c'est par exemple le cas en Chine, depuis peu.
- Les sanctions aux transporteurs qui acheminent des étrangers démunis des documents requis - portées à 5 000 euros par la loi du 26 novembre 2003 (art. L 625-1

²⁵ Anafé, *La frontière et le droit : la zone d'attente de Roissy sous le regard de l'Anafé - Bilan de six mois d'observation associative (avril-octobre 2004)* et Anafé, *La zone des enfants perdus - Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy - Analyse de l'Anafé du 1er janvier 2004 au 30 septembre 2004* ; disponible sur le site www.anafe.org.

du Code des étrangers) - incitent les compagnies de transport à se doter de dispositifs leur permettant d'établir que « *les documents requis et ne présentant pas d'irrégularité manifeste leur ont été présentés lors de l'embarquement* ». Ainsi, les transporteurs eux-mêmes sélectionnent eux-mêmes les personnes pouvant embarquer au vu des papiers qu'ils présentent.

- La généralisation des « *contrôles passerelle* » permettant de diminuer le nombre d'étrangers de « *provenance ignorée* ». Pour l'application des mesures d'éloignement, la connaissance non pas seulement de la ville de provenance mais également du vol emprunté est déterminante. La compagnie aérienne ayant acheminé ces personnes est tenue de la ramener sans délai.

Ces contrôles passerelle permettent à la police « *d'accompagner* » les personnes en transit et « *potentiellement susceptibles* » de vouloir entrer en France. Pour cela a été mis en place un système appelé le « *transit accompagné* » qui permet à la police aux frontières de s'assurer que la personne n'essaiera pas de demander l'asile lors de son transit. La PAF la maintient pour un maximum de quatre heures dans les locaux de la police situés dans les aéroports pendant toute la durée du transit et l'accompagne au vol de continuation.

- L'interprétation de plus en plus large de la notion de demande d'asile « *manifestement* » infondée qui se traduit par un taux d'admission sur le territoire au titre de l'asile extrêmement faible²⁶ comparé au taux de reconnaissance du statut de réfugié devant l'OFPRA et la Commission de Recours des Réfugiés : 15,2% en 2002, 3,8% en 2003 et 7% en 2004. En 2003, pour 631 demandes présentées par des Ivoiriens, le ministère des Affaires étrangères n'a rendu que 42 avis favorables malgré la grave crise qui sévissait dans leur pays ;
- La multiplication des procédures pénales à l'encontre des étrangers, et notamment des demandeurs d'asile, ayant refusé d'embarquer. Alors qu'il s'agit de l'ultime moyen pour ne pas être renvoyés vers un pays où ils craignent pour leur liberté, leur sécurité ou leur vie, les étrangers sont alors passibles d'une interdiction du territoire français de plusieurs années et d'une peine de prison. L'article L. 624-1 énonce que « *tout étranger qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée, d'un arrêté d'expulsion [...] sera puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement* ». L'article L.624-3 complète cette sanction en ajoutant que « *le tribunal pourra, en outre, prononcer à l'encontre du condamné l'interdiction du territoire pour une durée n'excédant pas dix ans* ».

➔ L'Anafé s'inquiète de ce que ces procédures opposent un véritable obstacle au droit à demander l'asile, d'autant qu'elles s'organisent en toute opacité, sans possibilité de contrôle pas les associations.

IV. Les conditions d'examen de l'asile à la frontière : une procédure dérogatoire aux résultats aléatoires

²⁶ Anafé, *La roulette russe de l'asile à la frontière - Zone d'attente : qui détourne la procédure ? Rapport sur la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile*, novembre 2000, disponible sur le site www.anafe.org.

L'étranger qui sollicite l'asile à la frontière peut le faire dès son arrivée ou à tout moment durant son maintien en zone d'attente auprès de la police aux frontières (PAF). Si le demandeur est entendu, la PAF dresse un procès verbal de demande d'admission au titre de l'asile (dite " DAP ") et transmet le dossier au ministère de l'Intérieur, qui est dès lors seul décisionnaire. Le demandeur est entendu en ses explications par un agent de l'OFPRA. L'objet de cet entretien est de connaître les motifs de la demande du requérant, afin de déterminer si sa demande d'asile n'est pas « *manifestement infondée* ». A la suite de cet entretien, l'agent de l'OFPRA formule par écrit un avis à la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur, qui décide ou non d'admettre sur le territoire le demandeur d'asile.

Les personnes admises au titre de l'asile sont alors autorisées à entrer sur le territoire pour effectuer la procédure de demande d'asile - comme tout autre demandeur d'asile arrivé d'une autre façon sur le sol français. Un visa de régularisation de huit jours délivré par la PAF (plus communément appelé " sauf-conduit ") leur permet ainsi de se rendre à la préfecture de leur choix et de saisir l'OFPRA.

Lorsque la demande d'asile est qualifiée de « *manifestement infondée* », un refus d'admission au titre de l'asile est notifié par la police aux frontières. Il est en principe accompagné de la décision motivée du ministère de l'Intérieur, impliquant le refoulement immédiat de l'étranger vers le pays de provenance. Un recours contre cette décision est possible dans un délai de deux mois, mais il est sans effet suspensif. Son utilité pratique est par conséquent très relative.

En France, seuls l'OFPRA et la commission des recours des réfugiés sont compétents pour reconnaître ou non la qualité de réfugié (et à partir de 2004 pour attribuer la protection subsidiaire). Pour déposer une demande, le demandeur d'asile doit au préalable se trouver sur le sol français et s'adresser obligatoirement à une préfecture qui lui délivre en général un formulaire OFPRA et une autorisation provisoire de séjour.

Pourtant, depuis plus de vingt ans, dans les aéroports, les ports et dans certaines gares en France, une procédure dérogatoire au droit commun est organisée pour l'examen des demandes d'asile. Cette procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile est de la compétence non de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la commission des recours des réfugiés, mais du ministre de l'Intérieur, assisté par un bureau spécialisé de l'OFPRA, le bureau asile à la frontière. Elle est sans appel efficace puisque si la réponse est négative, le demandeur peut être renvoyé vers le pays de provenance, sans recours suspensif.

Ainsi, alors que les règles fixant l'accès au séjour et à la procédure d'asile sont inscrites dans la loi du 10 décembre 2003, l'accès au territoire au titre de l'asile reste dans un cadre législatif spécifique. Le principe constitutionnel du droit d'asile serait de les admettre sur le territoire pour qu'ils puissent déposer une demande auprès de l'OFPRA sur le territoire français. Mais l'Etat a estimé que le fait de demander asile n'était pas suffisant pour délivrer des laissez-passer et a mis en place une procédure particulière qui est la demande d'asile à la frontière, défini par l'article 12 du décret du 27 mai 1982, modifié par le décret du 21 juillet 2004 qui précise :

«Lorsque l'étranger qui se présente à la frontière, demande à bénéficier du droit d'asile, la décision de refuser l'entrée en France ne peut être prise que par le ministre de l'Intérieur, après consultation de l'OFPRA»

Le filtre pratiqué à la frontière pour des milliers de personnes chaque année, hors de tout contrôle efficace des juges administratifs, a toujours privilégié le contrôle des flux migratoires au détriment de la protection des réfugiés. Mais depuis trois ans, on assiste à un « emballage » de la machine administrative et des centaines de demandeurs d'asile sont refoulés, alors que tout laisse penser qu'ils avaient de sérieuses raisons de craindre des persécutions de la part des autorités de leur pays d'origine ou même parfois de celui par lequel ils ont transité. Les principales nationalités des demandeurs d'asile en zone d'attente en 2004 parlent d'elles-mêmes : Palestinienne, Congolaise RDC, Indienne, Nigériane, Congolaise, Chinoise, Ivoirienne et Pakistanaise.

Conséquence de cette procédure : des centaines de personnes sont refoulées, parfois vers leur pays d'origine, alors qu'elles auraient pu légitimement se réclamer de la protection de la Convention de Genève. Personne ne peut dire ce que deviennent la plupart de ces personnes et que le ministère de l'Intérieur ne commet pas une violation flagrante des stipulations de l'article 33-1 de la convention de Genève qui proscrie le refoulement des réfugiés vers les territoires où ils craignent pour leur vie ou pour leur liberté, des stipulations de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui proscrie la torture ou les traitements inhumains et dégradants". En outre, il porte atteinte quotidiennement au droit constitutionnel d'asile, qui a été qualifié par le Conseil d'Etat de liberté fondamentale.

S'ils ne sont pas renvoyés, d'autres sont condamnés à une peine de prison du seul fait d'avoir refusé d'exécuter une décision dont la légalité et la légitimité peuvent être jugés plus que contestables.

Ces demandeurs d'asile viennent s'ajouter à une population carcérale déjà surnuméraire alors que leur seul délit est d'avoir refusé de retourner dans des pays où ils craignent d'être persécutés. Ils font l'objet, le plus souvent, de mesures complémentaires d'interdiction du territoire qui compromettent par la suite la possibilité d'accès à la procédure d'asile. De prison ou à leur sortie, les demandeurs d'asile ont les plus grandes difficultés pour accéder à la procédure OFPRA. Les préfetures considèrent en effet, en raison de leur condamnation ou de leur interdiction du territoire, que leurs demandes revêtent un caractère dilatoire et ces étrangers sont le plus souvent placés en « procédure prioritaire » (examen expéditif, souvent sans audition, pas d'admission au séjour donc pas d'allocation sociale, possibilité de placement en rétention administrative, recours contre la décision de rejet non suspensif d'une mesure d'éloignement), quand il n'est pas fait obstacle à la présentation de la demande d'asile, et cela sans base légale.

Nombre de demandes d'asile et pourcentage d'admission

<i>Années</i>	<i>Nombre de demandes</i>	<i>% admis au titre de l'asile sur nombre de demandes</i>
1995/1996	520	36%
1997	1010	38%
1998	2484	50%
1999	4817	24,8%
2000	3720	21,62%

2001	10364	17,2%
2002	7786	15,2%
2003	5912	3,8%
2004	2548	7,7%

En théorie, l'examen du caractère « manifestement infondé » ou non d'une demande d'asile ne devrait consister à vérifier que de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent à un besoin de protection (au sens le plus large : par référence aux critères énoncés par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, mais également à l'asile territorial introduit en France par la loi du 11 mai 1998 ou toute autre forme de considération humanitaire). Il ne devrait s'agir que d'un examen superficiel, et non d'un examen au fond, de la demande d'asile, visant à écarter les personnes qui souhaiteraient venir en France pour un autre motif (tourisme, travail, étude, regroupement familial, etc.) en s'affranchissant de la procédure de délivrance des visas.

Comme il en est témoigné dans l'un des rapports de l'Anafé, depuis de nombreuses années les décisions du ministère de l'Intérieur traduisent parfois un manque d'assurance, comme si leurs auteurs n'étaient pas totalement certains de la justesse de leurs arguments. Des formulations telles que "il paraît peu probable" ou "il est peu vraisemblable" sont ainsi utilisées pour discréditer de manière prudente les déclarations des demandeurs d'asile. Il est quelque peu contradictoire que dans le cadre de l'examen du caractère manifestement infondé d'une demande d'asile, il puisse être laissé place à l'incertitude : soit la demande ne relève manifestement pas de l'asile et la décision ne peut laisser planer le moindre doute dans sa rédaction, soit celle-ci correspond effectivement à une demande de protection – quelles qu'en soient les imprécisions – et il convient de d'admettre le demandeur sur le territoire pour laisser le soin à l'OFPRA de se déterminer sur la réalité des faits invoqués²⁷. Parfois, l'origine des menaces ou des persécutions, est également utilisée comme motif de rejet. Le ministère peut ainsi écarter une demande d'asile qui ne correspond pas à des menaces exercées directement par l'Etat. La jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés et du Conseil d'Etat admet pourtant d'ores et déjà que les persécutions exercées par des groupes privés peuvent être prises en compte si elles ont été encouragées ou volontairement tolérées par les autorités.

En outre, selon la décision de 1992 du Conseil constitutionnel, examiner le caractère manifestement infondé d'une demande d'asile nécessite de se "*borner à appréhender la situation de l'intéressé sans avoir à procéder à aucune recherche*". Pourtant le ministère de l'Intérieur invoque régulièrement des "sources diplomatiques" à l'appui de son argumentation. Si ces sources sont utilisées pour analyser les déclarations d'un requérant, cela signifie clairement que des recherches sont effectuées et que des services sont interrogés, ce qui est en contradiction flagrante avec le principe souligné par le Conseil constitutionnel. Nous savons par ailleurs que certaines représentations diplomatiques ne sont pas toujours impartiales ni respectueuses des nécessités de la protection individuelle.

De plus l'examen des demandes d'asile par l'OFPRA et les décisions prises par le ministère de l'Intérieur en zone d'attente font souvent l'objet d'une sévérité et d'une rigueur démesurées par rapport aux limites imposées par la loi.

²⁷ *La roulette russe de l'asile à la frontière*, Anafé ; op. cité.

Certains des rescapés de la zone d'attente parviennent malgré tout, par un moyen ou un autre, à entrer sur le territoire français – par exemple, à l'expiration du délai de vingt jours ou grâce à une libération prononcée par le juge judiciaire – et à déposer une demande à l'OFPRA. Et certains d'entre eux obtiennent l'octroi du statut de réfugié par l'OFPRA.

Il faut souligner combien ces situations déjà préoccupantes en soi au regard du respect des droits fondamentaux sont particulièrement inquiétantes lorsqu'elles concernent des demandes d'asiles déposées par des mineurs isolés. La lecture de certaines décisions indique néanmoins pourtant de ce que le ministère de l'Intérieur ne semble prendre aucune précaution particulière lorsqu'il examine des demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile formulées par eux et ce quel que soit leur âge.

→ Selon le principe constitutionnel du droit d'asile, les demandeurs d'asile doivent être admis sur le territoire français pour pouvoir déposer leur demande auprès de l'OFPRA.

→ Tout étranger doit pouvoir bénéficier d'un véritable recours suspensif contre les refus d'admission sur le territoire. Cette procédure sans forme particulière permettrait aux étrangers, et notamment aux demandeurs d'asile, de s'expliquer et de faire valoir leurs droits devant un juge qui serait amené à examiner la légalité de la décision de la PAF ou du ministère de l'Intérieur mais également la situation de l'intéressé au regard de la convention européenne des droits de l'Homme.

V. Violences policières en zone d'attente

L'article L. 223-1 énonce que l'étranger est informé « *dans les meilleurs délais* » de ces droits à « *demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Ces informations lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend* »

A l'occasion de la parution de leur rapports respectifs²⁸ sur les violences policières en zone d'attente l'Anafé et Médecins du Monde²⁹ dénoncent de nombreuses pratiques contraires aux droits des étrangers et des dysfonctionnements majeurs dans la zone d'attente de Roissy : violations récurrentes et délibérées des droits fondamentaux, refus manifestes et répétés d'enregistrement des demandes d'asile, procédures traitées avec le plus grand mépris, obstructions et restrictions au droit d'accès des associations habilitées, tentatives et refoulements quotidiens de personnes dont la demande n'a pas été prise en compte, pressions, intimidations, injures, brutalités, violences de tous ordres, difficultés d'accès aux soins, conditions de sortie inadaptées ou non respectueuses des personnes. Elles mettent notamment en cause l'attitude souvent brutale de la police aux frontières à travers l'étude de nombreux

²⁸ Anafé, *Violences policières en zone d'attente*, 3 mars 2003 (disponible sur le site de l'Anafé) et Médecin du Monde, *La zone d'attente de Roissy, une zone de non droit*, Mars 2003.

²⁹ En 2003, l'ONG Médecin du Monde témoigne également du fait que « *l'accès aux soins, droit reconnu par les textes régissant les zones d'attentes n'est respecté dans la pratique, et doit être restauré dans les faits* ».

témoignages qui démontrent qu'il ne s'agit pas d'actes isolés mais bien de comportements répétés, survenant essentiellement à l'arrivée des étrangers à l'aéroport ou lors de tentatives de réembarquement vers les pays de provenance.

Ces allégations ont été niées par le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, dans une déclaration du 5 mars 2003³⁰. Cependant, durant les six mois de présence expérimentale à Zapi (du mois d'avril au mois d'octobre 2004), les témoignages de violences policières, y compris sur des personnes mineures, se sont multipliés³¹.

Les violences recensées par l'Anafé sont de tous ordres : brutalités physiques, courantes et nombreuses, « *menottages* » extrêmement serrés, pressions psychologiques et humiliations, témoignages d'étrangers traités de « *macaques* » ou séparés, lors d'un déplacement collectif, en fonction de leur confession. D'autres pratiques tendent également à se multiplier dans certains lieux de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy : privations de repas et accès limité aux sanitaires dans les postes de police, mise à l'isolement etc.

Certaines personnes se plaignent de violences physiques et verbales (tentatives d'intimidation) lors de leur arrivée à Roissy, d'autres lors des tentatives d'embarquement. Il semble que beaucoup d'allégations de violences viennent des personnes maintenues dans le terminal 2C.

Certains indices donnent à penser que ces actes ne sont pas isolés et qu'ils découlent d'un durcissement manifeste des moyens « *structurels* » mis en place par la direction de la PAF. Ainsi, l'exécution des mesures de refoulement forcé est souvent confiée à des brigades spécialisées (l'UNESI – Unité nationale d'escorte de soutien et d'intervention – ou l'ULE - Unité locale d'escorte) ; ces personnels ignorent souvent les droits des étrangers maintenus en zone d'attente et la situation propre à chaque personne à l'égard de laquelle leur intervention est réclamée par la PAF. Il s'agit de.

