

HUMAN RIGHTS WATCH

27 Rue de Lisbonne,

75008 Paris

Tel: 01 43 59 55 95

Fax: 01 43 59 55 22

EUROPE AND CENTRAL ASIA DIVISION

Holly Cartner, *Executive Director*

Rachel Denber, *Deputy Director*

Veronika L. Szente Goldston, *Advocacy Director*

Benjamin Ward, *Deputy Director*

Allison Gill, *Director, Moscow Office*

Tanya Lokshina, *Deputy Director, Moscow Office*

Jane Buchanan, *Senior Researcher*

Judith Sunderland, *Senior Researcher*

Andrea Berg, *Researcher*

Wanda Troszczynska van Genderen, *Researcher*

Giorgi Gogia, *Researcher*

Emma Sinclair-Webb, *Researcher*

Kathryn Koonce, *Coordinator*

Iwona Zielinska, *Senior Associate*

Yulia Gorbunova, *Associate*

Viktoriya Kim, *Associate*

ADVISORY COMMITTEE

Kati Marton

Alice H. Henkin

Henri Barkey

Gerhart Baum

Stephen Del Rosso

Phyllida Earle

Felice Gaer

Michael Gellert

Jeri Laber

Walter Link

Masha Lipman

Helena Luczywo

Jean Paul Marthoz

Sarah E. Mendelson

Karl Meyer

Jane Olson

Arian Overwater

HUMAN
RIGHTS
WATCH

www.hrw.org

Paris, le 07 février 2011

Objet : Lettre ouverte aux Sénateurs français sur le projet de loi relatif à l'immigration.

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs,

Nous vous écrivons pour vous faire part de la profonde inquiétude que nous inspirent diverses dispositions du projet de loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité actuellement examiné par le Sénat. Le mémoire annexé à ce courrier expose notre analyse et précise nos recommandations.

Human Rights Watch est particulièrement préoccupé par les dispositions du projet, apparemment conçues pour faciliter la reconduite aux frontières françaises de Roms qui sont citoyens d'autres États membres de l'UE, et par leur incompatibilité avec les obligations que le droit européen et le droit international relatif aux droits de l'homme imposent à la France.

Nous nous inquiétons également des dispositions qui permettraient la prolongation de la rétention administrative des personnes suspectées de terrorisme, au lieu de l'assignation à résidence. Nous sommes préoccupés aussi par les incidences de ce projet de loi sur le droit à demander asile et sur le traitement des enfants et autres migrants, qui résulteraient de la création des zones d'attente ad hoc proposées.

Enfin, nous pensons que ce projet de loi constitue une occasion de remédier à l'actuelle absence de droit d'interjeter un recours suspensif dans la procédure de demande d'asile prioritaire.

C'est pourquoi nous vous demandons instamment de prendre les mesures suivantes:

- Supprimer les articles 25 et 49, en raison de leur incompatibilité avec les obligations de la France au titre du droit européen.
- Amender l'article 47ter afin de préciser davantage les éléments de l'évaluation de la proportionnalité, à mener lors de la prise d'une mesure d'expulsion à l'encontre d'un citoyen européen pour des motifs de sécurité publique.

- Supprimer la création d'un régime de rétention administrative pour les suspects accusés de terrorisme (article 41).
- Améliorer les garanties procédurales concernant les assignations à résidence.
- Supprimer la création des zones d'attente spéciales (article 6) et tous les articles limitant les droits des personnes détenues dans les zones d'attente (article 7 à 11).
- Soutenir l'amendement déposé visant à garantir que tous les demandeurs d'asile auront le droit, indépendamment de la procédure sous laquelle leur requête est examinée, de former sur place un recours pleinement suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile.

Avec nos remerciements pour l'intérêt que vous porterez à ces questions cruciales, nous vous prions de croire, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, en l'expression de notre considération distinguée.



