



Les demandeurs d'asile et les migrants ne peuvent plus attendre.

Le ministre doit s'engager à les protéger sans demi-mesure.

Le 12 janvier 2009, à l'occasion du départ de Monsieur Brice Hortefeux, Amnesty International France (AIF) dressait un bilan de deux années de fonctionnement du nouveau ministère de l'Immigration. En ce début d'année 2010, AIF analyse une année d'activités de Monsieur Eric Besson à l'aune de ses recommandations d'alors.

Derrière une communication massive, des déclarations de principe et des échanges avec les associations, il est difficile de discerner une volonté résolue d'assurer, en toutes circonstances, le respect des droits des demandeurs d'asile et des migrants en France.

Certes, pour les demandeurs d'asile, le taux de reconnaissance de la protection en France reste à un niveau non négligeable et le ministre a poursuivi les programmes visant à réinstaller dans notre pays des réfugiés, notamment irakiens, et à faire venir une centaine de personnes de Malte. Fin 2008, 140.000 réfugiés protégés résidaient en France, 11.500 personnes ayant été protégées pour cette seule année, soit environ 30% des demandes présentées.

Monsieur Eric Besson rappelle aussi régulièrement qu'au niveau de l'Union européenne, la France est le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile (avec 27.063 premières demandes en 2008) alors que la France n'occupait en réalité que le 11<sup>ème</sup> rang relativement à sa population<sup>1</sup>.

Trop souvent, la situation des migrants et des demandeurs d'asile est réduite aux migrations irrégulières et à la lutte engagée contre ces dernières. Non seulement ce raccourci a pour effet d'assimiler les migrants à des menaces clandestines et dangereuses qu'il faudrait combattre, mais il a pour conséquence d'occulter les vies humaines, les personnes, et donc de placer au second rang le respect des droits qui les protègent et dont elles doivent bénéficier.

Les violations des droits des migrants et des demandeurs d'asile perdurent. Les recommandations d'AIF restent donc malheureusement les mêmes.

**Pour 2010, AIF appelle Monsieur Besson à garantir que les services concernés respecteront les droits des migrants et des demandeurs d'asile. AIF demande également au ministre de rendre compte de l'impact des mesures qu'il prendra pour que les droits des demandeurs d'asile et des migrants soient respectés.**

<sup>1</sup> Les Etats membres ayant accueilli le plus de demandeurs, relativement à leur population, étaient Malte (6 350 demandeurs par million d'habitants), Chypre (4 370), la Suède (2 710), la Grèce (1 775), l'Autriche (1 530) et la Belgique (1 495).

## Une lutte « contre les migrations irrégulières » au mépris des droits des migrants et des demandeurs d'asile ...

### ○ Le renforcement des mesures de contrôle des migrations pour entraver l'accès au territoire

En 2009, Monsieur Eric Besson a été particulièrement actif pour chercher à convaincre ses homologues européens de renforcer « les capacités de contrôle des frontières des pays d'origine et de transit » et les moyens de Frontex ; il s'est rendu à Varsovie pour rencontrer les principaux responsables de l'agence en septembre puis en Grèce et en Espagne pour participer à ses patrouilles maritimes communes déployées en Méditerranée. Le 4 juin 2009, à l'occasion d'un Conseil Justice et Affaires Intérieures, il a appelé l'Union à « une mobilisation contre l'immigration clandestine notamment en Méditerranée » et à déterminer les modalités de faire valoir leur droit à une protection pour les « migrants réadmis ».

La proposition de la France vise donc à laisser aux Etats tiers, où les migrants sont renvoyés par les Etats de l'Union européenne, la responsabilité d'examiner leur besoin de protection. Il y a toutes les raisons de s'inquiéter de ces déclarations car elles valident la « délégation » de la protection des réfugiés par l'Union européenne à un Etat comme la Libye, pays qui n'est pas partie à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et qui ne dispose d'aucune procédure permettant d'identifier les personnes qui ont besoin de protection internationale.

Pour AIF, l'Union européenne ne peut pas délocaliser les obligations que lui impose le droit international qui plus est vers des pays où il n'existe aucune garantie effective pour les personnes qui ont besoin de protection.