A Roissy, lorsqu'ils sont maintenus dans le local Zapi 3, les maintenus peuvent se rendre au cabinet médical, ce qui n'est pas le cas dans les autres zones d'attente où l'accès au médecin est conditionné au bon vouloir des policiers. Les médecins présents peuvent alors établir des certificats médicaux et prescrire des ITT (incapacité totale de travail).

La Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité estime qu'une personne retenue dans un local de police ou une zone d'attente qui présente des traces de coups reçus ou allègue avoir été victime de violences, quelle qu'en soit l'origine, doit être présentée dans les plus brefs délais à un service médical.

Au mois de février 2005, le médecin de Zapi 3 a établi un certificat médical de deux pages, attestant des nombreuses violences subies par une femme de nationalité congolaise, qu'il a décrite comme « *psychologiquement très choquée et physiquement percluse de douleurs de*

³⁰ Déclaration de Mr Sarkozy lors de la visite de la zone d'attente de Roissy, Communiqué de l'Anafé, Charters et zones d'attentes, réponse de l'Anafé à Mr Sarkozy, 7 mars 2003 : « *Les associations dénoncent aussi des violences policières. L'excès en toute chose est condamnable. Ce n'est pas respecter la police républicaine que de l'accuser sans preuves. Les policiers de la police aux frontières travaillent dans des conditions particulièrement difficiles. De gros efforts de formation vont être faits pour que les policiers aient en tête des procédures strictes permettant de raccompagner les étrangers non admis dans les meilleures conditions. Parallèlement, nous réfléchissons à une adaptation du matériel mis à disposition des policiers. Il s'agira de réduire au maximum l'intervention humaine.* »

³¹ Anafé, *La frontière et le droit : la zone d'attente de Roissy sous le regard de l'Anafé - Bilan de six mois d'observation associative (avril-octobre 2004)* et *Mineurs isolés en zone d'attente – La zone des enfants perdus, novembre 2004*, op. cité.

l'ensemble du corps l'empêchant de se lever sans aide de son lit et marchant à très petit pas
». Il a également prononcé une incapacité totale de travail (au sens pénal) de 15 jours.

Certificat médical de K.M

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

- sur le visage : ecchymose de 3 cm de diamètre et sur la paupière un hématome en bande horizontale de 2 cm x 0,5 cm
- sur le cou, sur le côté gauche hématome en bande horizontale de 11 cm x 2 cm avec un hématome à la jonction cervico-thoracique ; sur le côté droit, hématome en plusieurs taches s'étalant horizontalement sur 5 cm dont la marque la plus grande fait 2,5 cm de diamètre avec une tache en dessous
- à l'aisselle gauche, à sa partie antérieure ecchymose très marquée composées de multiples taches dont l'une polylobée de 13 cm x 5 cm avec en dedans d'autres taches ecchymotiques au nombre de 4 marquant l'impact de serrage de doigts ; on observe une autre tache ecchymotique à la partie latérale du thorax, sous l'aisselle
- à l'aisselle droite, à sa partie antérieure, ecchymose verticale de 9 cm x 4 cm avec sous l'aisselle et se prolongeant derrière des érosions en griffure de 3 cm de longueur mettant le derme à nu.
- à l'abdomen et au flanc, cette dame se plaint d'avoir reçu des coups de pieds et de poing et de souffrir des flancs et des deux fosses iliaques sans marque visible
- au poignet droit et main droite, érosion de faible profondeur et contusion de la partie radiale de la partie inférieure de l'avant-bras sur 8 cm de hauteur. Ecchymose douloureuse en relief du dos de la main d'un diamètre de 4 cm
- au pouce droit, décollement de l'extrémité de l'ongle
- au poignet gauche, contusion douloureuse avec hématome à la partie radiale du poignet et de la partie inférieure de l'avant-bras sur une longueur de 9 cm x 2 cm
- au genou droit hématome bien circonscrit de la face intérieure de la rotule de 5 cm x 2 cm
- à la jambe droite hématome de 4 cm de diamètre
- au pied droit hématome douloureux de 5 cm de diamètre
- à la jambe gauche, un hématome de 4,5 cm x 2 cm et un autre de 3,5 cm sur la face interne

L'une des personnes maintenues avec cette femme a fait un témoignage :

Récit de M. W.M :

Samedi 19 février 2005, j'ai été appelé avec quatre autres personnes. On nous a mis dans une pièce au rez-de-chaussée de Zapi 3. Les policiers nous appelaient un par un. Je suis sorti le dernier. Là on m'a attaché, aux pieds, aux genoux, aux cuisses et au torse. Mes mains étaient également menottées derrière mon dos. Les liens étaient serrés très fort, c'était douloureux. On m'a ensuite présenté un registre en me demandant de le signer. J'ai voulu lire d'abord mais le policier a dit que je n'en avais pas le droit et m'a poussé contre le mur. Ayant les mains attachées, je me suis reçu sur le visage et ma bouche a commencé à saigner. J'ai demandé à aller aux toilettes mais cela m'a été refusé. Les policiers m'ont porté jusque devant le bus puis m'ont jeté dedans.

Dans le bus, je criais car le menottage était trop serré. Les policiers m'ont donné des coups de poing et ont piétiné mon ventre. Ensuite ils m'ont installé sur un siège et m'y ont maintenu : ils me plaquaient au siège et poussaient ma tête au maximum vers l'arrière jusqu'à ce que ma nuque forme un angle droit avec mon dos. Ca faisait mal.

Arrivé à l'aéroport, ils m'ont de nouveau porté dans l'avion, qui était vide. Ils m'ont mis sur le siège et ont attaché la ceinture de sécurité ; elle aussi était trop serrée. Je n'avais pas pu aller aux toilettes avant de partir, j'avais peur et j'avais mal ce qui fait que j'ai uriné sous moi. Pendant ce temps les policiers continuaient de me coller au siège de l'avion. Ils étaient six dont quatre en civil mais portant un brassard orange marqué « POLICE ». Deux me tenaient la tête très en arrière comme dans le bus, deux autres me tenaient les épaules. A ma droite, un cinquième policier appuyait son pied, qui était chaussé de tennis, fortement sur mes côtes. Le sixième était une femme ; elle se tenait debout sur mes genoux. Ainsi j'étais complètement immobilisé. A un moment aussi, l'un des policiers m'a piétiné les pieds. Comme je criais de douleur, ils tenaient ma bouche avec leurs mains. Ils ont aussi essayé de me fermer les yeux avec un foulard orange, qu'ils ont ensuite retiré partiellement ce qui me permettait de voir d'un œil.

Entre temps les passagers étaient montés dans l'avion. Les policiers ont essayé de former une barrière de leurs corps pour les empêcher de voir ce qui se passait. Mais ils m'entendaient crier et ils se sont levés et plaints, disant qu'on ne devait traiter personne ainsi, même les criminels. Finalement le commandant de bord est venu et les policiers m'ont débarqué.

Je suis revenu à Zapi vers 2h du matin. J'ai demandé à voir un médecin. Les policiers m'ont de nouveau menotté et m'ont remis dans une voiture sans me dire où nous allions. Une fois arrivés, nous avons vu un homme avec une blouse blanche. Les policiers ont enlevé mes menottes mais ont parlé à ma place. Ils ont dit que je n'avais rien et que je venais juste de refuser d'embarquer. L'homme que je pense être un médecin ne m'a rien demandé, alors que ma bouche saignait encore. Il a pris ma température à l'oreille, a écrit quelque chose sur un papier puis a dit que c'était bon, sans me donner aucun traitement ni m'ausculter plus avant. Je me suis alors demandé si ce n'était pas juste un policier avec une blouse blanche.

Les policiers m'ont ramené à Zapi et démenotté mais je suis resté dans le poste encore un moment. J'ai demandé un verre d'eau, un des policiers a été en chercher un et me l'a tendu. Avant que j'ai pu le prendre, un autre policier l'a pris et l'a mis à la poubelle. Pendant tout ce temps, je n'avais pas pu me nettoyer.

Le dimanche matin, j'ai vu l'infirmière qui m'a donné des cachets (Di-Antalvic, Debrida et Alprazolom Merck), une pommade (Kétoprofène gel) et une minerve pour mon cou. Dans l'après-midi j'ai vu le médecin mais il n'a dit que je n'avais aucune blessure physique. J'ai dit que c'était faux et je lui ai demandé de me faire faire une radio mais il a refusé et appelé un policier pour me faire sortir. Tous les matins, je revois l'infirmière qui me masse le cou. Je souffre toujours.

Ce matin, mercredi, les policiers m'ont appelé et m'ont remis un papier disant que finalement je serais réacheminé demain matin vers Douala, alors qu'un mandat d'arrêt est lancé contre moi au Cameroun, au lieu de Bangui samedi.

Le juge des libertés et de la détention, garant des libertés individuelles, ne prend pas toujours en compte les certificats et les personnes sont souvent renvoyées sans avoir pu obtenir réparation.

Ces informations sont portées à la connaissance du procureur de République qui la plupart du temps n'ouvre pas d'enquête. Lorsque des enquêtes sont menées elles restent confidentielles et tardives car la personne est souvent déjà repartie.

Ces allégations de violences ont d'ailleurs conduit la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS) à s'attarder sur de nombreux cas de violences en zone d'attente³². A la demande de parlementaires, la CNDS a fait de nombreuses recommandations sur le déroulement des réacheminements, notamment sur les techniques utilisées par les policiers. Selon la Commission, les fonctionnaires chargés d'assurer les opérations de reconduite ou de réacheminement ne se voient pas proposer de formation spécifique. Elle recommande également que les documents techniques soient transmis au corps médical afin qu'une discussion puisse être entamée à ce sujet.

Le Comité pour la prévention de la Torture du Conseil de l'Europe a également fait part de ses inquiétudes dans un rapport publié au mois de décembre 2003³³.

→ Les associations doivent pouvoir rencontrer les personnes placées à l'isolement.

→ Le guide des techniques d'éloignement doit être rendu public

→ Conformément à la recommandation du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le menottage dans un avion des personnes expulsées de force durant le décollage et l'atterrissage doit être interdit.

→ Dès qu'une personne allègue de violences policières, une enquête doit être ouverte sur la situation et le traitement de cette personne.

VI. Les mineurs isolés

De toutes provenances, les jeunes étrangers rencontrés en zone d'attente ne bénéficient pas, en pratique, du régime de protection particulière qui leur est dû.

Selon le ministère de l'Intérieur, 207 mineurs auraient demandé l'asile en 2004, contre 514 en 2003. Seulement 6 ont été admis sur le territoire au titre de l'asile (3.4%).

1276 mineurs (dont 860 mineurs isolés) ont été maintenus en zone d'attente en 2004. Seuls 165 mineurs ont été admis. Le nombre des mineurs isolés refoulés ne fait que s'accroître.

Les chiffres communiqués pour le début de l'année 2005 sont alarmants : sur les quatre premiers mois, 401 décisions de placement en zone d'attente concernaient des mineurs dont 259 mineurs isolés. 55% d'entre eux ont été refoulés³⁴.

Depuis plusieurs années, l'Anafé fait valoir, dans de nombreuses interventions destinées aux autorités compétentes et communiqués à la presse, la situation de danger dans laquelle se trouvent par définition ces mineurs isolés. Ce danger est criant lorsque ce sont des demandeurs d'asile qui fuient leur pays après avoir été exposé à des menaces ou subi des persécutions, séparés de leurs parents, souvent après des assassinats ou des disparitions

³² CNDS, *Rapport 2003*, La documentation Française, Paris, 2004. Document téléchargeable sur le site <http://www.cnds.fr/>.

³³ Rapport et réponse du gouvernement disponible sur le site : <http://www.cpt.coe.int.documents.fra/2003-41-inf-fra.htm>.

³⁴ Communiqué de l'Anafé, *Pas un jour sans mineur en zone d'attente*, 3 juin 2005, voir le site de l'Anafé.

traumatisantes. Il est patent pour des mineurs privés de l'encadrement indispensable à leur âge et dans leur situation. Pour cette seule raison, leur sort immédiat devrait être pris en compte de manière approfondie, par des autorités disposant de moyens suffisants et adaptés à chaque cas d'espèce. Enfin, ainsi que l'Anafé l'a constamment souligné, ce danger est renforcé par le fait même, pour les mineurs, d'être maintenus en zone d'attente, dès lors que la loi permet qu'à tout moment leur refoulement soit décidé à destination du pays dont ils proviennent (qui n'est pas forcément leur pays d'origine). Lors de sa session de juin 2004, le Comité des droits de l'enfant s'inquiétait ainsi du « *fait que les enfants isolés à l'aéroport peuvent être renvoyés dans le pays d'origine sans intervention judiciaire ni évaluation de leur situation familiale* ».

Ce danger peut résulter des conditions de son placement en zone d'attente lorsque ce mineur est retenu, par exemple, dans des locaux ne répondant pas à des normes sanitaires acceptables ou dans les mêmes locaux que les adultes. Mais ce danger peut également résulter du risque qu'il soit renvoyé non seulement dans son pays d'origine mais aussi dans le pays par lequel il a transité avant d'arriver sur le territoire français. Il n'est pas rare que des enfants, renvoyés dans des pays qu'ils ne connaissent pas et où ils n'ont par conséquent aucune attache, n'échappent pas à des réseaux mafieux³⁵.

Parce qu'ils doivent être à l'abri de ces menaces, les mineurs isolés devraient pouvoir accéder automatiquement au dispositif de la protection judiciaire de l'enfance en danger, ce qui implique leur admission sur le territoire français. Telles sont les raisons pour lesquelles l'Anafé, aux côtés d'autres institutions, notamment le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), la Défenseure des enfants ou la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), s'est publiquement prononcée en faveur de l'accès immédiat des mineurs isolés sur le territoire français.

Les dysfonctionnements de la procédure de maintien des étrangers à la frontière, régulièrement signalés par l'Anafé, n'épargnent pas les mineurs : problèmes d'interprétariat, incompréhension des procédures appliquées, maintien dans des locaux inappropriés, demandes d'asile considérées comme « *manifestement infondées* », violences physiques ou morales les concernent autant que les adultes. Mais surtout, l'appréciation de la situation des mineurs reste, en zone d'attente, aux mains de la police aux frontières et se fait d'une manière expéditive. De ce fait, les autorités compétentes n'ont pas toujours la possibilité d'intervenir, notamment le juge des enfants, qui a pourtant vocation à connaître du danger auquel sont exposés les mineurs. Souvent, ceux-ci sont refoulés avant d'avoir le temps d'évoquer en détails et avec sérénité leur situation devant le juge des libertés et de la détention, alors que celui-ci est garant des libertés individuelles. Dans ce contexte, l'institution, depuis septembre 2003, d'un administrateur *ad hoc* auprès des mineurs isolés placés en zone d'attente est loin de répondre aux besoins de la situation. Aujourd'hui comme hier, en zone d'attente, les objectifs de maîtrise des flux migratoires priment sur le respect des droits spécifiques dus aux mineurs.

En application des principes contenus par la Convention internationale des droits de l'enfant et des prescriptions du droit international en la matière, en se fondant sur l'analyse le droit français, qu'il s'agisse des dispositions spécifiques aux mineurs ou des règles applicables aux étrangers, l'Anafé rappelle que :

³⁵ Sénat, *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions de rétention et de placement en zone d'attente des mineurs étrangers*, 17 décembre 2004, disponible sur le site www.senat.fr.

➔ **Tout mineur isolé se présentant seul aux frontières doit être réputé en danger et, de ce fait, doit être admis sur le territoire pour bénéficier d'une protection.**

➔ **Tout étranger se déclarant mineur doit être présumé comme tel jusqu'à preuve du contraire et sa minorité ne devrait pouvoir être remise en cause que par une décision de justice.**

➔ **Les enfants isolés ne doivent jamais faire l'objet ni d'un refus d'entrer sur le territoire ni d'un placement en zone d'attente.**

➔ **Le retour d'un mineur isolé ne peut être envisagé, une fois qu'il a été admis sur le territoire, que dans le cas où la décision a été prise par un juge dans l'intérêt supérieur de l'enfant.**

VII. Violations des droits des étrangers

La mention des droits dont bénéficie toute personne maintenue en zone d'attente est portée sur les décisions de non-admission et de maintien en zone d'attente. Cependant, la plupart des étrangers ne sont pas invités à lire ces papiers avant de les signer.

La violation du jour franc

Le droit de bénéficier du jour franc avant d'être réacheminé constitue une garantie essentielle pour l'étranger maintenu en zone d'attente³⁶. Il peut en effet mettre ce laps de temps à profit pour contacter les personnes qui devaient le recevoir, son consulat, un avocat, etc, ou pour tenter de régulariser sa situation lorsqu'un doute pèse sur les garanties qu'il présente à son arrivée. Depuis longtemps, l'Anafé dénonce les pratiques de la police aux frontières dans ce domaine.