Benjamin Ward
Directeur adjoint
Division Europe et Asie Centrale
Human Rights Watch



Jean-Marie Fardeau
Directeur France
Human Rights Watch

ANNEXE - Analyse détaillée des mesures problématiques figurant dans le projet de loi relatif à l'immigration et Recommandations d'amendements

1- Mesures visant à faciliter l'expulsion de Roms citoyens d'autres États membres de l'Union européenne

Human Rights Watch s'inquiète profondément de certaines dispositions du projet de loi, apparemment conçues pour faciliter la reconduite aux frontières françaises de Roms qui sont ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne. Ces mesures créent de nouveaux fondements pour les arrêtés de reconduite à la frontière pour des raisons d'ordre public, notamment l'occupation illícite de terrain et la mendicité. Le moment où survient cet amendement, et ce sur quoi il se concentre, ainsi que les déclarations de divers ministres du Gouvernement, laissent fortement penser qu'il vise les Roms.

Le projet de loi précise que les autorités peuvent prendre des arrêtés d'expulsion à l'encontre de citoyens de l'UE dont la conduite personnelle représente « une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ». Cette formulation est conforme à la Directive européenne de 2004 relative à la liberté de circulation (Directive 2004/38/CE). Le projet de loi prévoit aussi que les arrêtés de reconduite à la frontière et d'expulsion pour des raisons de sécurité et d'ordre publics seraient soumis à une évaluation individualisée de la situation personnelle des ressortissants de l'Union européenne.

Le Gouvernement s'est engagé devant la Commission européenne à introduire ces deux dispositions à la suite des mesures prises par la Commission en vue d'ouvrir une procédure d'infraction contre la France, face aux insuffisances de la transposition dans le droit français de la Directive relative à la liberté de circulation. Si ces dispositions sont une étape importante vers la mise en place de mesures procédurales justes et appropriées, nous demeurons sceptiques quant à la capacité du projet de loi à satisfaire pleinement les obligations que les règles européennes relatives à la liberté de circulation, ainsi que celles du droit international relatif aux droits de l'homme, imposent au Gouvernement. En l'état, ce projet de loi ne précise pas suffisamment les éléments de l'examen de proportionnalité à appliquer, et les décisions de reconduite à la frontière motivées par certains motifs d'ordre public semblent être exclues du champ de ses exigences.

Selon les statistiques officielles, 13 241 des 21 384 personnes de nationalités étrangères reconduites aux frontières de la France durant les neuf premiers mois de l'année étaient roumaines, ou bulgares. Sur ce groupe, 6 562 Roumains et 910 Bulgares ont été reconduits de force. Les 5 086 Roumains et les 683 Bulgares restants sont repartis dans leurs pays d'origine dans le cadre du Programme d'aide au retour humanitaire régi par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Il n'existe pas de statistiques officielles sur la proportion des Roms parmi les personnes reconduites. Mais les preuves qu'il existe une politique gouvernementale ciblant les Roms en vue de leur expulsion ou de leur départ (déclarations de hautes personnalités et circulaires internes), des reportages dans la presse et les recherches menées par Human Rights Watch ainsi que d'autres organisations non gouvernementales convergent pour suggérer que la très grande majorité des Roumains et des Bulgares reconduits aux frontières françaises sont des Roms. Si certains vont vers l'OFII pour

profiter du programme, le fait est que nombre des Roms qui y ont participé ne l'ont fait qu'après avoir reçu une obligation de quitter le territoire ce qui soulève de graves questions quant au caractère volontaire de ces retours.

« Abus de droit »

La Directive européenne de 2004 relative à la liberté de circulation garantit le droit de tous les citoyens européens à voyager et demeurer jusqu'à trois mois dans un autre pays de l'UE, sans condition. Les séjours longs sont possibles sous réserve que les personnes soient employées, travailleurs indépendants, ou disposent de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour le système de protection sociale du pays d'accueil.

Les lignes directrices, adoptées par la Commission européenne en 2009, destinées à améliorer la transposition et l'application de la Directive de 2004 indiquent clairement que « [s]eule la perception de prestations d'assistance sociale peut être considérée comme pertinente pour déterminer si l'intéressé représente une charge pour le système d'assistance sociale ». La simple supposition qu'une personne pourrait devenir une charge pour le système d'assistance sociale ne peut justifier une mesure d'expulsion. La Directive de 2004 précise que « une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale » de l'État membre d'accueil.

