



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



CommDH(2008)5
Strasbourg, le 1 février 2008

MEMORANDUM

de Thomas Hammarberg
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Faisant suite à sa visite des Zones d'Attentes
de l'aéroport de Roissy et
du centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot

Au cours du mois de décembre 2007 et du début du mois de janvier 2008 les médias français et internationaux ont rapporté une forte augmentation du nombre de voyageurs étrangers retenus à la frontière par les autorités françaises dans l'aérogare de Roissy et maintenus dans des conditions précaires et difficiles. En même temps, des représentants des ONG basées à Paris ont également attiré l'attention du public français et des organisations internationales sur cette situation de crise. Le Commissaire aux Droits de l'homme a suivi avec attention le déroulement des faits. Il a fait part de ses préoccupations à M. Brice Hortefeux, Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement dans une lettre en date du 10 janvier 2008. En vue de mieux comprendre la nature du problème, constater les difficultés et entrevoir des possibilités de sortie de crise, le Commissaire a informé les autorités françaises de sa volonté de se rendre sur les lieux. Cette initiative a été traitée avec attention et rapidité. Le 17 janvier suivant, le Commissaire s'est rendu dans la zone aéroportuaire de Roissy et a pu visiter les Zones d'Attente pour Personnes en Instance (ci-après « ZAPI ») s'y trouvant.

Par ailleurs, profitant de l'occasion, le Commissaire a également visité le centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot, à proximité immédiate de l'aérogare.

A l'issue de ce déplacement, le Commissaire a rencontré M. le Ministre Brice Hortefeux pour lui faire part de ses impressions de la visite. Après un premier échange de vues, il a été convenu que le Commissaire ferait parvenir ultérieurement aux autorités françaises son analyse de la situation et d'éventuelles recommandations visant à l'améliorer.

Il convient également de rappeler que lors de la visite du premier Commissaire aux Droits de l'homme, M. Alvaro Gil-Robles, en France en septembre 2005, ce dernier s'est rendu dans la ZAPI 3, aussi bien que dans le centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot. Son rapport sur le respect effectif des Droits de l'homme en France de février 2006 (ci-après le « Rapport 2006 ») en a traité et comporté des recommandations y afférentes. Le Commissaire a tenu compte des conclusions de son prédécesseur lors de la visite et y fera référence ci-dessous dans ce qu'il considère être un dialogue continu avec les autorités nationales relatif à la sauvegarde du niveau du respect des droits de l'homme et sa constante amélioration.

1. Conditions du maintien des étrangers à la frontière et notamment à l'aérogare de Roissy – Charles de Gaulle

a) Historique

Les étrangers arrivant en France et n'ayant pas de documents requis pour entrer sur le territoire français font l'objet de placement dans des zones d'attentes en attendant que leur situation personnelle soit examinée par les autorités compétentes. A l'aéroport de Roissy, il s'agit de manière générale de la ZAPI 3, un centre d'hébergement remplissant les conditions nécessaires pour accueillir les étrangers en question. Durant la période citée, qui correspondait de surcroît aux fêtes de fin d'année, un nombre très élevé d'étrangers est arrivé à Roissy en l'espace de plusieurs jours. La grande majorité d'entre eux était des ressortissants somaliens ou russes d'origine tchéchène cherchant à rester en France. Très rapidement, la ZAPI 3 a atteint son taux d'occupation maximal. Les autorités françaises ont donc décidé de maintenir ces étrangers d'abord dans les différents postes de police de l'aérogare, puis dans la salle d'embarquement B33.

Ni les postes de police, ni la salle d'embarquement B33 n'étaient conçues pour héberger d'individus. Ils ne contenaient aucune installation nécessaire pour permettre une vie décente de plusieurs dizaines de personnes pendant plus de quelques heures. Ni les lits, ni la nourriture chaude, ni les douches n'y étaient disponibles. Malheureusement, dans un premier temps, un certain nombre de personnes a été obligé d'y rester durant plusieurs jours, ce qui est inacceptable.