Jusqu'en 2003³⁷, l'étranger bénéficiait – en théorie – du jour franc. Il pouvait y renoncer de manière expresse en cochant la case correspondante sur le procès verbal de non-admission. La loi du 26 novembre 2003 a fragilisé la garantie du jour franc en modifiant l'article L. 213-2 du CESEDA qui précise que « *Cette décision [de refus d'entrée] est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, et de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc.* »

désormais, c'est au maintenu qu'il appartient d'indiquer « *s'il souhaite bénéficier du jour franc* ». Ainsi, il est extrêmement difficile pour une personne de demander à bénéficier d'un droit dont elle ne connaît même pas l'existence et dont l'explication, lorsqu'elle est donnée, est rarement comprise.

L'Anafé a constaté qu'à plusieurs reprises, les étrangers n'ont découvert l'existence du jour franc qu'au cours des entretiens qu'ils ont eus avec les bénévoles de l'association. Ceux qui

³⁶ Le jour franc, prévu par le CESEDA, est un jour entier ; la computation de ce délai démarre à minuit du jour suivant l'arrivée et s'achève vingt-quatre heures plus tard.

³⁷ La loi du 26 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, disponible sur le site de l'Anafé.

avaient signé sous la mention « *Je veux repartir immédiatement* » donnent deux types d'explications :

- les premiers confirment qu'ils souhaitent quitter la zone d'attente immédiatement... mais pour pouvoir continuer leur voyage ou rejoindre leur famille sur le territoire français ; aucun n'avait compris qu'il s'agissait de repartir vers leur pays de provenance ;
- les seconds expliquent qu'ils n'ont pas eu le choix. Pour certains, la police leur aurait indiqué où signer et ils auraient obéi sans réaliser qu'ils acceptaient un réacheminement immédiat

Lorsque la personne a signé les procès verbaux, l'on considère que la totalité de ses droits lui ont été notifiés. Le refus de signer équivaut, selon la circulaire du 20 janvier 2004, à un refus du bénéfice du jour franc, sur lequel l'Anafé a peu de prise faute de témoignages. A quelques reprises, lors des visites des terminaux, les intervenants de l'Anafé ont pu rencontrer des personnes affirmant ne pas avoir été informées de l'existence de cette garantie. Les personnes sont alors maintenues dans les terminaux sans pouvoir être transférées dans la zone d'hébergement et sont renvoyées le jour même.

Lors d'une visite dans les aéroports, l'Anafé a rencontré au mois d'août 2004 A. B., ressortissante sénégalaise. Elle avait été non-admise le matin même pour défaut de moyens de subsistance et absence de date fixe de retour. Son réacheminement était programmé pour le début de l'après-midi.

→ Le « jour franc » est une garantie essentielle pour toute personne placée en zone d'attente ; ce délai devrait être systématiquement accordé aux étrangers, sans qu'ils aient à le demander.

Problème d'interprétariat

Les règles relatives au concours d'un interprète pendant le maintien en zone d'attente ont souffert de nombreuses modifications avec la loi du 26 novembre 2003 et ont été nettement fragilisées au nom de l'efficacité prônée par l'administration, souvent au détriment des étrangers dont la situation juridique est particulièrement complexe.

Toutes les notifications doivent en effet être faites dans une langue « *comprise* » par l'étranger. Or, la langue mentionnée sur les actes et utilisée tout au long de la procédure est rarement la langue maternelle de la personne. On rencontre ce problème notamment pour les Africains dont la langue officielle du pays est l'ancienne langue coloniale (français, anglais ou portugais). Ils ont effectivement des connaissances - le plus souvent rudimentaires - dans cette langue, peuvent répondre à des questions simples mais ne sont souvent pas à même de comprendre les points juridiques qui leur sont expliqués ou de répondre aux questions d'un juge ou d'un officier de protection.

→ La complexité de la procédure en zone d'attente et l'importance d'être informés de leurs droits font que les personnes maintenues devraient automatiquement bénéficier d'un interprète, et ce dans la langue qu'elles déclarent être leur langue maternelle.

Le passage devant le juge des libertés et de la détention

Pour la comparution de l'étranger devant le juge des libertés et de la détention chargé de se prononcer sur la prolongation du maintien dans la zone d'attente de Roissy, le ministère de l'Intérieur a décidé de construire une salle d'audience à l'intérieur même du bâtiment dans lequel sont hébergés les étrangers, c'est-à-dire dans la Zapi. L'Anafé, des associations, des magistrats et des avocats ont déjà, à plusieurs reprises, émis des réserves importantes sur la création de cette salle³⁸.

La salle d'audience de Roissy est située dans la zone aéroportuaire, éloignée de Paris, l'accès y est difficile non seulement par son éloignement et la difficulté de localiser le bâtiment sur une vaste zone de fret, mais aussi par le coût qu'engendre ce déplacement. Le bâtiment se trouve hors d'un établissement judiciaire, jouxtant le lieu où sont maintenus les étrangers sous le contrôle de la police, cerné de grillages, contrôlé par la police. Ceci peut difficilement être considéré comme un lieu où se rend la justice et identifiable comme tel, se distinguant traditionnellement par sa situation au cœur de la cité et son architecture.

Pour mémoire : plus de 12 000 personnes (soit autant que le contentieux pénal annuel du Tribunal de grande instance de Bobigny) ont été présentées en 2002 aux audiences du 35 quater³⁹.

Malgré plusieurs demandes, et à l'exception d'une visite effectuée par la Présidente de l'Anafé avec le ministre de l'Intérieur en novembre 2004, il a été impossible pour les intervenants de l'Anafé de la visiter. Les informations qu'a pu obtenir l'Anafé principalement par le biais des réunions hebdomadaires avec la PAF et la CRF avaient fait état d'une mise en fonction au début de l'année 2005. Lors de la visite effectuée par le ministre de l'Intérieur, Monsieur Dominique de Villepin, des travaux d'extension ont été annoncés, ce qui repousserait l'ouverture au 1^{er} janvier 2006.

Cependant, la mise en œuvre de la délocalisation est déjà une réalité dans le centre de rétention de Coquelles, où la première audience délocalisée concernant les étrangers en situation irrégulière s'est déroulée le 13 juin 2005.

→ **Cette délocalisation constitue une violation des principes essentiels du procès judiciaire et du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Elle ne répond ni au principe de l'indépendance et de l'impartialité des juges, ni au principe fondamental de la publicité des débats.**

→ **La délocalisation des audiences ne répond pas non plus aux exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ratifiée par la France, qui prévoit dans son article 6 que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial »**

→ **Des syndicats et associations demandent que ce projet de délocalisation des audiences soit abandonné.**

VIII. Le retour des « vols groupés »

Le recours aux charters a été utilisé pour la première fois en France en mars 2003 pour des étrangers maintenus aux frontières, alors que les étrangers refoulés dans ces conditions n'ont droit qu'à un examen rapide de leur situation, sans recours suspensif en cas de rejet.

³⁸ Voir le site de l'Anafé www.anafe.org.

³⁹ Anafé, *La frontière et le droit : la zone d'attente de Roissy sous le regard de l'Anafé (avril-octobre 2004)*, op. cité.

En 2003, le ministre de l'intérieur a justifié le recours à ces vols groupés en affirmant que⁴⁰ :

« La zone d'attente de l'aéroport de Roissy conçue pour accueillir 300 personnes en accueille 500 ; je suis plus que jamais convaincu que les vols groupés constituent la solution la plus équilibrée, la plus humaine, pour la désengorger ; nous ne pouvons pas accueillir tous les malheureux du monde. 200 personnes sont hébergées dans des conditions indignes ; nous n'augmenterons pas la capacité d'accueil, cela aurait pour effet d'augmenter le nombre de personnes en détresse ».

Le ministre de l'Intérieur s'est félicité de l'efficacité de ces vols groupés

« L'organisation de vols groupés pour désengorger la zone d'attente de Roissy, au début de cette année, a eu des effets très significatifs sur la pression migratoire en provenance d'Afrique. Alors qu'au début du mois de mars 2003, il arrivait en moyenne à Roissy 60 Sénégalais et 50 Ivoiriens par semaine, ce flux est passé dès le mois d'avril, respectivement, à 4 et 3 personnes. Entre temps, nous avons organisé quatre vols groupés à destination de ces pays. »

Répondant à une question d'actualité à l'Assemblée nationale, le ministre a déclaré le 26 mars 2003 que "des vols groupés d'étrangers non admis sur le territoire français" seraient organisés toutes les semaines. Cette pratique est pourtant jugée contraire aux textes fondamentaux, prohibent ces pratiques, notamment l'article 4 du protocole additionnel du 16 septembre 1963 à la convention européenne des droits de l'homme.

■
L'utilisation de ce moyen, en extrême urgence, a permis au ministère de l'Intérieur d'éluder l'intervention de la Justice, des avocats et des associations oeuvrant en faveur des étrangers selon le syndicat de la magistrature⁴¹.

Les organisations de défense des immigrés ont toutes unanimement condamné le retour de cette pratique des charters et leur nouvelle dimension européenne qui veut que les Etats membres de l'Union regroupent leurs étrangers en partance pour une même destination, pour une rentabilité maximum des charters. L'Anafé a exprimé ses inquiétudes quant au caractère expéditif des refoulements par cette méthode dite des « vols groupés » : manque d'informations sur les procédures, examen rapide des dossiers, pas de recours suspensif, conditions d'embarquement musclées selon les premiers témoignages ... L'Anafé a contesté que cette mesure puisse être officiellement justifiée comme étant le moyen de mettre un terme aux « conditions indignes » dans lesquelles étaient maintenus les étrangers⁴². En outre, nul ne nie que ces vols peuvent potentiellement faciliter les mauvais traitements. Loin de tout regard, les policiers embarquent les étrangers dans des avions spécialement affrétés pour eux, et si ce n'est le commandant de bord qui pourrait faire état de mauvais traitements ? En témoigne le fait que le ministre de l'Intérieur a fait accompagner ces vols par des représentants de la Croix-Rouge française.

⁴⁰ Déclaration de Mr Sarkozy sur France info, le 3 mars 2003.

⁴¹ Communiqué du syndicat de la magistrature, mars 2003, disponible sur le site www.anafe.org.

⁴² Communiqué de l'Anafé, *Charters et zones d'attentes, réponse de l'Anafé à Mr Sarkozy*, 7 mars 2003, voir le site de l'Anafé.

LA RETENTION ADMINISTRATIVE

I. Le durcissement du régime de la rétention administrative :

Le régime de rétention administrative, c'est la possibilité pour l'administration de « retenir » un étranger qui est sous le coup d'une mesure d'éloignement du territoire, qu'il s'agisse d'une mesure administrative (expulsion, pour des motifs d'ordre public ou reconduite à la frontière, comme sanction du séjour irrégulier) ou d'une mesure judiciaire (condamnation à une peine d'interdiction du territoire à titre de sanction d'un délit - y compris le délit de séjour irrégulier) le temps d'organiser son éloignement du territoire⁴³, ce en vertu des articles L. 551-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

➤ Possible maintien dans «des locaux de rétention administrative» pour une durée n'excédant pas 48 heures. Ces locaux désignent en fait le plus souvent des postes de police. Quelles possibilités les associations et organisations auront pour s'assurer du respect des droits des étrangers si ceux-ci sont parsemés dans les commissariats de France?

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 «relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité» maintenant intégrée au code des étrangers, réforme en profondeur le régime de la rétention administrative et, combinée à la consigne impérative de « faire du chiffre », elle produit des effets inquiétants dans les centres de rétention. L'entassement des personnes dans des conditions précaires et inadaptées, les tensions et les incidents qui en découlent, semblent indiquer qu'un seuil est en passe d'être franchi, au-delà duquel la situation deviendrait difficile à contrôler.

Les organisations de défense des étrangers ont immédiatement réagi, critiquant vivement « Un doublement par rapport aux chiffres précédents, ce qui induit nécessairement sur le terrain et nous l'avons constaté très vite, une augmentation très importante du nombre d'interpellations et donc du nombre de placements en rétention. En quelques semaines, les centres de rétention, qui n'étaient qu'en partie occupés, ont été complètement remplis. Or, ils ne sont pas adaptés pour des situations où ils doivent fonctionner à 100 % de leur capacité. »⁴⁴

II. Des avancées peu nombreuses :

Pourtant certaines avancées réclamées de longues dates par les organisations de défense des droits des étrangers sont finalement mise en place par cette même loi. Ainsi les ONG se félicitent que la loi prévoit qu'un espace soit créé dans chaque centre de rétention afin que l'avocat puisse discuter en toute confidentialité avec son client.

Art L. 553-5 du Code des Etrangers « Dans chaque lieu de rétention, un espace permettent aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers retenus est prévu. A cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat. »

⁴³ note réalisée par l'Anafé, la Cimade et le Gisti, membres du réseau MIGREUROP

⁴⁴ Interview de Laurent Giovannoni, coordinateur du service de Défense des Étrangers Reconduits par le journal *Causes communes*, février 2005

III. Les atteintes portées aux droits fondamentaux des étrangers :

➤ L'assignation à domicile qui jusque là était la règle devient l'exception laissant sa place à la rétention administrative, qui en 1993 encore, n'était possible qu'en cas de "nécessité absolue" :

Art L.552-4 du Code des Etrangers « *À titre exceptionnel, le juge peut ordonner l'assignation à résidence de l'étranger lorsque celui-ci dispose de garanties de représentation effectives, après remise à un service de police ou à une unité de gendarmerie* »

➤ La durée maximum de la rétention a été grandement rallongée **passant de 12 jours** (loi de 1998) **à un maximum de 32 jours** aujourd'hui, en application de l'article L. 552-7. Le juge des libertés et de la détention après l'écoulement d'un délai de 48 heures peut prononcer la prolongation de la rétention de 15 jours et sous certaines conditions renouveler ce délai pour quinze jours encore.

Ce rallongement de la durée de rétention qui en plus sera plus facilement prononcé, dans des centres déjà surpeuplés ne pourra qu'aggraver une situation déjà catastrophique. Les conséquences ? D'un côté l'administration dispose d'un délai plus grand pour récupérer les deux documents nécessaires à l'éloignement des individus : un document de voyage (passeport valide ou accord du consulat) et un billet d'avion. Mais de l'autre, les retenus sont de fait condamnés à une privation de liberté plus longue et souvent « insoutenable ».

➤ L'article L. 551-3 **limite le droit à demander l'asile** :

« *A son arrivée au centre de rétention, l'étranger reçoit notification des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile. Il lui est notamment indiqué que sa demande d'asile ne sera plus recevable pendant la période de rétention si elle est formulée plus de cinq jours après cette notification* ».

Or, une demande d'asile faite en rétention est déjà le plus souvent examinée dans le cadre d'une procédure "prioritaire" et donc en accéléré. Mais, ici, le gouvernement français va bien plus loin : interdire, rendre irrecevable une demande d'asile est en totale contradiction avec la Convention de 1951 dont l'article 31 stipule qu'« aucun des États contractants n'expulsera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée... ». La Cimade rompue à ces demandes d'asile dénonce les difficultés engendrées par un laps de temps aussi court : « pratiquement, il faut obtenir plusieurs papiers, trouver des interprètes, le processus est long ».

➤ Décret n° 2005-617 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L 111-9, L 551-2, L 553-6 et L 821-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, du 30 mai 2005

Ce décret vient compléter et préciser la loi de novembre 2003 et en restreint la portée en ce qui concerne l'accès à un interprète :

Art 18 « l'administration met à la disposition des étrangers maintenus en zones d'attentes ou en centre ou en local de rétention administratives qui ne comprennent pas le français, un interprète, dans le seul cadre des procédures de non-admission ou d'éloignement dont ils font l'objet. Dans les autres cas, la rétribution du prestataire est à la charge de l'étranger ».

Les personnes étrangères placées en rétention et sollicitant l'asile devront désormais rémunérer elles-mêmes les interprètes qu'elles solliciteront pour rédiger leur demande et remplir le formulaire de l'OFPRA en français (rédaction en français rendue obligatoire par un décret d'août 2004). Comment peut-on concevoir que ces personnes, pour l'immense majorité démunies, pourront être en mesure, alors qu'elles sont privées de liberté, de se faire entendre et d'expliquer avec précision leur besoin de protection ?

Au-delà de la violation caractérisée du droit constitutionnel à demander l'asile, cette disposition représente et est perçue dès maintenant par les intéressés comme un mépris à l'égard de leur personne, une humiliation.

➤ Le décret prévoit des centres de 140 places. Pourtant le ministre de l'intérieur s'était engagé à limiter ce nombre à un maximum de cent. Au-delà d'un certain seuil, les centres de rétention changent de nature : disparition inévitable du caractère individuel des relations humaines, tensions accrues, ... Cette dimension par trop excessive ouvre la voie à toutes les dérives, aux phénomènes de violence et à l'évolution vers un régime carcéral.

➤ Nouveau report de la mise en conformité des lieux de rétention :

Le premier décret sur la rétention, publié en mars 2001, avait établi un certain nombre de normes matérielles et d'équipement, afin que les conditions du maintien des personnes puissent préserver leur dignité. Le décret de 2001 avait prévu un délai de trois ans pour que les centres et locaux de rétention s'adaptent à ces normes. En 2004, compte tenu des retards pris, le ministère de l'Intérieur avait prolongé d'un an ce délai. Le décret du 30 mai 2005 vient utiliser le prétexte d'une modification de ces normes pour instaurer **un nouveau report de deux ans quant à la mise en conformité des lieux de rétention (repoussée au 31 décembre 2006)**.