L'article 25 du projet de loi instaure le pouvoir de délivrer une obligation de quitter le territoire français aux citoyens européens dont le séjour en France constitue un « abus de droit », défini comme le fait de renouveler des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir en France, alors que les conditions requises pour un séjour d'une durée supérieure ne sont pas remplies, et de rester en France dans le but « essentiel » de bénéficier du système d'assistance sociale. L'incompatibilité avec la Directive est ici flagrante.

Des commentaires de divers ministres au moment de l'annonce de ces mesures ont clairement singularisé les citoyens roumains et bulgares et fait référence à des activités et des camps associés aux Roms. Éric Besson, alors ministre de l'Immigration, a présenté la mesure le 30 août 2010 lors d'une conférence de presse, dans le contexte d'efforts visant à « lutter plus efficacement contre les filières d'immigration clandestine et de traite des êtres humains en provenance de Roumanie et de Bulgarie ». À la même conférence de presse, le ministre de l'Intérieur Brice Hortefeux a plus particulièrement dénoncé l'accroissement des délits commis par les Roumains à Paris au cours des derniers dix-huit mois. Il a déploré de voir « des femmes et des enfants passer des journées entières à mendier dans des conditions épouvantables pour rapporter leur butin à un donneur d'ordre resté au pays », et les conditions de vie dans les campements non autorisés.

À la lumière d'une décision du Conseil d'État de novembre 2008 selon laquelle un manque de ressources suffisantes peut servir à motiver une décision d'éloignement à l'encontre d'un citoyen européen « alors même que l'intéressé n'est pas encore effectivement pris en charge par le système d'aide sociale », le risque s'avère très réel de voir cette mesure inscrire dans la loi une pratique systématique d'obliger à quitter le territoire de Roms séjournant en France légalement, sur la simple présomption qu'ils pourraient un jour demander à bénéficier d'une assistance sociale ; cette démarche serait incompatible avec les obligations de la France aux termes du droit européen.

Human Rights Watch a étudié près de 80 Obligations de quitter le territoire français (OQTF) délivrées à des Roms roumains entre août et novembre 2010. Tous ces documents sont virtuellement identiques, il s'agit de formulaires pré-remplis sur lesquels les noms sont souvent écrits à la main indiquant que les personnes concernées représentent une charge excessive pour le système d'assistance sociale dans la mesure où elles ne sont pas capables de prouver l'existence de ressources suffisantes. Aucune des OQTF que nous avons étudiées ne portait la mention d'informations individualisées ou de preuve que la personne avait bénéficié d'une quelconque forme de prestation sociale.

Alors qu'il existe abondance de preuves que les autorités ont systématiquement eu recours à cet argument pour tenter de justifier les mesures d'éloignement des Roms, rien n'indique qu'un usage systématique comparable en ait été fait à l'encontre de citoyens européens non roms, qui auraient pu séjourner au-delà des trois mois prévus. À notre connaissance, il n'existe aucune opération à grande échelle, largement publiée et ordonnée par le sommet de l'État visant à identifier et expulser des citoyens européens non roms. La très grande majorité des citoyens européens qui ont reçu l'ordre de quitter la France ou qui y ont été forcés venait de Roumanie, ceux de Bulgarie venant juste après ; ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la très grande majorité, pour ne pas dire la quasi-totalité d'entre eux étaient des Roms. D'après les statistiques gouvernementales, au total 580 citoyens seulement en provenance de l'ensemble des autres pays de l'Union européenne ont été expulsés en 2009.