Dans un deuxième temps, faisant face à la difficulté de la situation et compte tenu de l'arrivée continue des migrants, les autorités ont entrepris des mesures d'urgence en réquisitionnant un hall du terminal E pour y créer une nouvelle zone d'attente provisoire. Elle a été dénommée la ZAPI 4.

Lors de sa visite le 17 janvier, le Commissaire s'est rendu aussi bien dans la ZAPI 3 que dans la ZAPI 4, ainsi que dans le poste de police du terminal E. Malgré la situation difficile aussi bien matérielle qu'humaine, le Commissaire a constaté la volonté des autorités de police de faire face avec humanité à une situation difficile faisant suite à l'arrivée massive de migrants de décembre 2007 jusqu'à la mi-janvier 2008. Toutefois, il est incontestable que cette situation avait engendré des conditions de maintien extrêmement difficiles.

b) Conditions matérielles dans les zones d'attente

La ZAPI 3 est un centre d'hébergement tout à fait satisfaisant, ce qui a été constaté dans le Rapport 2006. Dès lors le Commissaire, a apprécié les efforts des autorités françaises d'y placer des femmes et des enfants aussi vite que possible. Il est toutefois regrettable qu'un nombre important de personnes appartenant à ces deux groupes particulièrement vulnérables aient dû rester quelques jours dans des conditions complètement inadaptées de la salle B33 et de la ZAPI 4.

La situation de la ZAPI 4 s'est avérée bien plus inquiétante. Il s'agit d'un grand hall récemment utilisé comme hall d'embarquement d'aéroport. Ce bâtiment vitré fait face au lieu de stationnement des avions de long courrier qui causent un bruit constant. En outre, une odeur de kérosène y est présente. Selon les ONG, durant les premiers jours de l'utilisation de la ZAPI 4, les lits y étaient posés et des couvertures et oreillers fournis. Toutefois, ni douches, ni repas chauds n'étaient disponibles.

Au moment de la visite du Commissaire, des améliorations substantielles étaient intervenues. Ainsi, quatre cabines de douche avaient été installées la veille, le chauffage avait été réglé, des repas chauds étaient servis deux fois par jour, ce qui doit être salué. En même temps, la situation est restée très difficile. Les lits étaient posés les uns contre les autres, laissant un espace insuffisant entre eux et ne permettant aucune intimité aux personnes retenues, les draps n'étaient pas fournis. Les autorités médicales rencontrées se sont alertées des risques sanitaires qu'engendraient de telles conditions d'hébergement et ont indiqué leur impossibilité de fournir des prestations médicales dans ce lieu en l'absence d'une pièce séparée et pleinement équipée.

Compte tenu de la réduction du nombre de personnes placées dans la ZAPI 3, les autorités ont accompli d'importants efforts en vue d'y placer la totalité des femmes et des enfants. Toutefois, au moment de la visite, une femme a toujours été placée dans la ZAPI 4, la présence d'un mineur y a également été signalée. En outre, il a été rapporté qu'au plus haut de la crise, certaines familles ont dû être séparées. En effet, les hommes accompagnés de femmes et d'enfants ne pouvaient pas toujours se voir attribuer une place dans la ZAPI 3 aux côtés d'autres membres de leurs familles restant sans nouvelles de leurs proches, ce qui avait un effet psychologique lourd. Il est vrai, qu'au fur et à mesure que le nombre d'arrivants diminuait, les autorités s'étaient efforcées à placer les familles ensemble, sans pour autant complètement exclure à l'avenir tout risque d'une possible séparation temporaire pour cause de manque de places dans la ZAPI 3. Le Commissaire tient à rappeler l'importance de ne pas séparer les familles et surtout de ne pas recourir à la détention des enfants, d'autant moins lorsqu'ils sont non-accompagnés.

c) Exercice de droits par les personnes maintenues à la frontière

Le Commissaire a pu constater que l'exercice effectif de droits essentiels tels que celui à s'entretenir avec un avocat, à la visite des familles et proches, voire celui de déposer une demande d'asile, était dans la pratique très largement limité.