La Cimade estime qu'il n'est pas admissible que les normes édictées en 2001 ne soient toujours pas respectées. Hors ces normes sont censées assurer le respect des personnes. Ces prolongements de délai qui se succèdent montre d'une part que ces centres ne respectent pas la dignité de la personne humaine, et d'autre part démontrent la mauvaise foi des politiques. La Cimade dénonce une politique pressée de renvoyer toujours plus d'étrangers, et qui a pris la décision de négliger l'élémentaire respect des personnes, de leurs droits comme de leur dignité.

IV. Les mineurs :

Le décret du 30 mai 2005 consacre également la création de centres destinés à recevoir des familles. Ainsi, lorsque des parents étrangers sont placés en rétention pour l'exécution d'une mesure d'éloignement les concernant, les enfants mineurs peuvent également être placés dans le même lieu de rétention pour ne pas séparer la famille en attendant le départ.

Des enfants de tous âges, accompagnant leurs parents, sont donc placés en rétention alors que rien n'est prévu pour les accueillir tant sur le plan éducatif, psychologique que sur le plan de leur sécurité.

Cela signifie très concrètement que la forte tendance constatée depuis plusieurs mois au placement d'enfants mineurs en rétention va se renforcer, le phénomène est même en train de se banaliser. Cette disposition est lourde de conséquences ; sur le principe, la Cimade rappelle que les enfants n'ont rien à faire en rétention, les pouvoirs publics ayant bien d'autres moyens moins coercitifs à leur disposition. Par sa pratique quotidienne, la Cimade témoigne que le placement des enfants en rétention est pour eux particulièrement traumatisant et destructeur, tant pour leur équilibre psychologique que familial

Une proposition de résolution au Sénat tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions de rétention et de placement en zone d'attente des mineurs étrangers, dresse un tableau édifiant des conditions générales de rétention depuis la loi de 2003 : *« Ces conditions se sont particulièrement dégradées depuis les récentes politiques en matière d'immigration. Il est évident que l'allongement du délai de rétention, porté à 32 jours depuis la loi du 26 novembre 2003 au lieu de 12 précédemment, a un impact sur les conditions de vie dans ces centres. Aujourd'hui, elles sont caractérisées par le surpeuplement, la promiscuité, la dégradation des locaux ou bien encore les violences. Dans ces conditions, la sécurité des plus vulnérables, tels que les femmes et les enfants, ne peut même plus être garantie. Les conséquences de ce surpeuplement et de cette promiscuité sont évidentes : harcèlement, prostitution, ou encore isolements forcés. Le séjour en rétention est devenu une épreuve particulièrement traumatisante pour les enfants. »*

V. Témoignages :

La Cimade dans un recueil de témoignages de ces intervenants juridiques dans les centres de rétention fait le bilan un an après l'application de la loi Sarkozy de 2003. Ce recueil édité en décembre 2004 fournit des témoignages édifiants sur les conditions de vie exécrables dans des locaux parfois sans fenêtre, sans accès à l'extérieur, du stress occasionné par le traitement expéditif des demandes, le désespoir qu'engendre les refus et la pression exercée par les policiers

- a) La volonté d'obtenir des résultats aboutit parfois à des pratiques absurdes, prenant **l'aspect d'un véritable acharnement à placer des gens en rétention que l'on sait pertinemment ne pas pouvoir éloigner.**

Monsieur D., de nationalité marocaine, fait l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire français pour une durée de 2 ans prononcée le 14 avril 2003 par le tribunal correctionnel de Créteil en complément d'une peine de prison ferme de 2 mois. Incarcéré à la prison de

Fresnes, il est placé au centre de rétention du Mesnil-Amelot dès sa sortie. Le consulat marocain ne l'ayant pas reconnu, il est libéré au bout d'une semaine le 17 juillet 2003. Monsieur D. se rend alors à Rennes pour rendre visite à une amie. Il fait l'objet d'un contrôle dans le métro et à nouveau est placé en rétention au centre de Nantes par la préfecture de l'Ille et Vilaine sur la base de son interdiction du territoire français. Il est présenté aux consulats du Maroc et de l'Égypte qui ne le reconnaissent pas. A l'issue de la rétention, il est déféré devant le juge (la loi prévoit des poursuites à l'encontre de l'étranger qui ne communique pas les éléments permettant son renvoi) : il est condamné en comparution immédiate à une peine de 3 mois de prison ferme. Il reste à la prison de Rennes deux mois et dix jours. A sa sortie, il est de nouveau placé au centre de rétention de Nantes où il reste six jours durant lesquels il est présenté aux consulats de Tunisie et du Maroc. Aucun des deux ne le reconnaît. Il est à nouveau déféré devant le juge pénal qui le condamne à 6 mois de prison ferme. Il reste deux mois et dix jours à la prison de Rennes. A la suite de cela, il retourne au centre de rétention de Nantes. Il est présenté aux consulats d'Égypte, du Maroc, d'Algérie et de la Tunisie. Aucun d'entre eux ne le reconnaît. Il est une nouvelle fois déféré et le juge pénal le condamne à 4 mois de prison ferme. Il effectue une peine de 5 mois et 10 jours. A sa sortie, il est de nouveau placé au centre de rétention de Nantes. En juillet 2004, M. D. s'est donc retrouvé en rétention pour la 5ème fois sur la base de la même mesure d'éloignement. Il finit par être libéré suite à de nombreuses interventions de la Cimade auprès de la préfecture. Monsieur D. ne saurait être tenu pour responsable de sa non reconnaissance par les différents consulats : en effet, il est issu d'une union hors mariage d'un père de nationalité égyptienne et d'une mère de nationalité marocaine ; aucun des deux pays ne le considère comme son ressortissant. Monsieur D. s'apprête à déposer une demande de reconnaissance d'apatridie.

- b) Les enfants mineurs sont les premières victimes** de cette course aux chiffres : des mineurs sont considérés majeurs au moyen de l'expertise osseuse ; or celle-ci s'avère souvent erronée :

M. D., né le 18 février 1989, de nationalité croate, interpellé en Moselle, arrive au centre de rétention du Mesnil-Amelot le 13 octobre 2004. Une expertise osseuse a conclu à sa majorité. La rétention a déjà été prolongée par le juge des libertés et de la détention de Metz et le tribunal administratif de Strasbourg a confirmé l'arrêté de reconduite à la frontière. M. D. récupère son passeport qui confirme sa date de naissance et donc sa minorité. La gendarmerie du centre de rétention fait authentifier ce passeport par le consulat de Croatie et par la Police aux frontières. Malgré cela, la préfecture de la Moselle refuse de le libérer. La Cimade saisit alors le parquet des mineurs de Meaux. M. D. saisit le juge des enfants de Meaux. Le juge des enfants se déplace au centre de rétention et organise une nouvelle saisine du juge des libertés et de la détention. Ce dernier juge rend une ordonnance de remise en liberté : M. D., âgé de 15 ans ; est libéré après avoir passé 15 jours en rétention administrative.

Les centres de rétention administrative ne sont pas des endroits adaptés aux mineurs et ceux-ci ne devraient jamais s'y trouver.

- c) Placement des femmes enceintes :**

Le 17 août 2004, Madame S., de nationalité ivoirienne, fait l'objet d'un arrêté de placement en détention prononcé par la préfecture de Seine et Marne. En fait, enceinte de sept mois, elle

est emmenée à l'hôpital de Meaux aussitôt après la notification de ses droits en rétention au poste de gendarmerie du centre de rétention du Mesnil-Amelot car le médecin du centre a établi un certificat d'incompatibilité de son état de santé avec la rétention. Madame S. est donc placée en rétention administrative à l'hôpital de Meaux. Devant le juge des libertés et de la détention, il est soulevé que Madame S. a été privée de ses droits à l'hôpital où elle n'avait accès direct ni à un téléphone, ni à un fax, et qu'un hôpital n'est pas un lieu de rétention administrative (en tout état de cause, son état de grossesse était incompatible avec un vol en avion). Le juge accorde tout de même la prolongation de la rétention. La Cour d'appel décide de l'assigner à résidence. Quelques jours plus tard, la police se rend au domicile de Madame S. pour mettre la mesure d'éloignement à exécution. Madame S. n'est pas montée dans l'avion ; la préfecture l'a déferée devant le juge pénal pour refus d'embarquement.

d) Des personnes sont incitées à renoncer à leur demande d'asile :

Malgré l'encadrement beaucoup plus strict des conditions dans lesquelles les étrangers peuvent demander l'asile en rétention – la loi du 26 novembre 2003 prévoit que la demande n'est plus recevable si elle est formulée plus de cinq jours après la notification des droits à l'arrivée au centre de rétention – certaines préfectures développent des pratiques tendant à décourager les demandeurs, voire à les inciter à renoncer à leur demande.

Messieurs S. et B., tous deux algériens, sont arrêtés courant août sur leur lieu de travail par la Police aux frontières de l'Aude. Il leur est notifié à chacun un arrêté de reconduite à la frontière daté du 19 août 2004, puis ils sont placés au local de rétention de

Narbonne. Ils sont présentés au juge des libertés et de la détention de Narbonne pour la prolongation de leur placement en rétention et sont transférés au centre de rétention de Sète. A leur arrivée à Sète, ils manifestent leur souhait de demander l'asile. Une escorte de l'Aude vient les chercher pour les conduire à la préfecture de Carcassonne. L'entretien avec les fonctionnaires de la préfecture et de l'escorte se passe mal. Messieurs B. et S. sont dissuadés de remplir leur dossier de demande d'asile. Ils reviennent au centre de rétention de Sète après avoir signé un document par lequel ils renoncent à solliciter l'asile. Messieurs B. et S. sont reconduits à la frontière quelques jours plus tard.

Monsieur B. a laissé le témoignage écrit suivant : « Je suis allé à la préfecture de l'Aude, à Carcassonne, pour déposer une demande d'asile. Je suis parti là bas avec M. S. C'est une escorte de Narbonne qui est venue nous chercher au centre de rétention de Sète. Nous sommes arrivés à la préfecture de l'Aude, à Carcassonne, en début d'après midi, le 25 août 2004. Nous avons été présentés devant un guichet. Il n'y avait que les policiers (ils étaient 5), une dame de la préfecture et nous-mêmes. La dame nous dit bonjour. Un policier a dit que nous venions pour demander l'asile. La dame m'a demandé si j'avais un passeport sur moi. Je lui ai répondu que je n'avais rien. Ensuite, elle dit aux policiers et à nous mêmes que la demande d'asile ne servira à rien, que l'on ne pourra pas obtenir l'asile. Nous n'avons même pas eu le temps de raconter notre histoire. La dame nous donne un dossier épais à remplir. Les policiers nous disent de nous dépêcher. Je sais un peu écrire en français, mais j'ai du mal. Je ne pouvais pas écrire mon histoire qui explique les menaces en Algérie aussi rapidement que le voulaient les policiers. Comme j'ai vu que je ne pourrais pas remplir

correctement la demande, j'ai préféré reposer le dossier. Il n'y avait pas d'interprète, alors que M. S. ne comprend pas très bien le français. M. S. et moi-même avons refusé, dans ces conditions, de remplir le dossier de la demande d'asile. La dame rigolait avec le policier. L'un des policiers a dit qu'il valait mieux que je rentre chez moi. »

e) Les témoignages des personnes intervenant dans ces centres font état de traitements pouvant être considérés comme des traitements cruels, inhumains et dégradants

Ainsi les intervenant juridiques de la Cimade constatent : préliminaire à la rétention, la garde à vue est souvent très mal vécue : « je n'ai rien fait, je ne suis pas un voleur, je n'ai fais de mal à personne... ». A l'issue de la garde à vue, lors du placement en rétention, la personne se voit informée de l'ensemble de ses droits. On lui parle alors de recours devant le tribunal administratif, de demande d'asile sous cinq jours... Tout cela est complexe, rapide, et se passe alors que l'angoisse empêche tout raisonnement pragmatique. C'est souvent à ce moment que la personne prend pleinement conscience de la situation de rupture dans laquelle elle se trouve. En fait, le régime même de la rétention veut que tout, ou tout du moins presque tout, se joue lors des premières quarante-huit heures. La personne concernée ne le comprend pas toujours, mais le ressent forcément puisque après le tourbillon de rendez-vous (Préfecture, Tribunal Administratif, Tribunal de Grande Instance), le vide et l'attente s'installent.

L'attente est gérée à coups d'anxiolytiques et de somnifères. La plupart des personnes qui se trouvent au centre sont souvent réfractaires à l'utilisation des médicaments dans les premiers jours. Mais très vite, la souffrance devenant insupportable, elles y ont recours. A ce climat tendu s'ajoute l'absence d'accès à l'air libre. Les personnes sont confinées dans un espace très restreint et ce pour une durée pouvant aller jusqu'à 32 jours. L'absence de cours de promenade contribue à aggraver la détresse psychologique. Il arrive que l'angoisse devienne tellement pesante que la vie même perd son sens. **Vient alors l'idée d'y mettre fin par tout moyen. « Cela vaut mieux que la torture, la prison, la mort imposée ou l'humiliation en cas de retour. »** Tout peut devenir une arme contre soi-même : un bout de drap, une fourchette, une lame de rasoir, un stylo...

Octobre 2004, Monsieur I. est placé en rétention. Il se dit d'origine moldave. Il ne parle pas le français. A chaque présentation devant une juridiction, il doit s'exprimer avec l'aide d'une interprète roumaine. Il s'insurge, ne lui fait pas confiance, et demande l'assistance d'un interprète moldave. Monsieur I. a quitté son pays depuis l'âge de 8 ans. Toute sa famille est décédée. Il vit en Italie. Il est venu en France pour quelques jours et s'est fait interpeller. Il ne supporte pas les conditions dans lesquelles on le prive de sa liberté. Il passe ses journées à marcher dans le couloir du centre, couloir long de 10m tout au plus. Il ne supporte plus cette pression et avale 2 cuillères. Il est transporté au CHU. L'une est évacuée naturellement, l'autre reste dans son ventre. Il est ramené au centre. Les consignes médicales expliquent que s'il a de nouveau des douleurs, il doit être ramené immédiatement au CHU car la cuillère peut perforer l'intestin. M. I. menace à nouveau de mettre ses jours en danger. Quelques jours plus tard, il ne tient plus le choc et s'ouvre le bras avec une lame de rasoir. Les pompiers arrivent, il est soigné sur place. Le jour de l'audience de prolongation de la rétention arrive. Le magistrat autorise une prolongation de 15 jours. M. I. rentre au centre de rétention désespéré. Un gardien le retrouve quelques heures plus tard pendu à une porte : il réussit à couper la corde faite de draps avant qu'il ne soit trop tard. M. I. est transporté au CHU en traumatologie et est à nouveau ramené quelques heures plus tard au centre de rétention. La situation est très tendue. Une expertise médicale conclut que M. I. peut récidiver

et aller jusqu'à l'effectivité de son acte. Pour autant, une nouvelle procédure juridique ne donne rien ; seule la médiatisation des incidents répétés au centre de rétention de Nantes finit par convaincre la préfecture de le libérer. Médiatisation car dans le même temps, le 16 octobre, M. Z., qui supporte difficilement son enfermement, s'entaille les bras. Les gardiens sont alertés, mais ne peuvent approcher car M. Z. menace de se crever les yeux avec une fourchette si l'un d'eux approche. Les secours arrivent. M. Z est transporté aux urgences. L'audience devant le juge des libertés et de la détention aura lieu dans la chambre carcérale où M. Z est placé. La radio révèle que M. Z a avalé une lame de rasoir. Il est soigné et ramené au centre. A l'issue des 32 jours de rétention, M. Z. est déféré. Il s'entaille de nouveau les veines lors de son audience en comparution immédiate grâce à une lame qu'il est parvenu à dissimuler. L'audience se déroule sans lui. Il écope d'une peine de 4 mois....

A Coquelles, promiscuité, allongement de la durée de la rétention, absence de loisirs, horaires restreints pour fumer (9h, 11h, 14h, 17h, 21h) conduisent à des tensions entre personnes retenues, intervenants en rétention (Cimade, OMI, personnel médical) et policiers. Le centre de Coquelles est divisé en trois zones et les incidents se déroulent la plupart du temps dans la zone de vie n°1. Cette zone a été prévue au départ pour accueillir 20 personnes, mais des lits superposés ont été installés, ce qui a permis de doubler sa capacité (40 places), (la capacité des deux autres zones a été maintenue à 20 personnes). Fréquemment les personnes retenues détruisent les caméras, les cabines téléphoniques ou le mobilier. Mais c'est un moindre mal que de trouver un exutoire à sa violence contre des objets. Les tentatives d'automutilations ou les violences entre personnes retenues sont de plus en plus fréquentes. La mise en danger de sa vie est souvent l'ultime appel que peut lancer l'être humain quand il est à bout.

Tentatives de suicide, automutilations, grèves de la faim en 2004:

- Le 25 mars 2004, grève de la faim de 2 Turcs.
 - En juin, un Sri lankais fait un stock de médicament, puis avale le tout (lavage d'estomac à l'hôpital puis reconduite au Sri Lanka).
 - Le 5 juillet 2004: un retenu tente de se suicider en se tailladant avec un bout métallique récupéré sur un bracelet de montre. La police n'a pas pu le placer en chambre d'isolement, car les quatre chambres sont hors service, sans serrures.
- En septembre, 6 Soudanais du Darfour sont placés au centre. Malgré la situation au Darfour, l'administration leur notifie des arrêtés de reconduite à la frontière pour le Soudan. Ils commencent alors une grève de la faim et pour l'un d'entre eux une grève de la soif. Les interventions de la Cimade auprès des autorités permettent à leurs demandes d'asile d'être prises en compte. Finalement, ils obtiennent pour certains le statut de réfugié et deux autres la protection subsidiaire.
- Le 14 septembre : un Ghanéen diabétique arrête son traitement : il ne supporte plus l'enfermement et surtout les conditions de rétention. Son taux de glucides grimpe en flèche.
- Le 21 octobre : un Roumain ayant des tendances suicidaires est placé à l'isolement. Aucune des 4 chambres d'isolement ne comportant une serrure, cette personne reste pendant 2 jours avec deux policiers à son chevet.