Menace contre l'ordre public

Alors que l'article 47ter du projet de loi spécifie que les ressortissants européens ne peuvent faire l'objet d'un arrêté d'expulsion que lorsque leur comportement personnel représente une « menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société » – ce qui est le libellé exact de la Directive relative à la liberté de circulation – l'article 49 élargit la possibilité d'utiliser une procédure différente (l'arrêté de reconduite à la frontière) pour éloigner tous les étrangers, y compris les ressortissants de l'UE, considérés comme constituant une menace contre l'ordre public, notamment ceux « passibles de poursuites » pour certains délits tels que le trafic de drogues, la traite des êtres humains, tirer profit de la prostitution d'autrui, certains types de vol qualifié, l'exploitation de la mendicité, et l'occupation illicite de terrain. Compte tenu des déclarations de hauts représentants du Gouvernement reliant ces infractions aux Roms, les deux dernières catégories semblent viser ces mêmes Roms.

Dans sa formulation actuelle, l'article 49 permettrait la reconduite à la frontière d'un étranger, y compris s'il était un citoyen de l'UE ayant résidé légalement en France pendant moins de trois mois, sur le simple soupçon qu'il a commis l'une des infractions énumérées ci-dessus; aucune condamnation ne serait exigible.

Cette mesure entrerait en contradiction directe avec la Directive de 2004 relative à la liberté de circulation, qui instaure les seuils élevés susmentionnés pour les reconduites motivées par des considérations de sécurité et d'ordre publics. Conformément aux Lignes directrices de 2009 de la Commission relatives à la Directive, et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les expulsions exécutées sur ces fondements doivent satisfaire au principe de proportionnalité et être basées exclusivement sur la conduite personnelle de l'individu concerné. Ces mesures ne peuvent être prises pour des motifs généraux de prévention ni justifiées par un risque d'ordre général.

Le fait que des procédures différentes seraient engagées ne change que bien peu l'essentiel : l'article 49 permettrait la reconduite à la frontière de citoyens de l'UE pour des motifs de sécurité publique, sur la base d'un seuil largement inférieur à celui établi par la Directive relative à la liberté de circulation et confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne.

L'inclusion de l'occupation illégale de terrain dans les motifs d'expulsion est particulièrement troublante. Il vaut la peine de noter qu'en août 2010 le tribunal administratif de Lille a rejeté, en annulant au moins onze arrêtés de reconduite à la frontière, les arguments du Gouvernement selon lesquels l'occupation illégale d'un terrain justifiait l'expulsion pour des motifs de sécurité.

Nombre de preuves démontrent que la campagne gouvernementale visant à démanteler les campements non autorisés, dont le président Sarkozy s'est fait le promoteur et qu'il a vigoureusement lancée fin juillet 2010, était intrinsèquement liée aux efforts visant à chasser les Roms de France. Une circulaire gouvernementale en date du 24 juin 2010 a ordonné aux préfets et aux préfets de police de « procéder à l'évacuation des campements illicites » et de « prendre des mesures d'éloignement de leurs occupants, lorsque ceux-ci n'ont pas la nationalité française et se trouvent en situation irrégulière ». La même circulaire indique que les opérations de police visant à évacuer les campements illicites devraient aussi être considérées comme des occasions de vérifier la situation des occupants au regard de leur titre de séjour. Une autre circulaire gouvernementale en date du 5 août 2010 suggérait une politique claire d'expulsion systématique des Roms dans le cadre de l'évacuation des camps. Elle commençait par le rappel des objectifs du président Sarkozy: « 300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici trois mois, en priorité ceux des Roms ». Et se poursuivait ainsi:

« les opérations menées depuis le 28 juillet contre les campements illicites de roms n'ont donné lieu qu'à un nombre trop limité de reconduites à la frontière. Ces opérations constituent un engagement fort pris par le gouvernement ... Elles requièrent dès à présent une mobilisation personnelle complète de votre part et de tous les services, en priorité à l'encontre des campements illicites des roms. La démarche opérationnelle comprend notamment ... les évacuations de campements illicites et la reconduite immédiate des étrangers en situation irrégulière ... Ces opérations ne doivent pas se limiter à des opérations de dispersion. »

Le 13 septembre 2010, le Gouvernement a remplacé cette circulaire. La nouvelle circulaire ne laissait plus apparaître la moindre référence aux Roms mais s'abstenait d'interdire explicitement le ciblage prioritaire des camps occupés par des Roms.

