

# ANNEXE I

## RECOMMANDATIONS

### L'ACAT- France recommande à l'Etat français de :

- Mettre en œuvre dans la prochaine loi pénitentiaire, les recommandations du Conseil de l'Europe et d'introduire en droit français le principe selon lequel l'emprisonnement doit demeurer l'ultime sanction ;
- Ne pas introduire des armes à impulsion électrique en prison ;
- Adopter au plus vite un Code de déontologie du service public pénitentiaire qui traite dans le détail les procédures et comportements à adopter face aux situations dans lesquelles les agents de l'Etat peuvent faire usage de la force ;
- Permettre l'accès à un avocat dès la première heure de privation de liberté en garde à vue quelle que soit l'infraction poursuivie ;
- Favoriser l'établissement systématique d'un certificat médical en cas d'allégation de mauvais traitements, sa remise immédiate à l'intéressé pour lui permettre de déposer plainte et le rappel au personnel de leur obligation d'enregistrer la plainte ;
- Réviser les mesures d'isolement en cours au regard des recommandations du CPT ;
- Que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté soit doté de moyens humains et matériels substantiels pour exercer efficacement son rôle préventif ;
- Que le délai de dépôt d'une demande d'asile en rétention soit porté à 10 jours. A condition bien entendu qu'un tel allongement de la durée ne prolonge pas d'autant la durée de rétention maximale, aujourd'hui de 32 jours ;
- Instaurer un recours suspensif contre la décision de l'OFPRA pour les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ;
- Mettre en place un mécanisme régulier de révision de la liste des pays d'origine sûr, avec consultation d'organismes spécialisés sur la situation de droits de l'homme dans les pays d'origine visés ;
- Transmettre des instructions claires et fermes aux services préfectoraux concernant les cas de refus d'admission au séjour (placement en procédure prioritaire) ;
- Définir clairement les critères permettant la mise en œuvre des ordonnances dites nouvelles devant la cour nationale du Droit d'Asile ;
- Mettre en place d'une procédure écrite concernant le rapprochement familial des réfugiés ;
- Permettre que les documents d'état civils délivrés par l'OFPRA suite aux déclarations du réfugié suffisent à établir la filiation, sans qu'il soit besoin de procéder à d'autres vérifications ;
- Que les conseillers de TA et de CAA soient formés à la situation des pays d'origine des personnes dont ils examinent les risques en cas de retour ;
- Que les recours formés contre les obligations de quitter le territoire français ne puissent pas faire l'objet d'un rejet au « tri » ;
- Que le recours contre les mesures d'éloignement devienne un plein contentieux afin que les juges puissent mener une véritable instruction ;
- Que les recours contre les mesures d'éloignement soient reconnus, en terme de rendement, à la même hauteur que les autres contentieux, afin qu'ils ne soient plus considérés par les juges comme un sous contentieux.

## RAPPORT FACTUEL

- **Sur La surpopulation carcérale à l'origine de conditions de détention indignes constitutives de traitements cruels, inhumains ou dégradants**

L'ACAT-France recommande de mettre en œuvre dans la prochaine loi pénitentiaire, les recommandations du Conseil de l'Europe et d'introduire en droit français le principe selon lequel l'emprisonnement doit demeurer l'ultime sanction.

La Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 5), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 7), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (arts. 2 et 3) ainsi que la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants sont autant de textes internationaux obligeant la France à faire entrer les droits de l'homme en prison et à remédier à leur violation.

A titre d'exemple, le principe prévu par l'article 716 du Code de procédure pénale de l'encellulement individuelle n'est pas appliqué<sup>1</sup>.

Le mal français de la surpopulation carcérale reconnu par tous<sup>2</sup> est la conséquence d'une politique pénale de plus en plus répressive où la peine privative de liberté demeure non pas l'ultime sanction mais la sanction première. Malgré ce constat alarmant fait par les organisations nationales et internationales depuis plusieurs années, aucune mesure significative n'a été prise.