Des violences :

Le 12 janvier 2004, un Turc fait une arme en limant le manche de sa brosse à dents et tente de tuer un retenu albanais. Il n'est transféré dans une autre zone de vie que le lendemain, après qu'il a de nouveau confectionné une nouvelle arme avec la brosse à dent d'un autre retenu.

Le 19 janvier, un Somalien frappe au visage un Indien car il s'est senti insulté. Les cellules d'isolement sont assez souvent utilisées pour calmer les retenus violents. Le 21 janvier 2004, les retenus, après s'être plaints la veille au soir qu'ils n'avaient pas de chauffage depuis trois jours, refusent d'intégrer leur chambre. La brigade de nuit a proposé des couvertures et a conseillé aux retenus de parler de ce problème le lendemain matin. A la sortie du réfectoire après le petit déjeuner, un Camerounais, M. D., un des seuls qui parle français, se propose de faire le porte-parole. Le ton monte : il est molesté par les policiers (6 au moins) : coups de matraques sur une jambe, coups de pieds à terre avec les Rangers sur le visage. Il est ensuite menotté (à terre) puis tiré vers la chambre d'isolement. Une avocate vient au centre, s'entretient avec M. D et dépose plainte. Après un passage d'une heure et demi dans le bureau d'un responsable du centre, il retire sa plainte. Il affirme avoir passé un accord avec la police : il ne dit rien sur les violences lors de son passage devant le juge contre une promesse de libération. La promesse n'est pas tenue : il est réadmis en Belgique quelques jours plus tard. Tous les retenus témoins des faits sont rapidement libérés. Le chauffage ne reviendra que 6 jours après.

LES PRISONS EN FRANCE

L'administration pénitentiaire française doit faire face aujourd'hui à de graves problèmes de surpopulation et les conditions de vie des détenus sont qualifiées de **traitements inhumains et dégradants tant par les institutions internationales, européennes que nationale**⁴⁵. « La France face à ces prisons », un rapport édifiant de l'Assemblée Nationale rendu en 2000, dresse un constat sévère de la condition pénitentiaire⁴⁶. Pourtant aujourd'hui, la situation s'est encore aggravée, cela due en grande partie à l'augmentation de la population carcérale résultat d'une politique pénale de plus en plus répressive, l'application du principe de la « tolérance zéro ». En effet, l'obsession de sécurité du gouvernement a conduit à une profonde modification du droit pénal français à la suite des lois Perben de 2002 et 2004 et la loi sur la sécurité intérieure de 2003. Toutes ont concouru à augmenter le nombre des détenus : allongement et facilitation du recours à la détention provisoire, allongement des peines encourues et création de nouvelles infractions. Les sanctions non privatives de libertés ne sont pas prononcées à la place des peines d'emprisonnement. Les aménagements de la peine, tels que la libération conditionnelle, le placement à l'extérieur ou la semi-liberté sont en voie de dépérissement. L'OIP dénonce une fuite en avant dans le recours à l'incarcération, alors même que cette politique très répressive n'a entraîné aucun surcroît de sécurité collective, les chiffres des violences contre les personnes étant en constante augmentation, selon les statistiques du ministère de l'Intérieur et de l'Observatoire national de la délinquance.

I. Des nouvelles lois favorisant l'incarcération:

1. La loi Perben : loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 :

Cette loi modifie le droit pénal applicable au mineur, en prévoyant notamment que les mineurs de 13 à 16 ans pourront être placés en détention provisoire en matière correctionnelle. Elle généralise le recours à la comparution immédiate à l'ensemble des délits passible d'emprisonnement, alors que cette procédure expéditive est peu respectueuse des droits de la défense et connaît des règles de placement en détention provisoire beaucoup plus souples que le régime général prévu par le Code de procédure pénale.

Alors que la loi Guigou de 2000 sur la présomption d'innocence avait pour objectif de limiter au maximum les placements en détention, cette loi opère un total revirement: abaissement généralisé à trois ans du seuil de la peine d'emprisonnement qui doit être encourue pour que la détention provisoire puisse être ordonnée ou prolongée, rétablissement du critère du trouble à l'ordre public parmi les motifs de la prolongation d'une détention provisoire, et la possibilité de prolonger considérablement la durée de cette détention, cela risque de banaliser le caractère " exceptionnel " de la prolongation.

⁴⁵ Rapport au gouvernement de la République Française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la Prévention de la Torture et des peines ou traitement, inhumains ou dégradants ; Assemblée Nationale, Rapport de la Commission d'enquête, *La France face à ces prisons* , présentée le 28 juin 2000

⁴⁶ Rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale, *La France face à ces prisons*, 28 juin 2000

L'OIP constate ainsi entre le 1er janvier 2002 et le 1er janvier 2003 une hausse de 30% du nombre de prévenus en détention⁴⁷. La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), autorité administrative attachée aux services du Premier ministre et chargée par l'Etat de veiller au respect des droits de l'Homme en France a mis en garde le gouvernement face à sa politique affirmant que « la délinquance zéro » relève du fantasme, et la « tolérance zéro » du totalitarisme juridique⁴⁸.

2. La loi « sécurité intérieure » du 18 mars 2003 :

Cette loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (ci-après LSI) a multiplié les dispositions devant permettre d'assurer la sécurité et la tranquillité publiques. Elle crée de nouvelles incriminations pour lutter contre les réseaux du proxénétisme et de la mendicité organisée : lutte contre la prostitution sur la voie publique punissant le racolage même passif (deux mois d'emprisonnement), l'exploitation de la mendicité effectuée pour autrui (trois mois d'emprisonnement), les attroupements dans les bas des immeubles... ces lois ont été très mal perçues par l'ensemble des professions juridiques et des associations car elle visent seulement à exclure encore davantage une population déjà vulnérable (mendiants, roms, prostituées, jeunes des banlieues)

3. Loi Perben II du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité :

Avec ses 224 articles, qui modifient eux-mêmes plus de 400 articles du code pénal et du code de procédure pénale, la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité engage l'une des réformes les plus importantes de notre système pénal qui prolonge la modernisation initiée en cette matière par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

Cette loi ayant pour objectif affiché d'améliorer la justice l'a rendue plus expéditive avec l'instauration du plaider coupable, une nouvelle modalité de la réponse pénale aux contentieux de masse. Cela concerne les crimes et délits entraînant des peines allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement qui permet au procureur, si la personne incriminée reconnaît les faits qui lui sont reprochés, de fixer directement la peine qui ne peut excéder un an de prison le juge du siège, n'ayant d'autre possibilité que d'homologuer ou pas la sentence proposée, sans possibilité de la moduler.

Cette loi c'est aussi l'aggravation de la répression des infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisées, notamment par l'ajout pour certaines infractions de la circonstance aggravante de commission en bande organisée, l'introduction des règles concernant les repentis, aggravation de la répression en matière d'atteintes à l'environnement, aggravation de la répression de certaines infractions économiques, aggravation de la répression en matière de racisme ou d'homophobie, aggravation de la répression et extension des mesures de sûreté en matière d'infractions sexuelles, aggravation de la répression en matière de sécurité routière⁴⁹. La CNCDH a remis en cause l'extension des régimes

⁴⁷ OIP (Observatoire International des Prisons), *Les conditions de détention en France*, Rapport 2003, p18

⁴⁸ CNCDH, Communication au gouvernement du 24 janvier 2002.

⁴⁹Rapport sur la mise en application de la loi du 9 mars 2004, Assemblée Nationale, 24 novembre 2004

procéduraux d'exception par l'utilisation de la notion de criminalité organisée. Elle estime que « *le concept de "criminalité organisée" relève bien davantage d'une approche criminologique que d'une définition juridique* » et que « *la technique consistant à énumérer un certain nombre d'infraction et à recourir autant qu'il est possible au délit d'association de malfaiteurs, et à la circonstance aggravante de bande organisée, dessine finalement une notion sans grande cohérence, aux contours flous, qui ne répond pas à l'exigence de précision et à l'impératif de sécurité juridique qui s'y attache* ». Poursuivant l'œuvre de démantèlement des garanties procédurales en matière de détention provisoire entamée par la loi Perben I, la loi Perben II supprime, pour un certain nombre d'infraction, la règle selon laquelle le placement en détention requiert le double accord du juge d'instruction et du juge des libertés et de la détention.

II. L'administration pénitentiaire en 2004⁵⁰ :

188 établissements pénitentiaires, 117 maisons d'arrêt (dont 2 en collectivité territoriale) recevant les prévenus (détenus en attente de jugement) et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à un an lors de leur condamnation définitive.

58 établissements pour peine dont :

- 25 centres de détention (CD) accueillant les condamnés d'un an et plus considérés comme présentant les perspectives de réinsertion les meilleures. A ce titre, les CD ont un régime de détention principalement orienté vers la resocialisation des détenus.
- 28 centres pénitentiaires, établissements mixtes qui comprennent au moins deux quartiers à régime de détention différents (maisons d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale).
 - 5 maisons centrales recevant les condamnés les plus difficiles. Leur régime de détention est essentiellement axé sur la sécurité.
- 13 centres de semi-liberté autonomes, recevant les condamnés admis au régime de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur sans surveillance.
- 1 établissement public de santé nationale à Fresnes.

L'OIP (Observatoire International des Prisons) sonne l'alarme dans son rapport sur les conditions de détentions en France : promiscuité, violences, abus, mauvais traitement, le sort actuellement réservé aux hommes et aux femmes privées de liberté s'apparente à **une atteinte à la dignité humaine**. La surpopulation entraîne un très nette dégradation du climat au sein de la détention : multiplications de violences contre autrui (codétenus, surveillants) ou retournées contre soi (automutilation, suicides).

⁵⁰ Chiffre de l'administration pénitentiaire, site Internet justice.gouv.fr

III. Surpopulation et conditions de vie en détention :

1. Surpopulation

➤ Les chiffres de la surpopulation⁵¹ :

Au 1^{er} avril 2004 sur un total de 48 572 places disponibles tout établissement confondu, 62 509 personnes étaient écrouées dont 22 713 prévenus et 39 856 condamnées, jamais la population carcérale n'avait atteint un tel seuil.

Cette augmentation constante et sans précédent depuis 2001 est des plus inquiétantes. On rappellera qu'en 2001 moins de 50 000 personnes étaient détenues, en 2003, 60 963, avec en 2004, 62 509 personnes écrouées, il est temps que le gouvernement français réalise que la prison est certes une solution de facilité mais une solution non viable sur le long terme : combien de temps ce système au bord de l'explosion pourra encore tenir ? la politique pénale répressive menée n'est visiblement pas la voie à suivre, entasser les gens en prison ne rendra pas les rues plus sûres.

Ce schéma disponible sur le site de l'administration pénitentiaire traduit l'inflation continue du nombre de personnes incarcérées, inflation qui c'est poursuivie en 2003 et 2004. Au 1^{er} janvier 2005, 59 167 personnes étaient détenues en France, soit un chiffre équivalent à celui de l'année précédente (59 246). L'augmentation constatée atteint 23,7 % si l'on considère les chiffres du 1^{er} janvier 2001 (47 837). Selon les statisticiens de l'administration pénitentiaire, la stabilisation du chiffre des personnes écrouées aux 1^{er} janvier 2004 et 2005 « s'explique par deux événements survenus en 2004 : la mise en application du décret de grâce de juillet 2004, et la mise en application du nouveau système de réduction de peine au 1^{er} janvier 2005 »⁵². Le décret de grâce de l'année 2004 a en effet été plus favorable que les précédents, s'agissant des condamnés ayant encore à purger une courte période de détention. La remise s'est élevée à quinze jours par mois dans la limite de quatre mois maximum, au lieu des 7 jours par mois dans la même limite, traditionnellement octroyés. S'agissant des réductions de peine, elles sont dorénavant octroyées d'un coup, dès la mise à exécution de la peine, et non plus chaque année comme par le passé.

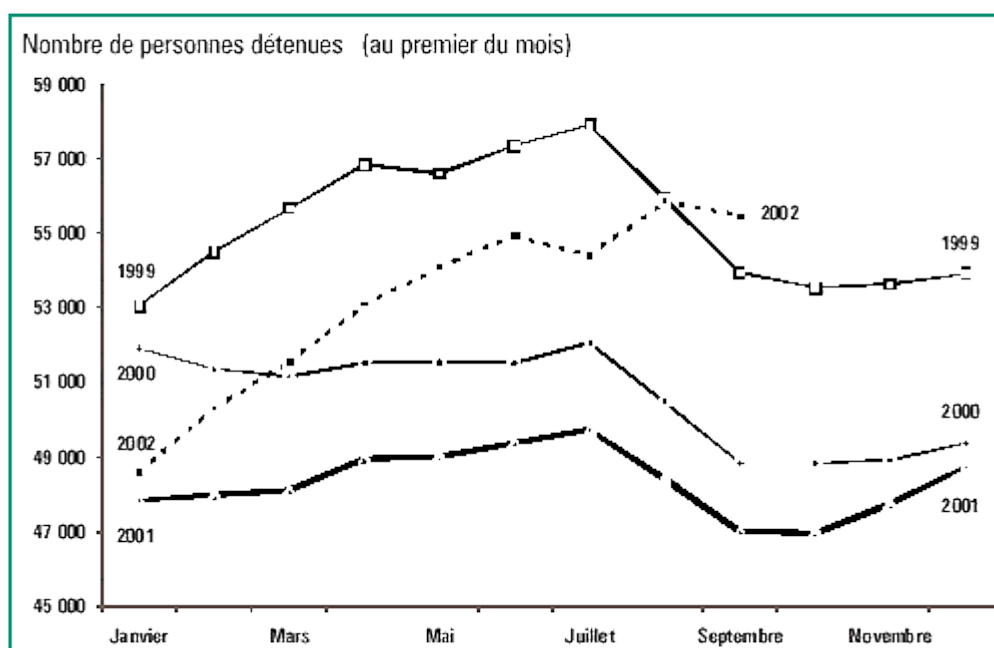
Les **entrées en détention** se sont élevées en 2004 à 84 710 et marquent une hausse de 3,4 % par rapport à l'année antérieure (81 905). La hausse atteint 25,9 % par rapport au niveau observé en 2001. Le nombre des entrées en détention avec un statut condamné a, en particulier, fortement augmenté entre 2003 et 2004 : + 16 %, passant de 22 269 en 2003 à 25 828 en 2004. La hausse observée est de 26 %, par rapport à 2001. La courbe de la population moyenne de détenu est également ascendante depuis 2001. Cette population moyenne était de 59 222 en 2004, contre 57 327 en 2003 (soit +3,3 %), 52 001 en 2002 et 48 216 en 2001. Sur la période considérée, l'augmentation est de 22,8 %. La durée moyenne de détention est en 2004 de 8,4 mois, comme l'année précédente. En 2004, 67,9 % des personnes libérées (prévenues ou condamnées), pour quelque motif que ce soit, avaient passé moins de 6 mois en détention. Si l'on considère les séjours en détention de moins d'un an, ce taux atteint 84,9 %. 11,6 % des libérés étaient restés sous écrou un an à moins de trois ans, 1,7 % de trois ans à moins de cinq ans, 1,6 % de cinq ans à moins de dix ans ; et 0,4% dix ans et plus⁵³.

⁵¹ chiffre de l'administration pénitentiaire disponible sur le site justice.gouv.fr

⁵² *Personnes placées sous main de justice, situation au 1^{er} janvier 2005, mouvements au cours de l'année 2004*, DAP

⁵³ Source : Fichier national des détenus

■ Évolution de la population carcérale



Source : statistique mensuelle de la population incarcérée

➤ Des solutions éculées

A la suite du rapport de l'Assemblée Nationale « la France face à ses prisons », les parlementaires émus de la promiscuité imposée au trois quart des détenus ont introduit dans la loi du 15 juin 2000 une échéance à trois ans pour parvenir à l'encellulement individuel des personnes placées en détention provisoire. L'échéance était au 15 juin 2003. Mais un amendement sénatorial a été voté à l'occasion de la loi du 12 juin 2003 sur la sécurité routière, cet amendement fixant un nouveau délai de cinq ans. Pour l'OIP ce nouveau délai n'est qu'un leurre « l'intention du gouvernement étant de supprimer purement et simplement toute échéance »⁵⁴.