Les évacuations de campements et de squats roms non autorisés ont continué ces derniers mois, malgré la venue de l'hiver. Le 3 novembre 2010, un campement situé dans le centre de Lyon et un autre se trouvant à Créteil, une banlieue parisienne, ont été démantelés et leurs habitants dispersés. Beaucoup de ceux qui vivaient dans le camp Paul-Bert de Lyon s'étaient vu remettre des OQTF dans les semaines qui avaient précédé l'évacuation. La totalité des 28 adultes présents sur le camp de Créteil le jour de l'évacuation a reçu des OQTF. Un certain nombre des évacués du camp Paul-Bert sont partis vivre dans un immeuble abandonné, déjà occupé par des familles roms de Roumanie, dans le quartier lyonnais de Vaise. Human Rights Watch a visité le bâtiment fin novembre et parlé avec trois familles qui y vivent; tous les occupants ont été évacués le 17 décembre 2010, en exécution d'un arrêté pris par la Ville de Lyon.

Selon la Cimade, une organisation travaillant sur les droits des migrants, les Roms forment de plus en plus souvent des recours contre les OQTF. Ces derniers mois, le tribunal administratif de Lyon a annulé une vingtaine d'OQTF en raison de l'absence d'évaluation individualisée.

Les garanties procédurales

Le projet de loi exige de façon explicite que les OQTF concernant les citoyens de l'UE pour « abus de droit » (en vertu de l'article 25), et que les arrêtés d'expulsion pour menace à un intérêt fondamental de la société (en vertu de l'article 47ter), soient fondées sur une évaluation des circonstances de vie de chacune de ces personnes, « notamment la durée de leur séjour sur le territoire national, leur âge, leur état de santé, leur situation familiale et économique, leur intégration sociale et culturelle dans la société française ainsi que l'intensité des liens avec leur pays d'origine ». Ces garanties procédurales ne figurent pas à l'article 49 concernant les arrêtés de reconduite à la frontière au motif que l'intéressé serait soupçonné d'avoir commis certaines infractions, ce qui laisse un doute quant à savoir s'il serait exigé des autorités qu'elles mènent des évaluations personnalisées dans ces cas.

Le projet adopte des formules qui correspondent à celles de l'article 28 de la Directive de 2004 relative à la liberté de circulation. Pour autant, il ne spécifie pas les aspects fondamentaux de l'évaluation de proportionnalité requise par la directive.

La Commission européenne a indiqué que l'évaluation de proportionnalité d'une mesure d'expulsion assise sur des considérations de sécurité ou d'ordre publics devrait comporter « l'incidence de l'éloignement sur la situation économique, personnelle et familiale de l'intéressé (y compris sur les autres membres de la famille qui auraient le droit de rester dans l'État membre d'accueil[souligné dans l'original]) » ainsi que la « gravité des difficultés auxquelles le conjoint/partenaire et le ou les enfants risquent d'être confrontés dans le pays d'origine de l'intéressé ».

La Commission européenne a souligné également que toute forme d'expulsion ou de mesure d'éloignement motivée par des considérations d'ordre public ou de sécurité devrait se pencher sur le degré de danger social causé par la personne concernée, la nature de l'activité délictueuse, et la fréquence, le danger cumulé et les torts causés, ainsi que la conduite de l'individu depuis qu'il a commencé à se comporter ainsi. Selon la Commission, une condamnation au pénal ne constitue pas en soi un motif justifiant une expulsion ou une mesure d'éloignement. La Commission dit clairement que même des condamnations multiples ne suffisent pas, faute de preuves supplémentaires, à montrer que la présence de la personne constitue une menace continue pour la sécurité publique.