Les Etats de l'Union européenne, dont la France, ne peuvent se débarrasser ainsi de leurs obligations internationales en matière de protection des migrants et des réfugiés.

### ○ L'allongement de la liste de pays à visas de transit aéroportuaire pour restreindre le nombre d'arrivées

Par décision du 14 août 2009, trois nationalités supplémentaires sont venues s'ajouter aux 36 précédentes soumises à l'obligation d'un visa de transit aéroportuaire (Congo, Mauritanie, Pérou).

Cette simple disposition technique cache une froide réalité : stopper les départs d'exilés en leur imposant ce visa de transit pour tout voyage nécessitant une escale dans un aéroport français. Extrêmement difficile à obtenir, le visa de transit aéroportuaire a pour effet d'empêcher l'embarquement sur des vols internationaux de personnes qui seraient tentées de demander l'asile au cours d'un arrêt en France. Depuis les premiers visas de transit en 1995, la France n'a cessé d'allonger et d'adapter la liste des pays visés en fonction des crises humanitaires et politiques qui engendrent des arrivées plus importantes de demandeurs d'asile aux frontières françaises.

AIF appelle les autorités françaises à ne plus recourir aux visas de transit aéroportuaire.

### ○ La fermeture des "Jungles" pour mieux dissuader

La décision, largement médiatisée, de « fermer » les « Jungles » a un prix réel pour les migrants et demandeurs d'asile du littoral de La Manche. En disant vouloir donner un signal fort aux « filières » et « à ceux qui en tirent profit », ce sont en réalité les migrants, les demandeurs d'asile et les mineurs qui font les frais de la « fermeture » commencée le 22 septembre 2009.

Eloignés pour certains avant l'opération, dispersés sur le territoire français pour ceux qui ont été arrêtés, ils n'ont pas disparu en même temps que leur campement précaire et beaucoup d'entre eux restent frappés par une mesure d'éloignement vers des pays comme la Grèce ou l'Afghanistan.

La quasi-totalité des décisions rendues par les juges judiciaires a conclu à l'irrégularité des procédures enclenchées en ce qui concerne les interpellations, les transferts et les placements en rétention des migrants et demandeurs d'asile. Dans plusieurs dizaines de cas, les magistrats administratifs ont annulé les mesures d'éloignement et le recours à la procédure dite « prioritaire » d'examen des demandes d'asile.

Au final, aucune personne arrêtée le 22 septembre 2009 n'aura été renvoyée mais la plupart se sont retrouvées dans des situations encore plus précaires.

**AIF appelle les autorités françaises à :**

- informer les migrants de la possibilité de déposer une demande d'asile en procédure normale,
- examiner systématiquement les risques qu'encourent les migrants interpellés et devant être renvoyés,
- protéger sans condition tout migrant mineur non accompagné.

### o **L'allongement de la liste de pays d'origine dits « sûrs » : moins de droits pour plus de demandeurs**

La France a affirmé au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe que la liste des pays considérés comme « sûrs » était revue régulièrement mais aucune modification n'est intervenue lorsque la situation a été profondément bouleversée dans des pays comme Madagascar ou la Géorgie. Il a fallu attendre le 13 novembre 2009 pour que les représentants des ministères, regroupés au sein du conseil d'administration de l'OFPRA, décident de réviser cette liste.

Malheureusement, ils ont décidé d'allonger cette liste et d'y ajouter la Turquie, la Serbie et l'Arménie. Les motivations de cette décision sont particulièrement préoccupantes concernant la Turquie, l'Etat le plus condamné par la Cour européenne des droits de l'homme pendant la dernière décennie pour des violations graves des droits humains, notamment le droit à la vie, le droit à ne pas être soumis à la torture et le droit à ne pas être détenu arbitrairement.

Cette décision a sans nul doute été prise pour soumettre un plus grand nombre de demandeurs d'asile à une procédure accélérée qui les prive de l'accès à des conditions d'accueil décentes et, surtout, du droit de ne pas être renvoyés dans leur pays avant l'examen de leur recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

**AIF rappelle son opposition à la notion de pays d'origine « sûr » et appelle les autorités françaises à ne plus recourir à cette notion. A tout le moins, AIF demande aux autorités françaises :**

- d'adopter une procédure écrite et publique de révision de la liste des pays d'origine « sûrs »,
- de mettre en place un suivi permanent et vigilant de la situation des droits humains dans les pays d'origine.