Pour répondre à ce taux d'incarcération galopant, la France, dans le cadre de la loi de programmation de la justice du 9 septembre 2002 compte augmenter significativement sa capacité d'accueil de 13 000 places pour atteindre une capacité de 61 125 places. Cette politique n'est pas de nature à remédier à l'encombrement des établissements, les nouvelles prisons étant rapidement à leur tour saturées. L'expérience des précédents programmes de construction le démontre. Le CPT a ainsi souligné dans son rapport de 2003 que « l'augmentation de la capacité d'accueil du parc pénitentiaire ne doit pas être la première et principale réponse au problème du surpeuplement comme suggéré par le ministère de la Justice, mais doit être une mesure avant tout destinée à contribuer à l'amélioration de la qualité de détention, par exemple, pour réaliser l'objectif reporté de l'encellulement individuel. (...) Pour sa part, le CPT est convaincu qu'aucun progrès réel ne pourra être accompli sans une restriction drastique du surpeuplement. » Construire plus de prison pour faire face à la surpopulation n'est pas une solution. Ce système est au bord de l'overdose, le

⁵⁴ OIP, *Les conditions de détention en France*, Rapport 2003, p 31

gouvernement se doit de réagir par le développement d'alternatives à l'emprisonnement (tel que le placement sous bracelet électronique), faire en sorte que la détention provisoire reste une mesure exceptionnelle (les prévenus incarcérés représentent quasiment le tiers des personnes incarcérées) et revenir sur sa politique du tout répressif. Il sera alors possible d'améliorer les conditions de détention dans un environnement serein.

2. Conditions de détentions :

➤ Des conditions de détention inhumaines et dégradantes d'après les instances nationales :

La surpopulation est la principale cause des mauvaises conditions de détention. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) a adopté une étude sur « les droits de l'homme dans la prison » datant du 11 mars 2004. La CNCDDH dans cette étude souligne que « *la situation de promiscuité imposée à la majorité des personnes incarcérées en maison d'arrêt représente l'un des aspects les plus dégradants des conditions de détention en France* »⁵⁵. En effet, ces personnes « *restent enfermés à deux voir trois parfois quatre, dans des cellules dont l'espace libre, un fois déduite la place prise par les sanitaires, les lits et quelques meubles, se limite à 3 ou 4 mètres carrés, et ce généralement pendant 22 à 23h par jour, compte tenu du nombre d'activité réduite, de place de travail ou de formation.* »

A ce sujet la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale auteur du rapport « la France face à ses prisons »⁵⁶ affirme que « *la surpopulation est à l'origine d'un traitement infligé aux détenus qui peut être considéré à juste titre, comme inhumain et dégradant ; elle n'est pas non plus étrangère à la survenance de plus en plus fréquente d'actes d'auto agression (automutilations, tentative de suicide, suicides), d'agression entre détenus, de phénomène de racket ou d'actes de violences envers les surveillants* ».

Le Code de procédure pénale prescrit que les détenus doivent pouvoir bénéficier de trois douches par semaine. Cette prescription n'est cependant effective que « *dans toutes les mesures du possible* » (Art. D 358 CPP). Cette règle, comme le souligne la Commission Nationale Consultative des droits de l'homme, n'est plus admissible au XXIème siècle, les détenus doivent pouvoir se doucher quotidiennement. Le CNCDDH préconise donc, pour qu'il ne soit plus porter atteinte à la pudeur et à l'intimité de la personne pour des raisons de sécurité évidentes, la réfection des locaux devant s'accompagner de la construction de cabines de douches individuelles, si possible en cellule.

Les cris d'alarme de la commission d'enquête de l'assemblée Nationale et de la Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme, sans compter de multiples ONG française, l'OIP (Observatoire International des Prisons) en tête ont trouvé un écho au sein du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Le Comité n'a pas hésité lui aussi, pour la seconde fois, a affirmé que les conditions de détentions constituaient **un traitement inhumain et dégradant**.

➤ Des conditions de détention inhumaines et dégradantes d'après les instances européennes :

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a effectué une visite en France du 11 au 17 juin 2003 et le 22 décembre

⁵⁵ CNCDDH, Etude sur les droits de l'homme dans les prisons, 11 mars 2004, p 14

⁵⁶ Rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale, *La France face à ces prisons*, 28 juin 2000

2004. Une délégation a effectué une autre visite d'une semaine dans le département de la Réunion. Concernant cette dernière visite le CPT n'a pas encore rendu de rapport.

Concernant la visite du mois de juin 2003 celle-ci a été *"exigée par les circonstances"*. En effet, juin 2003 était la date butoir prévue pour l'application généralisée du principe de l'encellulement individuel⁵⁷. Cependant, les dernières études faisaient état au contraire *"de l'augmentation récente et alarmante du surpeuplement des maisons d'arrêt ainsi que du nombre de suicides en milieu carcéral"*.

La délégation s'est rendue dans les maisons d'arrêt de Loos et de Toulon et au centre pénitentiaire de Clairvaux. Ces visites ont permis de confirmer les inquiétudes de nombreuses ONG concernant la dégradation des conditions de vie dans les prisons : des prisons vétustes, dangereuses, surpeuplées et où les conditions d'hygiène élémentaires ne sont pas respectées.

La maison d'arrêt de Loos: datant de 1906, d'une capacité théorique de 478 personnes et réelle de 461 l'établissement comptait 1103 détenus dont 998 hommes et 105 femmes. Parmi eux 569 prévenus et 534 condamnés, 25 mineurs. Taux d'occupation de 239% qui en faisait l'établissement le plus sur encombré de la région Nord-Pas-de-Calais

La maison d'arrêt de Toulon mis en service en 1927, d'une capacité de 150 places et réelle de 145, l'établissement comptait 348 détenus hommes dont 181 étaient des prévenus, le reste des condamnés, parmi eux 19 mineurs. Son taux d'occupation de 240% en faisait l'établissement le plus sur encombré de la région Provence alpes côte d'azur. Ce centre devait fermer ces portes en 2004. Les détenus ont effectivement été transférés dans le nouveau centre pénitencier de Farlède toutefois encore 60 détenus restent en semi-liberté ou en fin de peine pour désengorger d'autres prisons surpeuplées. Et d'ici 2006, date avancée pour sa démolition, une centaine de détenus devraient s'y trouver, le maire de la ville s'est engagé à les replacer lorsque cela s'avèrera nécessaire. Cependant les syndicats de surveillants qui ont visité l'établissement s'inquiètent déjà du manque de personnel ainsi que de la surpopulation pénale qui va perdurer en 2005, une population d'environ 1000 personnes était attendue quand à l'origine 600 places étaient prévues.

Les conclusions du CPT sont sans appel « les détenus étaient soumis à un ensemble de facteurs néfastes- surpeuplement, conditions matérielle déplorables, conditions d'hygiène créant un risque sanitaire indéniable, sans même mentionner la pauvreté des programmes d'activités qui peuvent légitimement être décrits comme s'apparentant à un **traitement inhumain et dégradant.** » (para 12)

Les recommandations du CPT sur la question de la surpopulation sont très simples : accorder sans délai la plus haute priorité à la mise en place d'une stratégie cohérente de lutte contre le surpeuplement et mettre en place une politique de désencombrement des maisons d'arrêt visitées.

⁵⁷Rapport au gouvernement français relatif à la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), CPT/Inf (2004)6

IV. Le suicide en prison :

1. Une prévention du suicide encore peu opérationnelle :

Le taux de suicide n'a cessé d'augmenter depuis 1980 pour atteindre ces toutes dernières années, 120 suicides par an : 120 en 2000, 104 en 2001, 122 en 2002, 116 en 2003, ce qui signifie 10 suicides par mois, un suicide tous les trois jours... En 2004, 115 suicides ont été répertoriés soit une baisse de 4%⁵⁸. La France connaît un taux de suicide en prison parmi les plus élevés en Europe. Et le CPT lors de sa visite n'a pas hésité à faire état d'une situation « alarmante ». La Commission Nationale Consultative des droits de l'homme s'est aussi penchée sur la question des suicides en prisons⁵⁹.

Plusieurs études menées sur ce problème ont conduit à la mise en application, en 1997, d'une circulaire visant à identifier les facteurs de risques, déconseiller certaines pratiques, former le personnel sur onze sites pilotes. Celle-ci a été complétée le 26 avril 2002 par une circulaire cosignée par les ministres de la justice et de la santé qui prévoit un ensemble de procédures à mettre en œuvre concernant la formation du personnel, le repérage des risques de suicide, le soutien aux personnes présentant ces risques et l'information des proches⁶⁰. Toutefois ce programme peine à être appliquée et si les intentions existent, sur le terrain la situation ne s'améliore pas.

Face au peu d'effet des mesures prises, les parlementaires ont demandé la création d'une commission d'enquête. A cet effet, l'Assemblée nationale, en février 2003 a émis une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les suicides en milieu pénitentiaire et sur les propositions pour remédier à la situation. L'exposé des motifs fait une part large à la réalité se cachant derrière le simple chiffre de 120 suicides. Ainsi le cas d'un jeune homme de 17 ans est repris « *il s'agit d'un enfant devenu jeune homme, qui a le profil du jeune en échec scolaire, errant de foyer en foyer, abandonné par ses parents biologiques. Il devient délinquant. Au lieu d'être incarcéré dans un centre spécialisé pour mineurs, faute de moyens financiers, il est à nouveau déplacé de foyer en foyer. Plus tard, il est placé dans un centre de rééducation pour délinquants mineurs. Accusé de faits graves qu'il nie, il est transféré dans un quartier pour mineurs. Il écrit à ses parents adoptifs pour expliquer qu'il n'y est pour rien et que cela n'est plus la peine de vivre. Ses parents alertent le juge pour enfants qui informe le directeur de l'établissement pénitentiaire. Rien n'est fait. En juillet 1999, il est retrouvé pendu. Il a dix-sept ans. Une expertise psychiatrique avait conclu à l'existence d'une anxiété profonde entraînant une personnalité fragile nécessitant un suivi médico-psychiatrique et socio-éducatif. Rien n'a été fait. Cela s'est passé en 1999, année au cours de laquelle cent vingt-cinq détenus se sont suicidés.* »

Au lieu d'appliquer les mesures dégagées à de nombreuses reprises par de multiples rapports, le gouvernement confia une mission de réflexion au psychiatre J-L Terra pour apporter de nouvelles réponses pour prévenir le suicide en prison. Ce rapport « **Prévention du suicide des personnes détenues**, évaluation des actions mises en place et proposition pour développer un programme complet de prévention »⁶¹ reconnaît la lenteur de la mise en œuvre

⁵⁸ Constat de PRISON.EU.ORG, le portail de l'information sur les prisons

⁵⁹ Commission Nationale Consultative des droits de l'homme (CNCDH), étude sur « les droits de l'homme dans la prison », 11 mars 2004

⁶⁰ OIP (Observatoire International des Prisons), *Les conditions de détention en France*, Rapport 2003, p 60

⁶¹ Professeur Jean-Louis Terra, « Prévention du suicides des personnes détenues, évaluation des actions mises en place et proposition pour développer un programme complet de prévention », remis le 10 décembre 2003

de ces procédures. Le programme d'accueil et de repérage des nouveaux détenus est loin d'être opérationnel. " *Il existe pourtant encore nombre d'établissements dans lesquels il n'y a pas de cellule pour les arrivants. Quand bien même il y en aurait, les détenus n'y passent parfois qu'une journée pour cause de surpopulation, car il faut libérer les places pour les suivants* ". Or, le rapport constate qu'au 1^{er} juillet 2003 seuls 75 maisons d'arrêt sur 139 disposaient d'un « quartier arrivant ». Pourtant, il est démontré que les suicides se produisent souvent à des moments particuliers et l'arrivée en prison est l'un d'eux. L'OIP dans son rapport souligne ainsi « près de la moitié des suicides interviennent dans les six premiers mois de détention et 15% durant les quinze premiers jours⁶².

Lors de sa visite en France en 2003, la délégation du CPT n'a rencontré aucun membre du personnel ayant reçu une formation sur la prévention du suicide. Le CPT constate que dans les établissements visités « la seule réponse de l'administration pour la prévention du suicide était l'instauration, en partenariat avec les équipes médicales, d'une liste de noms de personnes à surveiller plu particulièrement ».

2. La mise en œuvre de la responsabilité de l'administration pénitentiaire :

L'administration pénitentiaire rejette catégoriquement toute responsabilité dans ces suicides. Il fallu attendre l'avènement d'une jurisprudence du Conseil d'Etat français condamnant l'Etat en raison d'une accumulation de négligences fautives sans se prononcer sur la gravité de celle-ci, pour qu'implicitement mais clairement, l'exigence d'une faute lourde pour reconnaître la responsabilité de l'administration soit abandonnée. La responsabilité de l'administration pénitentiaire peut désormais être engagée pour faute simple.

En l'espèce il s'agissait de l'affaire Mme Chabba où le Conseil d'Etat Conseil d'Etat (23 mai 2003, n° 244663, Mme Karima Chabba) condamna L'Etat français considérant «*que, dans les circonstances particulières de l'espèce, le suicide de M. C. doit être regardé comme la conséquence directe d'une succession de fautes imputables au service pénitentiaire* ». M. C fut placé en détention provisoire pour quatre mois, le 18 juin 1992. Le 19 octobre 1992, celui-ci ne comprenant pas pourquoi il n'était pas libéré « s'est vivement manifesté » auprès du personnel contre le caractère arbitraire de la poursuite de sa détention, dont il ignorait qu'elle avait été prolongée, à compter du 18 octobre à 0 heure, par une ordonnance du magistrat instructeur qui ne lui avait pas été notifiée, bien qu'elle ait été reçue au greffe de la maison d'arrêt de Nanterre le 16 octobre à 17 heures 10. Malgré les demandes insistantes et sérieusement motivées de M.C., les agents du service se bornèrent à lui demander d'attendre le lendemain et de se calmer, sans vérifier le bien-fondé de ses allégations. Ce dernier après d'autres protestations, persuadé du caractère arbitraire de sa détention, s'est pendu quelques minutes plus tard. Une simple vérification aurait pu éviter ce désastre. Les fautes de l'administration ont été reconnues par le Conseil d'Etat « *en premier lieu, (le personnel) a omis de lui notifier l'ordonnance prolongeant sa détention "dans les délais les plus brefs" conformément aux prescriptions de l'article 183 du code de procédure pénale dans sa rédaction alors en vigueur, ensuite, s'est abstenu de vérifier immédiatement le bien-fondé des affirmations de celui-ci...enfin s'est borné à l'informer de ce que cette vérification serait remise à plus tard sans prendre les mesures de surveillance qu'appelaient les véhémentes protestations de ce dernier.* »

⁶² OIP (Observatoire International des Prisons), *Les conditions de détention en France*, Rapport 2003, p 63

En 2005 la Cour administrative d'Appel de Nancy reconnu aussi la responsabilité de l'Etat français concernant le suicide d'un détenu mineur aux tendances suicidaires, à la maison d'arrêt de Reims en 1994. Constatant que le détenu venait de se pendre, le surveillant a alerté son collègue et ce n'est que dix minutes plus tard que ces derniers « n'ont pu que constater le décès du jeune homme » que son codétenu, mineur soutenait seul. Pour les juges l'administration pénitentiaire a fait preuve d'une « carence fautive ». De même avoir laissé une ceinture dans la cellule était contre les dispositions de Code de procédure pénal qui interdit aux détenus de « détenir des objets pouvant permettre ou faciliter le suicide », qui plus est quand la personne a déjà des tendances suicidaires.

Aujourd'hui le gouvernement français doit passer de l'étape des rapports, études à celles d'une mise en œuvre effective. L'augmentation du nombre de suicide en prison ne doit et ne peut être pris à la légère. L'OIP et l'OMCT ne souligneront jamais assez que comme l'indique la circulaire de mai 1998, la politique de prévention " n'est efficace et légitime que si elle cherche, non à contraindre le détenu à ne pas mourir, mais à le restaurer dans sa dimension de sujet et d'acteur de sa vie ".

V. De graves dysfonctionnements au sein de l'administration pénitentiaire :

La Commission nationale de déontologie de la sécurité⁶³ a rendu son rapport pour l'année 2004, le 18 avril 2005. Ce rapport dévoile les violences et dysfonctionnement majeurs de l'institution carcérale. Les neuf avis concernant l'administration pénitentiaire dresse un tableau sans complaisance des dysfonctionnements du monde carcéral, rejoignant les constats de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et de l'OIP. Dans un contexte où la constante aggravation des mesures de sécurité entraîne une déshumanisation des pratiques et de graves dérapages des personnels, l'absence d'un organe de contrôle permanent et indépendant des prisons est vivement dénoncé par les ONG.

1. Les mesures de sécurité

Le transfert continu des détenus :

Pour des raisons de sécurité, l'administration déplace certains détenus de façon continue d'un établissement pénitentiaire à un autre. A la suite du CPT, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a considéré que cette pratique pouvait donner lieu à des traitements dégradants. Les détenus voient en effet leurs repères constamment bouleversés et éprouvent de grandes difficultés à rencontrer leurs proches au parloir du fait de l'éloignement qui leur est imposé. Une telle pratique est contraire aux dispositions du Code de procédure pénale, qui prévoit que les prévenus sont maintenus dans l'établissement de la juridiction de jugement, et que les condamnés ne peuvent être transférés que si un élément d'appréciation nouveau les concernant survient. Pourtant, les tribunaux refusent encore à ce jour d'examiner la légalité de ces décisions. Compte tenu de cette immunité juridictionnelle, l'administration utilise fréquemment ce type de mesures à titre de sanction.