- ***Nous vous demandons instamment de supprimer les articles 25 et 49 du projet.***
- ***Nous vous demandons instamment d'amender l'article 47ter afin que l'évaluation de proportionnalité requise par la directive de l'UE relative à la liberté de mouvement comporte les éléments suivants, en sus des éléments déjà énumérés, lorsque des mesures d'expulsion sont prises à l'encontre de citoyens de l'UE:***
 - ***l'incidence de l'éloignement sur la situation économique, personnelle et familiale de l'intéressé, y compris sur les autres membres de la famille qui auraient le droit de rester en France;***

- *la gravité des difficultés auxquelles le/la conjoint(e)/partenaire et le ou les enfants risquent d'être confrontés dans le pays d'origine;*
- *La nature de l'activité délictuelle;*
- *La fréquence, le danger cumulé et les torts causés par l'activité délictuelle;*
- *Le degré global de menace que représente la personne concernée pour la sécurité publique.*
- *Nous vous demandons aussi instamment d'amender le projet de loi pour qu'il indique de la façon la plus claire qu'une condamnation antérieure ne suffit pas à justifier une mesure d'expulsion et qu'il incombe aux autorités de démontrer que l'intéressé(e) représente une menace réelle et actuelle.*

2- Rétention administrative (article 41)

Le projet de loi créerait une nouvelle forme de rétention administrative pour les personnes soupçonnées d'activités terroristes, que le Gouvernement souhaite expulser. Aux termes de l'article 41, le juge des libertés et de la détention pourrait ordonner la rétention d'un ressortissant étranger soupçonné d'activités terroristes au-delà de la période maximale de 45 jours inscrite dans le projet (le maximum actuel est de 32 jours) et ceci jusqu'à six mois. Si, dans ce laps de temps, les autorités n'ont pas été en mesure d'expulser la personne, soit en raison de « l'obstruction volontaire » imputable à l'étranger soit du fait de retards dans l'obtention des documents de voyage nécessaires, le juge peut décider de prolonger la rétention de douze mois supplémentaires. En d'autres termes, ces personnes peuvent être détenues jusqu'à 19 mois dans des centres conçus pour des rétentions brèves.

Cette nouvelle rétention administrative servirait dans les cas où, aux termes du projet de loi, il y aurait toutes raisons de croire que l'exécution de la mesure d'expulsion ou d'assignation à résidence ne permettrait pas un « contrôle/supervision suffisants » de la personne. Elle pourrait être infligée à des individus qui ont été reconnus coupables d'infractions liées au terrorisme et faisant l'objet d'une interdiction du territoire français associée à une condamnation, ou bien d'un arrêté ministériel d'expulsion à leur sortie de prison.

Le Gouvernement affirme que cette mesure est nécessaire non seulement lorsque la personne n'a pas de documents de voyage. Elle le serait aussi dans les cas où la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné à la France de surseoir à une expulsion pendant qu'elle examine la requête d'un individu, ainsi que les cas où l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont conclu que l'intéressé(e) risque d'être soumis à la torture ou à des mauvais traitements à son retour (tout en refusant à cette personne le statut de réfugié). Lorsque les autorités françaises ont reconnu l'existence de ce risque, le placement d'une telle personne dans un cadre de rétention des migrants entrerait en infraction avec le droit à la liberté inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme.

La privation de liberté est une mesure grave qui ne devrait être décidée que par un tribunal, seulement lorsque cela est nécessaire, et lorsqu'elle est proportionnée aux buts légitimes recherchés. Le Gouvernement n'a pas démontré que le système des assignations à résidence – bien qu'il soit loin d'être satisfaisant au plan des garanties procédurales – ne constituerait pas une alternative valable. Le fait que la privation de liberté pourrait résulter d'une plainte auprès de la Cour européenne des

droits de l'homme, ou de la tentative de se protéger du retour vers le risque de torture, est particulièrement alarmant. Des individus pourraient ainsi se trouver dissuadés d'exercer légitimement leurs droits en vertu des législations régionales et internationales de droits de l'homme.