## Des promesses à tenir

### o Réunification familiale des réfugiés

Après des années d'action, AIF s'était réjouie de l'annonce en juin 2009, par le ministre de l'Immigration, d'une réforme de la procédure de réunification familiale permettant aux personnes protégées en France d'être rejointes par leur famille. Le ministre a reconnu que « *cette procédure, qui fait intervenir l'administration centrale du ministère, n'est pas satisfaisante. Elle se caractérise par une complexité inutile, une information défaillante et une prise en compte insuffisante des difficultés particulières auxquelles les familles de personnes protégées sont confrontées, dans les pays d'origine, en matière de production d'actes d'état civil et de documents officiels* ».

Selon nos dernières informations, à ce jour, la réflexion est en cours, aucune modification de procédure n'a encore été constatée ni aucun projet formellement enclenché.

**AIF demande aux autorités françaises d'adopter sans attendre une nouvelle réglementation destinée à réduire les délais de la procédure, simplifier les démarches des réfugiés et des membres de leur famille et anticiper les difficultés relatives à l'état civil ou à la sécurité des membres des familles de réfugiés.**

### o « Délit de solidarité »

En 2009, de nombreux citoyens et associations se sont mobilisés pour qu'une personne qui aide un étranger en situation irrégulière ne puisse pas être inquiétée<sup>2</sup>. Ces associations ont été réunies par le ministre le 17 juillet et par son secrétaire général le 18 septembre mais le groupe de travail n'a plus été réuni par la suite.

La pénalisation d'actions conduites par des personnes ou des organisations visant à assurer la protection des droits des migrants est contraire aux obligations des Etats en matière de droits humains. Les Etats ont le droit de contrôler les migrations mais ils ne peuvent le faire que dans le respect de leurs obligations internationales relatives aux droits humains. En droit international, tous les migrants, quel que soit leur statut, ont des droits humains : droit à la vie, à la liberté, à ne pas être arbitrairement arrêté et détenu, à la santé, à l'éducation, à un logement convenable, à l'alimentation .... Les Etats sont obligés de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits humains des migrants présents sur leur territoire. En outre, la communauté internationale a reconnu le droit et le rôle des individus dans la protection et la réalisation des droits humains<sup>3</sup>.

Le 23 novembre, en rendant publique une circulaire adressée aux préfets, le ministre a annoncé une modification de la loi « *visant à faire référence, pour justifier l'immunité humanitaire, non plus seulement à la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique de l'étranger mais plus simplement et plus largement à la sauvegarde de la personne de l'étranger* ».

**AIF rappelle que les actions de protection et de promotion des droits des migrants ne doivent pas faire l'objet de sanctions pénales.**

**Les Etats doivent s'abstenir de conduire des actions empêchant ou dissuadant toute personne de fournir une assistance humanitaire aux migrants.**

**L'assistance juridique aux migrants ne doit faire l'objet d'aucune sanction, car elle est destinée à défendre les droits des migrants ou à leur permettre d'exercer leurs droits.**

<sup>2</sup>- En application de l'article L. 622 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

<sup>3</sup>- Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus - 8 mars 1999. **Article 1** : *Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international.* **Article 18-2** : *Les individus, groupes, institutions et organisations non gouvernementales ont un rôle important à jouer et une responsabilité à assumer en ce qui concerne la sauvegarde de la démocratie, la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la promotion et le progrès de sociétés, institutions et processus démocratiques.*

## Des décisions pour renvoyer des migrants et des demandeurs d'asile « coûte que coûte »

A plusieurs reprises, et en dépit de nombreuses oppositions, les autorités françaises ont renvoyé ou ont pris le risque de renvoyer des personnes vers des pays où leur sécurité et leur liberté étaient en jeu.