⁶³ La Commission nationale de déontologie de la sécurité, rapport annuel 2004

Le placement abusif à l'isolement :

Le placement imposé à l'isolement, à la différence du placement disciplinaire, ne constitue pas une mesure disciplinaire selon le Code de Procédure Pénale. Cette mesure, qui consiste à écarter un prisonnier du reste de la détention pour des motifs de sécurité, peut se prolonger sans limitation de durée. Elle est pourtant susceptible d'entraîner de graves séquelles sur le plan psychologique et est qualifiée de « torture blanche » par les psychiatres, comme le rappelle la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Celle-ci a recommandé une stricte limitation de sa durée

Le CPT avait déjà dans ses rapports à l'administration française de 2001 souligné que l'isolement est parfois utilisé comme sanction déguisée et rappelé **que la mise à l'isolement peut, dans certaines circonstances, constituer un traitement inhumain et dégradant.**

La Commission nationale de déontologie recommande quant à elle « que, conformément aux textes en vigueur, le maintien à l'isolement au-delà d'une période d'un an reste exceptionnel, le prolongement d'un isolement non sollicité ne pouvant être justifié ni par des intentions anciennes d'évasion présumées ou réelles ni par la gravité des faits reprochés »⁶⁴.

Pourtant en 2002, selon l'OIP, 161 détenus étaient en quartier d'isolement depuis plus d'un an, seules 673 des 2273 personnes placées à l'isolement l'avait été à leur demande. En dépit de sa réponse à la CNCDH, le gouvernement français n' a toujours pas modifié le régime de détention au quartier d'isolement et ne semble pas disposé à plafonner la durée de la mesure.

Un exemple édifiant de cette pratique : la Commission nationale de déontologie de la sécurité à la suite de sa saisine, le 23 mars 2004, par M. Robert Bret, sénateur des Bouches-du-Rhône a émis un avis sur les conditions d'incarcération de M. A. d. P. à la prison d'Angers, et de son maintien à l'isolement de façon quasi ininterrompue depuis le 2 septembre 2002, « sans débat préalable contradictoire ». En effet, la mise à l'isolement de M. A. d. P., commencée le 2 septembre 2002, a été interrompue à deux reprises pour raison de transfert :

- du 17 avril au 27 mai 2003 ;
- du 18 août au 29 septembre 2003.

À la date du 1er décembre 2004, M. A. d. P. aura donc effectué 737 jours d'isolement soit, d'une façon presque continue, deux années et sept jours. Et la commission a constaté que M. A. d. P. dispose de deux heures de promenade par jour dans des cours où il n'y a aucune possibilité de parler à quelqu'un. Il n'a aucune activité sportive, ce qui est confirmé par la directrice, qui précise : « Il est vrai que nous n'avons pas actuellement de lieux ni de matériels mais cela va être réalisé d'ici la fin de l'année dans une cellule où nous allons mettre à disposition du matériel de musculation. »

En conséquence, la Commission a estimé que la mise en isolement prolongé de M. A. d. P. semble en l'état, et sauf appréciation souveraine des tribunaux, ne pas être conforme aux critères de légalité retenus par la jurisprudence **et être susceptible d'être considérée comme constituant un traitement inhumain et dégradant.**

Une ordonnance de suspension de placement à l'isolement avait été prise en mai 2004 par le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier.

⁶⁴ Commission Nationale de déontologie, avis et recommandations à l'administration pénitentiaire, Rapport 2004

Pourtant par une décision du 29 décembre 2004, le Conseil d'Etat a annulé cette ordonnance estimant que la condition d'urgence avancée n'était pas remplie en l'espèce. Refusant de considérer que l'isolement de longue durée justifie en soi l'intervention du juge en urgence, le Conseil d'Etat va à l'encontre des recommandations de la Commission de déontologie, du CPT et de la CEDH et plus grave avalise cette pratique pourtant considérée comme constituant un traitement inhumain et dégradant.

L'usage des menottes et entraves :

La seule avancée notée est la circulaire du 10 février 2004 mettant fin à « une affaire choquante selon laquelle une détenue à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, le 31 décembre 2003 devait choisir entre accoucher menottée, ce qui fut fait, ou en présence d'une surveillante »⁶⁵. Toutefois l'usage des menottes reste bien trop étendue la phobie de l'évasion conduit à des situations aberrantes où les détenus doivent être auscultés menottés. Cette situation a pourtant été avalisée par une circulaire organisant le port des menottes et la surveillance des détenus lors de leurs consultations à l'hôpital. Cette circulaire datée 18 novembre 2004, sur l'organisation des escortes pour les consultations médicales établit trois niveaux de surveillance des détenus. Le texte prévoit notamment "une surveillance constante" de la part des agents pour le niveau II à laquelle s'ajoute le recours aux moyens de contrainte (menottes ou entraves) pour le niveau le plus élevé. Pour le trajet entre la prison et l'hôpital, l'administration décidera si le détenu doit être menotté ou entravé et, dans l'affirmative, la circulaire recommande le menottage dans le dos.

Cette circulaire qui prévoit notamment, pour les prisonniers se déplaçant avec des béquilles, que "chaque béquille doit être reliée à l'un des poignets du détenu au moyen des entraves de pied" pour éviter les évasions. Pour l'OIP, ces dispositions "portent atteinte aux droits" des prisonniers, qui risquent "de se trouver privés de soins". Les refus d'extraction médicale sont en effet de plus en plus nombreux, les détenus ne supportant pas l'humiliation d'être présentés en public menottes aux poignets et chaînes aux pieds. D'autre part, les médecins refusent fréquemment d'examiner un patient entravé et en présence d'agents pénitentiaires, pour préserver la qualité de la relation de soin et empêcher des manquements à la déontologie médicale. De telles conditions, qui porteraient atteinte au secret médical, pourtant protégé par la loi des examens, sont enfin jugées "disproportionnées au regard des impératifs d'ordre public" par l'association de défense des droits des détenus. Environ 60 000 extractions médicales ont eu lieu en 2003, rappelle l'OIP. Quatre évasions se sont produites en ces occasions et une dizaine d'incidents⁶⁶. Le Conseil d'Etat a tout de même confirmé la légalité de cette circulaire, que contestait l'OIP, dans un arrêt du 31 mars 2005.

Pourtant dans son rapport aux autorités françaises de 2001 le CPT avait recommandé au gouvernement français d'interdire la pratique consistant à entraver à leur lit d'hôpital des patients détenus pour des raisons de sécurité. D'autre part, la France a été condamnée à deux reprises par la Cour européenne des droits de l'homme à raison de ces pratiques.

⁶⁵ idem

⁶⁶ L'Observatoire international des prisons (OIP), recours devant le Conseil d'Etat pour obtenir la suspension en référé d'une circulaire ministérielle, le 29 décembre 2004

La création d'équipes pénitentiaires d'intervention

Le ministère de la Justice a mis en place en février 2003 des Equipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (ERIS). Ces dernières sont chargées de seconder les personnels des établissements afin de « renforcer, maintenir ou rétablir l'ordre dans un établissement pénitentiaire »⁶⁷ en cas de mouvements individuels ou collectifs et de participer à des opérations fouilles spéciales. Elles interviennent cagoulées au sein des prisons. Leur première mission d'envergure s'est déroulée le 24 novembre 2004, à l'occasion d'une prise d'otage à la maison centrale de Moulins-Yzeure (Allier) perpétrée par deux détenus protestant contre la politique des « portes fermées » alors en vigueur dans l'établissement. Conduits au quartier disciplinaire (QD) après une reddition sans violence, ces derniers ont subi un « passage à tabac » pour ensuite être déshabillés au cutter, un bouclier appuyé sur leur tête et obligés de passer leur première nuit au QD à moitié nu sans linge ni papier de toilette. La Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) a confirmé les faits, estimant « particulièrement graves et indignes les conditions dans lesquelles s'est faite l'intégration de ces détenus au quartier disciplinaire, dans la violence et avec atteinte à la dignité des personnes ». Elle a également tenu « pour fortement probable que des surveillants de Moulins appartenant au groupe d'intervention local, composé essentiellement de gradés de Moulins, sont intervenus, cagoulés, au quartier disciplinaire (...) avec une grande violence, à la fois en représailles de la prise en otage de leurs collègues et dans une atmosphère délétère de « concurrence » avec leurs collègues des ERIS nouvellement formés ». Entendus par la commission, les ERIS et les surveillants se sont accusés mutuellement et ont livré des « témoignages délibérément fallacieux » et « grossièrement orientés ». Commentant la mise en place des ERIS, des sociologues estiment que « les violences auxquelles ont donné lieu leur intervention illustrent le fait que des moyens violents, dans ce cas comme dans d'autres, peuvent l'emporter sur les fins poursuivies, en aggravant la violence »⁶⁸. Le gouvernement a manifesté une égale indifférence à la demande du CPT de « prohiber le port des cagoules par les membres des ERIS lors de leurs interventions, de quelque nature qu'elles soient ». L'affaire de Moulins-Yzeure montre à quels dérapages le port de cagoules peut conduire. Comme l'a expliqué le syndicat CGT-Pénitentiaire, « faire croire aux personnels que ces ERIS vont résoudre en partie les problèmes de sécurité est un leurre. Il s'agit d'un gadget supplémentaire pour donner l'illusion de plus de sécurité. » Qui plus est, pour le syndicat, « octroyer de l'apparence à outrance (voitures, uniformes, cagoules à la GIGN, hyper médiatisation télévisuelle, ...) pour faire croire à la création d'une super unité d'élite pénitentiaire », est « précurseur de bien d'autres dérives »⁶⁹.

2. Procédure disciplinaire

➤ Procédures disciplinaires :

Le mise au quartier disciplinaire consiste dans la mise du détenu dans une cellule prévue à cet effet, dépourvue du confort minimal, et sans radio ou télévision. Le détenu puni n'a pas la possibilité de rencontrer ses proches et n'a droit qu'à une heure de promenade journalière, qu'il effectue seul.

⁶⁷ Circulaire du 27 février relative à la constitution des équipes régionales d'intervention et de sécurité

⁶⁸ A. Chauvenet, M. Monceau, F. Orlic, C. Rostaing, *La violence carcérale en question*, GIP mission de recherche Droit et Justice, CNRS-EHESS, juin 2005.

⁶⁹ USP-CGT, tracts du 15/10/2003 et du 09/01/2004.

Il doit être souligné que le suicide est plus répandu en quartier disciplinaire, lorsque la personne est en isolement punitif. Le Code de procédure Pénale, en son article D. 251-3, fixe la durée maximale du maintien en cellule disciplinaire à 45 jours pour les détenus majeurs et 15 pour les mineurs de plus de 16 ans. Cette durée est excessive et fait du régime disciplinaire français « l'un des plus sévère d'Europe »⁷⁰. Ainsi le Comité National d'évaluation du programme de prévention du suicide en milieu carcéral préconise des sanctions disciplinaires alternatives comme le confinement. Et la Commission d'enquête parlementaire préconise, quant à elle, que la durée maximale soit réduite à 20 jours. La proposition de loi du Sénat⁷¹ faisant suite à la commission d'enquête, n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Pourtant celle-ci instituait :

- art 4 : un contrôleur général des prisons, chargé de contrôler l'état, l'organisation et le fonctionnement des établissements pénitentiaires, ainsi que les conditions de la vie carcérale et les conditions de travail des personnels pénitentiaires
- l'art. 11 modifiait l'article 726 du code de procédure pénale portant la durée d'enfermement d'un détenu en cellule disciplinaire pour infraction à la discipline à vingt jours et à l'égard des mineurs de plus de seize ans une durée maximum d'enfermement en cellule disciplinaire de huit jours.
- Art 3 La suspension de peine pouvant être ordonnée par le juge de l'application des peines, quelle que soit la nature de la peine ou la durée de la peine restant à subir, pour les condamnés dont il est établi, par une expertise effectuée par un collège de médecins dont les conclusions doivent être concordantes, qu'ils sont atteints d'une maladie mettant en jeu le pronostic vital ou incompatible avec le maintien en détention.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme préconise quant à elle la suppression du quartier disciplinaire et son remplacement, en haut de l'échelle des sanctions, par le confinement en cellule ordinaire.

S'agissant de la procédure disciplinaire prévue par le Code de procédure pénale, elle est en contradiction manifeste avec les principes du procès équitable. Le chef d'établissement cumule toutes les fonctions dans cette instance. Il décide en effet de l'opportunité des poursuites, apprécie la nécessité d'un complément d'enquête ou de l'audition de témoins, se prononce sur la culpabilité et inflige la peine. C'est encore lui qui peut aménager la sanction. Dans ces conditions, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a recommandé au gouvernement de charger une instance indépendante, de préférence un juge, du contentieux disciplinaire au sein des établissements.

L'absence d'organe de contrôle des prisons indépendant et permanent

En février, un rapport du Premier président de la Cour de cassation a mis en évidence la nécessité de mettre en place une autorité administrative indépendante qui serait chargée, à titre permanent, d'assurer un contrôle des établissements pénitentiaires. Il relevait en effet que les contrôles prévus par le Code de procédure pénale étaient inexistantes ou inopérants, alors

⁷⁰ Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme

⁷¹ Proposition de loi adoptée par le Sénat relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et au contrôle général des prison, 17 juillet 2002

même qu'il apparaissait que les rapports entre personnels et détenus relève souvent de l'arbitraire. Il préconisait au préalable l'élaboration d'une loi pénitentiaire, définissant réellement le statut juridique du détenu. Ses recommandations ont été immédiatement reprises par les commissions d'enquête parlementaires.

En dépit de l'unanimité qui s'est exprimée en 2000 sur la nécessité du contrôle extérieur, le gouvernement français a estimé que la création d'un Contrôleur général des prisons n'était pas utile. Dans sa réponse à l'étude de la CNCDH, il a indiqué que la Commission nationale de déontologie de la sécurité pourrait exercer une telle fonction en accroissant ses moyens budgétaires et en assouplissant son mode de saisine. Or cette commission, qui s'est illustrée par la sévérité de ses avis, a été neutralisée par le gel de ses crédits en septembre 2005. D'autre part, cette commission n'est pas conçue et organisée pour exercer un contrôle permanent des prisons. Le gouvernement a également opposé une fin de non-recevoir à la recommandation concernant la loi pénitentiaire.

3. La psychiatrie en milieu pénitentiaire :

Une des problématiques majeures en milieu carcéral est le grand nombre de détenus ayant des troubles psychiatriques et qui n'ont pas leur place en prison et auraient pu être déclarés irresponsable selon l'article 122-1, al 2 du Code Pénal. Une enquête rendue publique par le ministère de la santé indique « que 55 % des entrants en prison souffrent d'au moins un problème psychiatrique et qu'un suivi est préconisé pour 52% d'entre eux »⁷². Sachant que la prison est vue par de nombreux spécialistes comme étant, en soi, un facteur d'aggravation des troubles mentaux, il est plus que temps de mettre un frein à cette tendance à l'augmentation de malades mentaux en détention. En hôpital psychiatrique, les hospitalisations souvent trop courtes se font dans d'horribles conditions, la personne « s'y retrouve attaché en permanence à son lit, interdite de visite et de promenade, privée d'accès à la cantine et à la télévision, reléguée dans une cellule d'isolement inadaptée » selon les services d'inspections médicales et judiciaires⁷³, ces hôpitaux n'étant pas adaptés à l'accueil de détenus.

Il n'existe que 26 services médicaux psychologiques régionaux (SMRP). Mais la loi Perben du 9 septembre 2002 (article L. 3214-1 du code de la santé publique), a prévu la création d'unités psychiatriques sécurisée spécifiquement aménagées et destinées à recevoir des personnes détenues, avec ou sans consentement, pour une durée indéterminée. L'OIP considère que, ce faisant, le gouvernement entérine le phénomène actuel de pénalisation des malades mentaux.

La prise en charge médico-psychologique doit-être considérablement rehaussée afin que des permanences soit assurées dans les établissements. Car faute de prise en charge, les médecins se tournent fréquemment vers l'usage massif de médicaments. Pour exemple, à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (Essonne), le pourcentage d'ordonnance comprenant de psychotropes qui était de 35% en 1995, a atteint 80% en octobre 2000⁷⁴. Pour l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des Services judiciaires (IGSJ) « *la camisole chimique prend la forme d'une sur-prescription de psychotropes. Certains psychiatres prescrivent pour des durées fort longues et sans réexamen régulier, des doses souvent massives d'associations de neurologiques (de deux à six)* »⁷⁵.

⁷² OIP (Observatoire International des Prisons), *Les conditions de détention en France*, Rapport 2003, p 83

⁷³ idem p 85

⁷⁴ idem p 87

⁷⁵ IGAS et IGSJ, *L'organisation des soins aux détenus : rapport d'évaluation*, la Documentation Française, 2001

VI. Les mineurs

1. La loi Perben

➤ Réforme profonde de la justice des mineurs :

L'ensemble de la société française s'inquiète et est désemparée devant la recrudescence de la délinquance juvénile et l'effondrement de sa moyenne d'âge. Ces jeunes délinquants sont qualifiés par le Ministère de l'Intérieur des "sauvageons" sans foi ni loi.

Afin de « canaliser ces sauvageons », les lois Perben, n'hésitent pas à mettre en place un régime répressif contre les mineurs, intensifiant encore le malaise des jeunes notamment issus des banlieues qui n'arrivent plus à s'insérer socialement dans la société. La recrudescence de la délinquance à des causes profondes mais l'Etat Français préfère se voiler la face et sévir plutôt que prévenir.

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a modifié de façon substantielle l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et marque un durcissement sensible de la réponse pénale à la délinquance des mineurs. Elle a élargi la gamme des mesures pouvant être prises par les juridictions spécialisées, créées des centres éducatifs fermés (C.E.F.) pour les mineurs, qui seront astreints à un « suivi éducatif et pédagogique renforcé » et elle a prévu des sanctions éducatives à l'encontre des mineurs âgés de dix ans ou plus (art. 122-8). Elle a renforcé la cohérence et la spécialisation des juges des enfants au cours de la phase d'application des peines.