Les lieux d'attentes utilisés pour retenir les étrangers à la frontière, autres que la ZAPI 3, ne possédaient pas les conditions requises pour un exercice normal de ces droits. Ainsi, aucun local isolé ayant un accès libre pour les avocats et associations n'était disponible. Lors de la visite de la ZAPI 4, il s'est avéré que des efforts étaient entrepris pour y créer un local destiné aux rencontres avec avocats. Toutefois, il ne s'agissait toujours pas d'une vraie pièce isolée, mais d'un espace placé derrière des paravents. En outre, l'entrée des avocats et des ONG y était très difficile compte tenu des règles de sécurité dictées par les impératifs d'un aéroport. L'accès à Internet n'y était pas assuré, compliquant la tâche des associations.

Des difficultés de communication étaient rapportées lors des échanges que le Commissaire et ses collaborateurs ont eus avec les personnes retenues. Les migrants rencontrés n'ont pas paru être réellement informés de leurs droits. Ainsi, la possibilité de bénéficier d'un jour franc avant un éventuel retour est très mal compris malgré la présence d'une mention explicite dans le formulaire de notification. De surcroît, les forces de police ont également des difficultés à comprendre les migrants. Ceci est préoccupant dès lors qu'il est question de demander l'asile ou de s'entretenir avec un avocat.

Malgré certains efforts de la part des autorités, le Commissaire a constaté que la communication était malaisée. Les difficultés linguistiques cumulaient avec une mauvaise compréhension de la nature des procédures. Ainsi, des personnes d'origine tchétchènes se sont plaintes du fait que les interprètes dont les services étaient occasionnellement fournis par les autorités moyennant des communications téléphoniques, ne comprenaient pas bien leurs récits et n'arrivaient pas à les transmettre aux autorités. Cela était particulièrement grave pour les demandeurs d'asile. Aucun document d'information en russe n'était affiché.

Un autre problème essentiel était la quasi-impossibilité des personnes retenues de communiquer avec leurs proches ou avec des avocats de leur choix. En effet, il n'y avait que deux cabines publiques à leur disposition dans la ZAPI 4, l'accès aux cartes téléphoniques étant très limité, d'autant plus que tout paraît inconnu et difficilement compréhensible aux étrangers ne connaissant pas les traditions d'un nouveau pays. Cela ne fait qu'accentuer le besoin d'un accompagnement plus présent.

A l'évidence, une réflexion quant au renforcement de la présence d'associations tout au long de la procédure devrait être engagée. Le Commissaire invite les autorités françaises à s'inspirer d'expériences réussies dans plusieurs Etats européens notamment en Italie où l'association « Commission italienne pour les réfugiés » est présente dans l'ensemble des points de frontière (principaux ports et aéroports du pays). Une présence « permanente » faciliterait le travail des forces de l'ordre en améliorant leurs relations avec les migrants maintenus à la frontière et renforcerait le respect de leurs droits. Cette assistance juridique et humaine tout au long de la procédure de maintien permettrait également d'informer les migrants, et surtout les demandeurs d'asile, sur leurs chances réelles ou hypothétiques d'accéder au territoire ou d'être renvoyées vers leur pays de provenance. Elle atténuerait aussi l'anxiété toute légitime de ces personnes qui rencontrent des difficultés à comprendre les procédures et à se faire comprendre.

d) Mesures intérimaires à envisager

Selon les informations reçues par le Commissaire de la part des autorités françaises, la situation a continué à se stabiliser dans les jours suivant sa visite et à partir du 21 janvier la nécessité d'utiliser la ZAPI 4 a disparu, la ZAPI 3 étant suffisante pour satisfaire les besoins immédiats en hébergement. Toutefois, une décision a été prise de ne pas démanteler la ZAPI 4 aussi longtemps que le risque éventuel de l'insuffisance de places d'hébergement existait. Dès lors, en cas de besoin, la ZAPI 4 pourrait être réutilisée.