### ○ **Revois risqués vers la Grèce**

Les autorités françaises continuent de renvoyer des demandeurs d'asile vers la Grèce, Etat considéré comme responsable de l'examen de leur demande, alors que le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a encore appelé les pays européens en décembre 2009 à suspendre les renvois vers ce pays compte tenu de la qualité insuffisante des garanties de la procédure. Des tribunaux français continuent d'annuler ces renvois régulièrement décidés par les préfets avec l'aval du ministère de l'Immigration.

### ○ **Revois dangereux vers l'Afghanistan**

Par deux fois, en octobre et en décembre 2009, les autorités françaises ont tenté de renvoyer plusieurs Afghans dans leur pays en ayant recours à des vols communs avec les autorités britanniques. Cette volonté d'envoyer un signal sur les routes de l'exil et des migrations risque de porter atteinte aux droits des personnes renvoyées à ne pas être privées de leur sécurité et de leur liberté en cas de retour dans leur pays.

Si seuls trois Afghans ont finalement été renvoyés dans leur pays, ce n'est que grâce à la mobilisation juridique des associations, des avocats et à des décisions des juridictions françaises et de la Cour européenne des droits de l'homme.

### ○ **Tentatives de renvois dangereux en Tunisie et en Algérie**

Le 24 décembre 2009, les autorités françaises ont décidé de renvoyer un Tunisien, Monsieur Yassine Ferchichi, vers le Sénégal alors même que la Cour européenne des droits de l'homme leur avait demandé de suspendre ce renvoi tant qu'aucune garantie de non renvoi indirect vers la Tunisie n'était apportée, faisant ainsi courir des risques de torture à cette personne condamnée dans son pays et en France pour des affaires liées au terrorisme.

Les autorités françaises ont à cette occasion fait preuve de mépris à l'égard de la demande de la Cour alors même que cette dernière leur avait déjà enjoint de ne pas le renvoyer vers la Tunisie. La France a pourtant déjà été sanctionnée par cette juridiction dans une affaire similaire<sup>4</sup>.

**Pour AIF, les autorités françaises doivent :**

- s'engager à respecter toutes les décisions et mesures prises par la Cour européenne des droits de l'homme, organe chargé du contrôle du respect des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme que la France a ratifiée.
- décider d'un moratoire préfectoral sur les renvois de demandeurs d'asile spécialement vers la Grèce comme le recommande à nouveau le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

---

<sup>4</sup> - Le 3 décembre 2009, la Cour européenne a rendu une décision considérant que le renvoi d'un Algérien qui risquait à son arrivée d'être soumis à des actes de torture violerait l'article 3 de la convention.

## Des responsabilités à assumer, des obligations à respecter

### ○ **Obligation d'accueillir dignement les demandeurs d'asile**

En dépit des nombreuses condamnations du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, le ministre de l'Immigration ne semble pas envisager de modifier la législation relative à l'accueil des demandeurs d'asile en France. Pourtant, depuis le mois de mars 2009, les juges administratifs ne cessent de relever les manquements aux obligations du droit communautaire vis-à-vis de certaines catégories de demandeurs d'asile laissés sans ressource et sans hébergement. Or, l'absence de ces conditions matérielles d'accueil décentes pour tous les demandeurs d'asile porte atteinte à la capacité de ces personnes à bénéficier du droit d'asile.

Si d'un côté le ministre annonce l'ouverture de places supplémentaires d'accueil pour demandeurs d'asile, de l'autre, il fait part de son souhait de mieux recourir à la procédure « prioritaire » qui prive justement les demandeurs de conditions d'accueil décentes, et ce pour faire face à l'incidence financière liée à l'augmentation du nombre de demandes d'asile.

Conformément aux textes européens d'harmonisation des procédures d'asile :

- rendre effectif et immédiat l'accès à un hébergement pour les personnes en demande d'asile ou en attente de leur transfert dans un autre Etat membre de l'Union européenne ;
- étendre le bénéfice de l'allocation temporaire d'attente à tous les demandeurs d'asile ou en attente de leur transfert dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

### ○ **Responsabilité de contrôler les pratiques préfectorales**

Sollicité à deux reprises, en novembre 2008 et juin 2009, par des associations, le ministre de l'Immigration n'a jamais indiqué vouloir remédier à la persistance des pratiques illégales des préfetures en Ile-de-France. Il a au contraire nié leur caractère illégal lorsque l'information a été rendue publique.