Ainsi la nouvelle loi dispose que :

- Art. 122-8. - Les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables, dans des conditions fixées par une loi particulière qui détermine les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation dont ils peuvent faire l'objet.

« Cette loi détermine également les sanctions éducatives qui peuvent être prononcées à l'encontre **des mineurs de dix à dix-huit ans ainsi** que les peines auxquelles peuvent être condamnés les mineurs de treize à dix-huit ans, en tenant compte de l'atténuation de responsabilité dont ils bénéficient en raison de leur âge. »

- Concernant les mesures éducatives :

« Art. 15-1. - Si la prévention est établie à l'égard d'un mineur âgé d'au moins dix ans, le tribunal pour enfants pourra prononcer par décision motivée une ou plusieurs des sanctions éducatives suivantes :

« 1° Confiscation d'un objet détenu ou appartenant au mineur et ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en est le produit ;

« 2° Interdiction de paraître, pour une durée qui ne saurait excéder un an, dans le ou les lieux

dans lesquels l'infraction a été commise et qui sont désignés par la juridiction, à l'exception des lieux dans lesquels le mineur réside habituellement ;

« 3° Interdiction, pour une durée qui ne saurait excéder un an, de rencontrer ou de recevoir la ou les victimes de l'infraction désignées par la juridiction ou d'entrer en relation avec elles ;

« 4° Interdiction, pour une durée qui ne saurait excéder un an, de rencontrer ou de recevoir le ou les coauteurs ou complices éventuels désignés par la juridiction ou d'entrer en relation avec eux ;

« 5° Mesure d'aide ou de réparation mentionnée à l'article 12-1 ;

« 6° Obligation de suivre un stage de formation civique, d'une durée qui ne peut excéder un mois, ayant pour objet de rappeler au mineur les obligations résultant de la loi et dont les modalités d'application sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

« En cas de non-respect par le mineur des sanctions éducatives prévues au présent article, le tribunal pour enfants pourra prononcer à son égard une mesure de placement dans l'un des établissements visés à l'article 15. » Ce qui signifie que le non respect d'une telle sanction éducative pourrait entraîner le placement de l'enfant, ce qui semble juridiquement curieux puisque cela reviendrait à sanctionner par une mesure éducative (le placement), le non-respect d'une sanction éducative, pourtant plus grave qu'une mesure éducative.

La loi Perben II du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, quant à elle, autorise la garde à vue de 96 heures pour les mineurs. Celle-ci n'est prévue que pour ceux impliqués dans des affaires de criminalité organisée, et dans lesquelles des personnes majeures sont également impliquées. Pour ces mineurs, la présence d'un avocat est prévue dès la première heure.

➤ Les lois Perben sévèrement critiquées :

La CNCDH constate, comme la Défenseure des enfants dont elle partage les vues exprimées dans son avis du 8 juillet, que « plusieurs des mesures prévues par la loi – en particulier la possibilité de placer en détention provisoire les mineurs de 13 à 16 ans qui n'auraient pas respecté les conditions du placement imposé par le contrôle judiciaire, mais aussi l'instauration d'une procédure de jugement à délai rapproché – sont de nature à aggraver la tendance actuelle à l'incarcération des mineurs (le nombre des mineurs détenus a fortement augmenté depuis 10 mois), alors que, selon l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'emprisonnement d'un mineur doit n'être " qu'une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible ". »⁷⁶

La Défenseure des enfants⁷⁷ craint qu'une telle mesure, en rétablissant indirectement la possibilité d'incarcérer des mineurs de 13 à 16 ans en matière délictuelle « n'accroisse l'actuelle tendance à l'inflation carcérale, alors même que le rapport de la Commission d'enquête sénatoriale sur la délinquance des mineurs considère leurs conditions actuelles d'incarcération dans certains établissements pénitentiaires comme " une humiliation pour la

⁷⁶ Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Observations de la CNCDH sur l'avant-projet de loi d'orientation et de programmation de la justice, 15 juillet 2002

⁷⁷ Défenseure des enfants, Claire Brisset, *L'avis de la Défenseure des enfants relatif à l'avant-projet de loi sur la justice*, 8 juillet 2002

République ". » La Défenseure des enfants rappelle que « a détention provisoire des mineurs a augmenté de plus de 40% au cours des huit derniers mois ; à titre d'exemple le Centre des Jeunes Détenus de Fleury Mérogis a vu sa population presque tripler entre janvier 2001 et mars 2002 ». Enfin elle rappelle conformément à la Convention internationale sur les droits de l'enfant, l'incarcération des mineurs doit rester exceptionnelle et que la priorité doit être donnée à l'éducatif.

La société civile, des magistrats aux organisations de défenses des mineurs s'est insurgée contre le mécanisme de sanction choisi. En effet, en cas de non de non respect des obligations éducatives imposées au condamné, seul est prévu un placement du mineur concerné dans un foyer, sans qu'aucune durée maximale ne soit inscrite dans la loi, aucune limite n'est posé . Le mineur devra-t-il y rester jusqu'à sa majorité ? Un tel arbitraire ne peut être accepté concernant des mineurs.

Cette loi porte, dans son ensemble, gravement atteinte à la justice des mineurs. Le syndicat des magistrats dans son appel contre la loi Perben dénonce le fait que « les fonctions mêmes de juges des enfants perdent leur sens: la disparition de l'éducatif comme réponse à la délinquance des mineurs se manifeste par l'instauration des peines dès l'âge de 10 ans, faussement appelées sanctions éducatives, de la détention provisoire dès 13 ans, du jugement à délai rapproché et des centres fermés. Tous les acquis des 50 dernières années sont effacés »

Péniblement six centres éducatifs fermés (CEF) ont été ouverts (quatre privés, deux publics) quand 100, chiffre revu à la baisse à 60 puis à 40, étaient initialement prévus d'après la loi de programmation pour la justice (2003-2007), dix seront gérés directement par la protection judiciaire de la jeunesse.

Il est encore trop tôt pour voir les conséquences de cette loi, mais la vigilance est de mise afin de limiter au maximum les excès auxquels peuvent conduire une telle loi.

2. Les mineurs en prison :

Entre 500 et 1.000 mineurs sont en permanence incarcérés dans les établissements pénitentiaires. Les études menées démontrent que les mineurs incarcérés le sont dans 80 % des cas au titre de la détention provisoire et le plus souvent pour une durée très brève. La plupart sont âgés de seize à dix-huit ans (3.517 entrées en détention en 2000 contre 442 âgés de treize à seize ans).⁷⁸

Au terme d'une étude menée par une commission d'enquête du Sénat⁷⁹ « Délinquance des mineurs : La République en quête de respect » rendu public en 2002, le constat est sans appel, l'enfermement est souvent pratiqué dans de mauvaises conditions et il est synonyme de ruptures de prises en charge, de discontinuité.

⁷⁸ Chiffre de l'administration pénitentiaire, justice-gouve.fr

⁷⁹ Commission d'enquête du Sénat « *Délinquance des mineurs : La République en quête de respect* », Jean-Pierre Schosteck (Président), Jean-Claude Carle (Rapporteur), 2002

➤ Tentative d'amélioration des conditions de détention :

Le ministère de la Justice a décidé de faire intervenir en continu les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) au sein des établissements pénitentiaires. Ceux-ci sont appelés à assumer les responsabilités jusqu'ici dévolues aux travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire. Cette mesure a été dénoncée par les principales organisations syndicales des agents de la PJJ, qui considèrent que la réponse carcérale est antinomique avec l'action éducative. La CNCDH avait pour sa part préconisé que l'éducateur chargé du mineur avant son incarcération le suive durant sa détention, pour éviter des discontinuités de prise en charge. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet puisque le gouvernement a décidé que les éducateurs qui interviennent en prison, y seraient affectés à titre permanent.

➤ Scolarisation des mineurs :

Le ministère de l'Education Nationale et le Ministère de la Justice ont mis en place un partenariat destiné à assurer l'accès à l'enseignement des mineurs détenus. Cet enseignement est assuré pour l'essentiel par des personnels enseignants de l'Education nationale mis à la disposition de l'administration pénitentiaire. Mais ce système est loin d'être au point du fait de l'illettrisme et du dénuement scolaire de la plupart de mineurs incarcérés : 80% d'entre eux sont sans diplômes. De plus, le temps d'incarcération étant souvent bref les efforts fournis n'ont finalement que peu de résultat. La durée moyenne d'enseignement hebdomadaire s'élève à 12,6% en 2005 contre 13,5 l'année d'avant.

➤ Une incarcération souvent vue comme le dernier recours :

Plus problématique le Sénat dans son rapport a mis en exergue la totale incompréhension des mineurs concernant les décisions d'incarcérations

« Lorsqu'un mineur est placé en détention provisoire, il l'est rarement parce que les nécessités de l'instruction l'exigent, mais beaucoup plus parce que les magistrats estiment nécessaire de donner un coup d'arrêt au processus d'enracinement dans la délinquance. Ainsi, le mineur est incarcéré sans savoir pour combien de temps. Plus tard, intervient le jugement au cours duquel, en règle générale, la juridiction prononce une peine couvrant la durée de détention provisoire déjà effectuée. Convenons qu'un tel système est peu compréhensible »

Cette vision de l'incarcération des mineurs est cependant à courte vue. Il apparaît au travers des différentes études parues sur le sujet que la prison ne marque aucunement un coup d'arrêt à la trajectoire délinquante des intéressés. Les quartiers des mineurs sont notoirement le théâtre de violences quotidiennes, si bien que les personnels pénitentiaires considèrent qu'il s'agit de la partie de la détention la plus difficile. Le passage en prison est de plus en plus vécu comme un « rite initiatique » par ce public, et nombre de magistrats spécialisés s'interrogent sur le fait que l'institution judiciaire participe de la sorte à une édification de l'identité des intéressés autour d'un modèle de transgression. Enfin, deux études statistiques réalisées dans deux juridictions différentes démontrent que l'incarcération des mineurs est un échec complet, au regard des taux de retour en détention extrêmement élevés.

➤ Les quartiers pour mineurs en France

Il existe actuellement 53 quartiers pour mineurs en France. En règle générale, l'incarcération est faite dans des quartiers réservés aux mineurs au sein d'établissements accueillant des majeurs. L'incarcération se fait dans les maisons d'arrêt ou établissements dont la vocation première est d'accueillir des prévenus. Il est prévu que 59 établissements soient à même d'accueillir des mineurs. Il s'agirait de créer dans les zones urbaines des quartiers de 20 à 25 places maximum et dans les zones moins urbaines des quartiers mineurs à petit effectif de 8 à 12 places. Cependant le gouvernement français tarde à mettre en application ce projet estimé trop coûteux par certains. Il est sans doute bon de rappeler que la France est l'un des seuls pays d'Europe à ne pas séparer effectivement et radicalement les mineurs des adultes. La Commission nationale de suivi de la détention provisoire et la Commission nationale consultative des droits de l'homme ont exprimé leur crainte de voir le nombre de places pour mineurs augmenter, ouvrant ainsi la voie à un accroissement du recours à l'incarcération à l'égard de ceux-ci. D'autre part, le ministère n'a pas indiqué quel sort il entendait réserver aux quartiers mineurs existants.

Ceux-ci sont malheureusement le plus souvent au contact direct des adultes. Et ce en violation des textes internationaux et nationaux :

L'ordonnance du 2 février 1945, en son article 20-2 « *l'emprisonnement est subi par les mineurs soit dans un quartier spécial d'un établissement pénitentiaire soit dans un établissement pénitentiaire spécialisés ...* »

Plusieurs facteurs sont en cause :

- l'architecture même des prisons qui construite au début du siècle ne prévoyait pas ce type de séparation. Ainsi la Commission d'enquête du Sénat a constaté qu'il n'était pas rare « *que le quartier des mineurs se limite à quelques cellules isolées du reste de la détention par une grille* ».
- L'étanchéité prévue dans les textes n'est donc pas respectée et certains mineurs sont en contact permanents avec les adultes et donc des proies vulnérables pour toute sorte de trafics.

Recommandations :

Droit d'asile :

- Création d'un Conseil national pour les réfugiés
- Distinguer entre asile et immigration
- Prévenir tout recours systématique à la notion « d'asile interne » et de « pays sûrs » n'est pas compatible avec la définition du réfugié donnée à l'article 1^{er}, A, 2 de la Convention de Genève
- Mettre fin au système instauré par la Convention de Dublin et le remplacer par un système où la responsabilité de l'Etat chargé de l'examen de la demande d'asile soit déterminée exclusivement en fonction de deux critères : un critère permettant à tout demandeur d'asile de rejoindre un membre de sa famille installé dans un autre Etat membre et surtout un critère lui permettant de déposer sa demande dans le pays de son choix en fonction de considérations linguistiques ou culturelles
- Assurer une meilleure protection aux étrangers bénéficiant de la protection subsidiaire
- La réduction du délai pour déposer une demande d'asile ne doit pas porter atteinte aux droits du demandeur d'asile
- Permettre aux demandeurs d'asile de se domicilier auprès des associations pour renouveler leur carte de séjour
- 30 000 places en CADA, soit 15 000 places supplémentaires pour que les demandeurs puissent attendre sous un toit, dignement la réponse à leur demande
- Rétablir l'accès automatique au dispositif de la couverture maladie universelle
- Augmenter le montant de l'allocation d'insertion prévue pour les demandeurs d'asile qui ne sont pas pris en charge dans un dispositif d'hébergement spécialisé (9,86 euros par jour actuellement)
- Apporter une réelle solution au demandeur débouté mais non expulsable

Zone d'attente :

- Donner un libre accès à toutes les ONG à toutes les zones d'attentes de façon permanente
- Bénéficier de l'assistance d'un conseiller juridique et d'un interprète
- Cesser la politique visant à refouler un maximum de personne au détriment de leur droit élémentaire dont le droit à l'asile afin de garantir que le principe de non refoulement soit respecté
- motivation de l'éventuelle décision de refus d'admission au séjour et d'un recours judiciaire contre une telle décision.
- Mettre fin immédiatement à la pratique des vols groupés
- Améliorer l'accès aux soins
- Mettre fin à l'impunité des policiers, donner suite aux plaintes des étrangers victimes de violences
- Saisir la Commission Nationale de Déontologie sur ces cas de violences policières
- Favoriser la prise en charge immédiate des mineurs isolés par le juge des enfants

Rétention administrative :

- Supprimer du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile l'art L. 551-3 limitant le droit à demander l'asile et respecter le droit de demander l'asile
- Améliorer les conditions de vie dans les centres de rétention
- Limiter la capacité maximum des centres afin de sauvegarder une dimension humaine
- Accélérer la mise en conformité de ces centres à la loi aucun nouveau délai n'est acceptable
- Un réel accès aux services médicaux tel que prescrit dans la loi (art L. 552-4 du Code des étrangers)
- Rétablir l'assignation à résidence comme principe et la rétention administrative comme l'exception
- Cesser les placements en rétention à répétition
- Réduire la durée maximum de maintien en rétention
- Ne plus permettre la présence d'enfants dans ces centres

Prisons :

Surpopulation

- mettre fin à la surpopulation par la mise en application rapide du principe d'encellulement individuel
- accélérer la construction des nouveaux sites, ceux-ci étant déjà virtuellement plein avant même leur construction
- mettre en œuvre une politique efficace de peine alternative (bracelets électroniques, le placement à l'extérieur, aménagement des fins de courtes peines d'emprisonnement)

Conditions de détentions

- adoptée le projet de loi du Sénat baissant le nombre maximum de jours en détention
- mettre fin à l'impunité de l'administration en matière de placement à l'isolement
- construction de douches individuelles, un accès plus réguliers aux douches
- accroître l'accès des détenus aux activités (formation, travail...)
- garantir les trois tours de parloirs règlementaires
- améliorer l'hygiène et l'état sanitaire générale des prisons

Suicides

- la prévention du suicide doit être une priorité pour le gouvernement
- mise en application d'une réelle politique de prévention du suicide faisant écho aux propositions du Professeur Terra dans son rapport concernant l'évaluation des actions mises en place et les propositions pour mettre en œuvre d'un programme complet de prévention du suicide et qui vise à réduire le nombre de suicide de 20% en cinq ans
- accélération de la mise en place de quartiers pour entrants afin de limiter le « choc carcéral » et dépister les personnes susceptibles de commettre un suicide

- une meilleure prise en charges des personnes ayant fait une tentative ou s'automutilation, signes qu'il faut de suite prendre en compte.
- Réduire la durée maximum de maintien en cellule disciplinaire et lui préférer d'autre alternative comme le confinement», ne plus envoyer les détenu suicidaire au mitard, les détenus s'y donnent sept fois plus la mort qu'en détention normale
- formation du personnel et des codétenus,
- l'amélioration de la prise en charge psychiatrique et psychologique des détenus, comme l'indique le psychiatre Terra, « la souffrance psychique induite par les maladies mentales est la première cause de suicides »

Mineurs en prison :

- Une réelle séparation entre mineurs et adultes
- Rénovations des quartiers pour mineurs vétustes
- Remise en cause de la détention préventive pour les mineurs
- Un soutien scolaire plus en accord avec les difficultés propres de l'enfant