Nous nous inquiétons également de ce que le projet de loi ne fait rien pour améliorer les garanties procédurales ni les conditions relatives à l'assignation à résidence. Les autorités administratives conserveraient le pouvoir d'assigner indéfiniment à résidence sur la base de critères de preuve fort peu exigeants. Les recherches de Human Rights Watch en 2006 ont établi que le recours à l'assignation à résidence sert souvent à faciliter la surveillance, à minimiser la menace perçue en réinstallant la personne concernée loin de son lieu habituel de résidence, et à créer une situation désagréable destinée à persuader l'intéressé de prendre les dispositions nécessaires pour quitter le pays. Nous avons conclu que les assignations à résidence sont parfois fondées sur des notes blanches venant des services de renseignement.

Pourtant, et sous réserve de garanties convenables, Human Rights Watch considère que l'assignation à résidence peut être une alternative appropriée par rapport aux reconduites qui exposeraient les personnes concernées à un risque de torture.

Pour respecter le droit international relatif aux droits de l'homme, l'assignation à résidence devrait comporter les garanties suivantes:

- Un arrêté ne devrait être délivré que par un tribunal (et non par l'exécutif);
 - Un arrêté ne devrait être délivré qu'à la suite d'un processus dans lequel des éléments de preuve crédibles étayant sa propre nécessité seraient présentés au tribunal et à la personne soumise à la mesure d'éloignement, cette dernière ayant la possibilité de contester lesdits éléments de preuve;
 - Il convient de prévoir la possibilité pour l'intéressé de se pourvoir correctement en appel et de voir sa cause examinée.
 - Les décisions doivent être limitées dans le temps et susceptibles d'être contestées devant une instance judiciaire ; la cassation et l'amendement des conditions d'exécution sur le fondement d'éléments de preuve nouveaux doivent être prévus;
 - La personne faisant l'objet d'un arrêt doit être en mesure de maintenir une vie familiale et doit être autorisée à travailler.
-
- ***Nous vous demandons instamment de supprimer cette clause de l'article 41.***
 - ***Nous vous demandons instamment aussi de saisir cette occasion pour améliorer les garanties procédurales en matière d'assignation à résidence, en mettant en place, au minimum, les garanties énumérées ci-dessus.***

3- Zones d'attente

Les articles 6 à 11 du projet de loi relatif à l'immigration étendraient le pouvoir de détenir des migrants et des demandeurs d'asile dans des zones d'attente mais limiteraient de plus les droits des individus détenus dans lesdites zones. L'article 6 donnerait au Gouvernement la possibilité de créer des zones d'attente spéciales aux fins de détenir légalement et d'étudier rapidement les demandes d'asile d'un groupe de dix étrangers ou plus, entrés en France en évitant les points de passage frontaliers. Ces zones pourraient être créées indépendamment du fait que les personnes concernées se

trouvent en un lieu ou dans plusieurs, distants d'au plus 10 kilomètres d'une frontière maritime ou terrestre. Les personnes concernées pourraient être retenues dans ces zones d'attente spéciales jusqu'à 26 jours. L'article 7 semble donner aux autorités toute discrétion quant au moment où elles devront notifier leurs droits aux personnes détenues dans ces zones spéciales.

Human Rights Watch s'inquiète profondément de la perspective qu'un nombre croissant de migrants et de demandeurs d'asile puisse être maintenu dans des zones d'attente, où ils disposent de moins de droits, où leur demande d'asile est examinée dans le cadre d'une procédure accélérée, et d'où ils pourront faire l'objet de mesures d'expulsion accélérées. Les zones d'attente, qui existent déjà aux passages frontaliers notamment dans les aéroports français, sont fondées sur une fiction juridique qui permet aux autorités de traiter un individu comme s'il, ou si elle était toujours en dehors du pays.

Human Rights Watch a étudié comment des mineurs non accompagnés peuvent être détenus dans les zones d'attente existantes en France avec les adultes et expulsés vers des pays qu'ils n'ont que traversé ou bien vers leur pays d'origine, sans aucune prise en compte du fait que leurs familles ou des services de protection de l'enfance seront en mesure de prendre soin d'eux à leur retour. Pour les enfants détenus dans ces zones d'attente, les possibilités de bénéficier d'une représentation juridique et de réparations sont radicalement diminuées, et leurs demandes d'asile sont étudiées dans le cadre d'une procédure accélérée qui ne tient pas compte de la vulnérabilité des enfants.