Compte tenu de cela, le Commissaire considère que d'importantes améliorations doivent être entreprises si la ZAPI 4 ouvrait à nouveau ses portes. Ainsi, le local sanitaire devrait être élargi et réaménagé. Le nombre de cabine douches devrait augmenter, ces dernières doivent être

séparées des toilettes. Les lits ne doivent pas être si proches les uns des autres, une séparation ne serait-ce que par des paravents doit être prévue. Les draps doivent être fournis, les couvertures lavées après chaque changement de l'utilisateur. Des mesures sanitaires et d'hygiène doivent être renforcées notamment par la mise en place des conditions matérielles à l'intervention des services médicaux.

Les femmes et les enfants ne doivent pas être placés dans la ZAPI 4. Pour autant, les familles ne doivent pas non plus être séparées.

Un vrai local pour les avocats et associations, possédant un accès à Internet, doit être aménagé. L'accès au téléphone et la possibilité de joindre ses proches doivent être renforcés.

Les efforts de communications doivent être poursuivis. En particulier, l'accès à une interprétation sûre doit être assuré, les documents dans les langues que comprennent les étrangers doivent leur être fournis aussi souvent que possible. Le renforcement de la présence d'associations compétentes pour fournir un conseil juridique aux personnes maintenues devrait être envisagé.

2. Conditions au centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot et le problème des quotas annuels d'expulsions

Le Commissaire a souhaité visiter le Centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot pour évaluer les changements qui y ont eu lieu depuis la publication du Rapport 2006. Cette volonté a en outre été renforcée par des informations reçues de la part de nombreuses associations de défense des droits de l'homme exprimant leur inquiétude quant à l'augmentation du nombre des expulsions et du durcissement des conditions de leur déroulement suite aux récentes décisions des autorités françaises de fixer un quota annuel.

a) Conditions matérielles de rétention

Compte tenu des précédentes constatations, le Commissaire tient à souligner l'importance des efforts matériels entrepris afin d'améliorer les conditions de vie dans ce centre. Ainsi, au moment de la visite, le nombre de retenus correspondait au nombre de places disponibles. Il n'y avait donc pas de surpopulation, contrairement à la visite précédente. Le centre n'accueillait plus que des hommes. Le Commissaire considère qu'il serait opportun de maintenir cette pratique de non mixité pour le bénéfice tant des retenus que de l'encadrement.

L'atmosphère psychologique semble avoir été améliorée par rapport à celle constatée en 2005. Dans ce contexte, il convient de saluer l'attitude des forces de gendarmerie qui ont la difficile tâche d'assurer la sécurité et la protection des étrangers retenus. Les officiers rencontrés ont affiché un grand professionnalisme, apparaissaient adéquatement formés et surtout dotés d'une approche humaine de leur fonction. A l'évidence, une telle attitude a permis d'établir un climat apaisé à l'intérieur du centre.

Des efforts supplémentaires pourraient toutefois être entrepris en vue d'assurer plus d'activités aux personnes retenues. De plus, le Commissaire souligne la nécessité de maintenir et de renforcer le climat de confiance et de respect mutuel entre les retenus et les autorités.

b) Problèmes liés à la promiscuité

Lors de sa visite, les autorités rencontrées ont indiqué au Commissaire que la présence dans un même centre, de personnes sortant directement d'établissements pénitentiaires et devant être accompagnées vers leurs pays d'origine et de personnes n'ayant pas d'antécédents criminels créait certaines difficultés. Le fait de retenir dans un même lieu, des étrangers n'ayant commis aucune infraction pénale avec des anciens détenus ayant connu le traumatisme, voire la violence, de la prison engendre d'évidentes tensions, ainsi que des difficultés dans la gestion quotidienne du centre. Le Commissaire considère qu'une telle pratique devrait être modifiée. Il

invite les autorités françaises à ne plus placer des personnes en provenance des établissements pénitentiaires dans les Centres de rétention en instituant une procédure séparée d'éloignement.