En général, les demandeurs d'asile ne sont pas ou mal informés de leurs droits et obligations. L'accès à la procédure d'asile elle-même est rendue très difficile par des délais d'entrée en procédure extrêmement longs. Des restrictions excessives sont imposées au droit de séjourner en France durant l'examen des demandes d'asile. L'ensemble de ces pratiques compliquent les démarches des personnes qui fuient les persécutions et recherchent une protection.

Ces pratiques perdurent malgré leur condamnation régulière par des juridictions administratives.

Pour AIF, le ministre de l'Immigration doit :

- harmoniser définitivement les pratiques préfectorales d'accès au droit d'asile ;
- exercer un réel pouvoir hiérarchique sur les services préfectoraux lorsque ces derniers ne respectent pas la législation et la réglementation en vigueur relative aux demandeurs d'asile ;
- appliquer les décisions de justice et tirer les conséquences de ces décisions pour toutes les personnes placées dans la même situation.

## ○ **Responsabilité vis-à-vis des centres de rétention**

Depuis une vingtaine d'années, la CIMADE assure une action de soutien aux étrangers en situation irrégulière au sein des centres de rétention administrative.

Après la publication du décret du 22 août 2008 modifiant les conditions d'intervention en rétention, de nombreuses organisations ont plaidé pour que cette aide aux ne soit pas amoindrie, craignant notamment que l'éclatement prévu en huit lots géographiques ne débouche sur l'émiettement de la collecte d'informations, de leur analyse et de leur diffusion indispensable à la protection des étrangers. Elles ont également eu l'occasion d'exprimer leur inquiétude sur la nomination en Guyane et Guadeloupe du Collectif Respect qui ne possède aucune expertise ni expérience reconnue dans le domaine de la protection des étrangers. AIF a regretté par ailleurs que la décision du ministre, présentée comme une manifestation de la volonté de renforcer l'aide aux étrangers et d'assurer le "*respect du pluralisme associatif*", soit en réalité l'aboutissement d'un processus lancé pour ne plus traiter uniquement avec la CIMADE.

Depuis janvier 2010, cinq associations sont présentes dans les centres de rétention.

*AIF espère, comme le juge des référés du tribunal administratif de Paris l'a estimé le 30 mai 2009, que, « pour assurer l'exercice effectif des droits, l'action de soutien ne peut s'entendre que comme comportant une assistance juridique, concrète et immédiate, de façon à permettre notamment de former dans un délai très bref un recours contentieux (...) la seule diffusion d'informations et la mise à disposition de documentation à l'étranger, qui maîtrise souvent mal le français et n'a pas de compétences juridiques, ne peuvent être regardées comme assurant l'assistance juridique définie ».*

\*\*\*\*\*

### **- Autres aspects**

Seule ou au sein de collectifs comme l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) et la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), Amnesty International France (AIF) a suivi d'autres questions comme la régionalisation de l'enregistrement des demandes d'asile et la situation des mineurs isolés étrangers ; de même, AIF est attentive à des modifications importantes comme la professionnalisation des présidents de la Cour nationale du droit d'asile et le possible transfert de compétence à cette Cour des contentieux relatifs à l'asile à la frontière.

### **- Le débat sur l'identité nationale**

En novembre 2009, le ministre de l'Immigration a lancé un «grand débat» sur l'identité nationale mais AI, étant un mouvement international de défense des droits humains, n'a aucune compétence pour s'exprimer sur cette question ou sur l'identité d'aucun autre pays du monde.

Qu'il y ait ou pas une identité française et quelle que soit la façon dont on la définit, AI et AIF continueront à demander à la France de mieux respecter les droits humains sur son territoire et de donner à ceux-ci une place centrale dans sa politique étrangère. AI le fait et le fera, non pas sur la base d'une quelconque identité française, mais parce que la France doit respecter les engagements qu'elle a pris en signant et en ratifiant divers traités ou conventions internationaux.

Cette réalité est beaucoup plus concrète et incontestable que l'identité française. Il n'y a pas là matière à discussion ou à débat. Il faut agir et, ce, dès maintenant.