Nous craignons également que le projet de loi ne limite les droits de tous les individus maintenus en zones d'attente, de se pourvoir en appel. L'article 8 interdirait de soulever les irrégularités de procédure intervenues avant la première prolongation de la rétention lors de l'audience relative à la seconde prolongation. L'article 10 aurait pour conséquence que les irrégularités formelles ne constitueraient pas des motifs d'appel contre la rétention en zone d'attente sauf si elles présentent un caractère substantiel portant atteinte aux droits de la personne.

Le projet de loi porterait aussi de quatre à six heures le temps pendant lequel les autorités pourraient faire appel d'une décision de libérer une personne maintenue dans une zone d'attente (article 11), et pose en principe que l'existence de garanties de représentation ne saurait, en soi, justifier la levée de la rétention en zone d'attente (article 9).

- ***Nous vous demandons instamment de supprimer l'article 6 du projet de loi. Nous vous demandons également de supprimer les articles 7 à 11 limitant les droits des personnes maintenues dans des zones d'attente.***

4- Recours suspensif dans la procédure de demande d'asile dite prioritaire

Human Rights Watch est convaincu que le projet de loi étudié peut fournir l'occasion de remédier à une grave lacune dans le droit français relatif à l'asile: l'absence d'un recours suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans la procédure dite prioritaire.

Dans le cadre de la procédure prioritaire, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) doit statuer sur la demande dans un délai de 15 jours, ou de 96 heures si la personne est en rétention, alors que la procédure normale prend en moyenne 114 jours. La procédure prioritaire est utilisée pour les demandeurs d'asile provenant de pays que la France a inscrits sur ce qu'elle a appelé une « liste des pays d'origine sûrs », pour les personnes considérées comme représentant une

menace pour l'ordre public, et pour celles dont la demande est jugée frauduleuse, abusive, ou seulement destinée à empêcher la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement. Elle sert souvent aussi lorsque des demandeurs d'asile déboutés demandent à l'OFPPRA de réexaminer leur demande sur la base d'informations nouvelles. Les demandes d'asile déposées par des personnes en rétention et en instance d'expulsion sont également examinées dans le cadre de la procédure prioritaire.

En 2009, plus de 22 % de l'ensemble des demandeurs d'asile – 8 632 sur 38 803 – ont fait l'objet d'une procédure prioritaire. La même année, la CNDA accordait sa protection à plus de 5 000 personnes alors que l'OFPPRA, organe gouvernemental, avait rejeté de telles demandes de protection.

Alors que les demandeurs d'asile peuvent interjeter appel d'une décision négative de l'OFPPRA devant la CNDA, indépendante et arbitre final des demandes d'asile, les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine à tout moment après l'examen initial. Et depuis 2007, la CNDA refuse de se saisir d'appels émanant de personnes qui ont été renvoyées dans leur pays d'origine.

Le droit à un recours suspensif est une garantie fondamentale contre le renvoi d'un réfugié potentiel vers la persécution, et la marque d'une procédure d'asile juste et crédible. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, ont exprimé leur inquiétude face à la procédure prioritaire française et ont recommandé que tous les demandeurs d'asile aient le droit à un recours pleinement suspensif. Ayant examiné la situation française en mai 2010, le Comité des Nations Unies contre la torture s'est dit « préoccupé du fait de 22% des demandes d'asile présentées en 2009 qui auraient été traitées sous la procédure dite prioritaire, n'offrant pas de recours suspensif ... le Comité n'est pas convaincu que la procédure prioritaire offre des garanties suffisantes contre un éloignement emportant un risque de torture ».

- ***Nous vous demandons instamment de soutenir l'amendement déposé visant à garantir que tous les demandeurs d'asile auront le droit, indépendamment de la procédure sous laquelle leur requête est examinée, à un recours suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).***