c) Durée de la rétention administrative

Selon les statistiques de la gendarmerie, la durée moyenne de rétention au centre du Mesnil-Amelot n'excède pas 12 jours pour l'année 2007, bien en deçà de la durée maximale de 32 jours prévue par la loi. Toutefois, cette durée est en augmentation constante depuis 2004 où elle était de 9 jours.

Lors de ses entretiens avec les autorités en charge du centre, le Commissaire s'est vu confirmer qu'une prolongation de la rétention n'aurait aucun impact sur le nombre de reconduite à la frontière. Le Commissaire estime que la durée de rétention excessive est inutile et inopportune. Dès lors, il considère qu'il serait fort inopportun de modifier la législation existante en vue d'augmenter les délais de rétention, ce qui semble être actuellement une tendance assez malheureuse en Europe. La privation de liberté des demandeurs d'asile doit être exceptionnelle.

d) Influence de la détermination préalable du nombre d'étrangers irréguliers à éloigner du territoire sur la situation des Centres de Rétention

Il apparaît que la politique de déterminer annuellement le nombre de personnes irrégulières sur le territoire à appréhender et à reconduire à la frontière semble créer une attitude de hâte, voire de déshumanisation, de la part de certaines autorités en charge de la réalisation de ces objectifs.

La présente visite a offert au Commissaire la possibilité de mieux connaître les situations personnelles en discutant avec les personnes retenues. Ces dernières ont également pu décrire les circonstances de leur interpellation. Il est clair que derrière la quasi-majorité des histoires contées au Commissaire se trouve une tragédie personnelle.

Ainsi, nombre de personnes rencontrées ont été interpellées alors qu'elles étaient établies depuis plusieurs années en France, qu'elles travaillaient - souvent dans des sociétés industrielles réputées - et subvenaient à leurs besoins ne se considérant pas comme une menace pour la société. Les histoires recueillies lors de cette visite ont fait écho à d'autres, relatées dans la presse ou présentées notamment par la CIMADE, une association reconnue pour son travail d'aide aux étrangers.

Le Commissaire demeure convaincu que la volonté de lutter contre l'immigration irrégulière ne doit pas empêcher les autorités françaises de prendre en compte l'histoire personnelle, le vécu et l'intégration de chaque personne au moment où est prise la décision de l'inviter ou non à quitter le territoire. Une approche personnelle, considérant au cas par cas chaque situation donnée devrait être mise en place afin de permettre aux personnes interpellées et menacées d'expulsion de demeurer légalement sur le territoire français, notamment pour des raisons humanitaires, lorsqu'ils occupent des activités professionnelles ou lorsque des familles et des enfants sont concernés.

En outre le Commissaire a reçu des plaintes des personnes disant qu'elles étaient interpellées que pour « faire du chiffre ». Dans une telle situation de tension, même s'il s'avérait qu'il ne s'agissait que des craintes, le Commissaire entrevoit le risque que la détermination de chiffres annuels précis ne conduise à l'arbitraire et à la précipitation notamment lorsque les autorités subordonnées redoutent de ne pas atteindre les objectifs fixés. Il appelle dès lors les autorités à faire preuve d'encore plus de vigilance et d'humanité pour éviter tout risque de voir derrière un dossier étudié des chiffres et non pas une personne.

Annexe

Réponse de la France au mémorandum du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite des Zones d'Attentes de l'aéroport de Roissy et du centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot

Situation des personnes non admises à Roissy

La France note que les circonstances d'afflux exceptionnel de demandeurs d'asile fin décembre 2007 à Roissy et les mesures prises en urgence en salle B 33 dont le Commissaire souligne à juste titre le caractère inapproprié à un hébergement durable. Pour insatisfaisante qu'elles furent, ces conditions constituèrent néanmoins un progrès par rapport à la situation qui prévalait jusqu'alors dans les postes de polices situés en aérogare. Le caractère soudain de cet afflux de demandeurs d'asile a en effet contraint la direction de la police aux frontières de Roissy à improviser leur accueil directement dans les locaux de la police en sollicitant de la Croix Rouge la fourniture d'une quinzaine de lits Picot. Le transfert en salle B3 à compter du 26 décembre 2007 a, dans ces conditions, permis aux personnes non admises de demeurer dans un vaste local à température régulée, muni de sièges pour chacun et de leur garantir un libre accès à un point d'eau ainsi qu'à des toilettes.

Il convient d'ajouter qu'à compter de la mise en œuvre de ce premier dispositif, des kits d'hygiène ont été distribués, complétés d'une serviette à partir du 3 janvier 2008. Des couvertures ont également été perçues par les personnes non admises. Enfin, un dispositif d'information par affichage dans les 5 langues de l'ONU a également été mis en place.

Le Commissaire a également relevé dans son rapport que le bâtiment principal de la zone d'attente des personnes en instance dite « ZAPI 3 » présente les caractéristiques d' "un centre d'hébergement tout à fait satisfaisant » et que la priorité d'usage accordée aux femmes et aux enfants durant cette période de forte pression à l'entrée sur le territoire français a constitué selon les termes du Commissaire « une mesure de saine administration », en relevant néanmoins avoir constaté la présence d'un mineur en ZAPI 4. Vérification faite, il s'agissait d'une personne de 17 ans et demi qui a très rapidement été transférée en ZAPI 3, dès que la disponibilité de place a été connue avec précision.

Concernant le bâtiment réquisitionné aux fins d'hébergement et désigné par commodité sous le nom de ZAPI 4, est mentionné avec raison l'odeur de kérosène et le bruit, phénomènes liés à la localisation de cette salle d'embarquement en zone réservée de sûreté. Cette décision d'utiliser ce bâtiment est intervenue dans un contexte fortement marqué par l'urgence.

Des mesures ont également été prises pour remédier au manque d'intimité que le rapport évoque à juste titre. C'est ainsi qu'à la suite de la visite du Commissaire, des tentes ont été installées dans la salle d'embarquement. S'agissant par ailleurs de la literie, les draps distribués l'étaient à usage unique et le stock de couvertures a permis une dotation individuelle et un nettoyage systématique, dès restitution.

Concernant le droit à entretien avec un avocat, le commissaire relève les efforts fournis localement pour en garantir l'exercice ainsi que pour en protéger la confidentialité. Le dispositif n'est pas encore satisfaisant, mais n'avait pour ambition que de répondre à une brusque nécessité. Il aurait évolué si la situation avait perduré. De la même façon, un véritable cabinet médical aurait été installé.

Lors de la Visite du Commissaire, ont été relevées les difficultés portant sur l'interprétariat. La phase procédurale de la non admission a continué, durant cette période, de se dérouler dans les locaux de police situés en aérogare et la ressource limitée en interprétariat dont dispose la police aux frontières à Roissy et s'y trouvait concentrée.

Afin de conclure sur le thème de l'hébergement des personnes non-admises, la situation rencontrée à Roissy en décembre 2007 et qui a pour partie justifié le déplacement du Commissaire, démontre combien le maintien des standards communément admis en matière d'hébergement des demandeurs d'asile s'accommode difficilement de la gestion de crise. Seul le maintien des personnes non-admises en ZAPI 3 correspond à l'exigence de qualité que la France et le Conseil de l'Europe partagent et qui conduiront la France à envisager une extension des capacités d'accueil de cet équipement, si ce type de crise venait à se renouveler.