Pourtant des solutions existent. Il ne s'agit pas seulement d'augmenter le parc pénitentiaire en créant plus de 13 000 places supplémentaires d'ici 2011 mais de mettre en œuvre, par exemple, les **Recommandations du Conseil de l'Europe**. Comme l'a rappelé le CPT « *les principes contenus dans les Recommandations spécifiques du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement dans les prisons et l'inflation carcérale (R (99) 22), la détention provisoire (R (80) 11) et la libération conditionnelle (R (2003) (22) ainsi que les nouvelles Règles Pénitentiaires Européennes (R (2006) 2)* »<sup>3</sup> doivent servir de directives pour mettre un terme définitif à ces conditions de détention niant la dignité des personnes détenues<sup>4</sup>.

La mise en œuvre d'une politique pénale respectueuse des droits de l'homme implique de penser l'emprisonnement comme l'exception et de sensibiliser la société civile aux droits de l'homme en détention.

- **Sur l'utilisation du pistolet à impulsion électrique dans les établissements pénitentiaires**

L'ACAT-France, opposée à l'utilisation des armes à impulsion électrique, recommande de ne pas introduire de telles armes en prison.

<sup>1</sup> Cet article dispose : « *Les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire sont placés au régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit. [...]* ».

<sup>2</sup> Rapports des commissions d'enquête du Sénat, *Prisons : une humiliation pour la République* et de l'Assemblée Nationale, *La France face à ses prisons*, du 28 juin 2000.

<sup>3</sup> Rapport du CPT du 10 décembre 2007, paragraphes 146 et 176. Cf note 1.

<sup>4</sup> La surpopulation carcérale est égale ou supérieure à 200 % dans 14 établissements et se situe entre 150 et 200 % dans 42 autres établissements, entre 120 et 150 % dans 57 établissements et entre 100 et 120 % dans 29 établissements sur un total de 230 établissements pénitentiaires. Source du Ministère de la Justice, statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France au 1<sup>er</sup> décembre 2007, <http://www.justice.gouv.fr>

Le CPT a fait part de sa réticence à « l'introduction d'une telle arme en détention, vu la nature particulière des fonctions assumées par le personnel pénitentiaire »<sup>5</sup>.

- L'ACAT-France souhaite savoir si les pistolets à impulsion électrique actuellement expérimentés en détention ont été utilisés et à quelles occasions ?
- L'ACAT-France souhaite savoir si la France entend poursuivre et généraliser cette expérimentation ?
- L'ACAT-France souhaite savoir si les policiers intervenant en prison dans le cadre des Equipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (ERIS) sont équipés de telles armes et dans quels cas y ont-ils recouru ?

- **Sur l'absence de code de déontologie du personnel pénitentiaire**

L'ACAT-France recommande d'adopter au plus vite un Code de déontologie du service public pénitentiaire qui traite dans le détail les procédures et comportements à adopter face aux situations dans lesquelles les agents de l'Etat peuvent faire usage de la force.

L'application des droits de l'homme en prison implique en effet l'élaboration d'un code de déontologie du service public pénitentiaire réunissant les dispositions internes et internationales. Ce code doit également prévoir des moyens de recours effectifs et rapides pour permettre aux usagers de contester les comportements des agents.

- **Sur l'accès retardé de l'avocat en garde à vue et le risque élevé de mauvais traitements**

L'ACAT-France recommande de permettre l'accès à un avocat dès la première heure de privation de liberté en garde à vue quelle que soit l'infraction poursuivie.

La présence de l'avocat dès le début de la mesure privative de liberté compte tenu des risques de torture ou de mauvais traitements au tout début de cette période d'enquête où l'aveu, les preuves et d'éventuels complices sont recherchés, constitue une garantie fondamentale.

Elle n'est nullement incompatible avec les intérêts légitimes de l'enquête puisqu'il s'agit d'informer une personne privée de liberté de ses droits. Néanmoins, la France alertée depuis de nombreuses années sur cette question n'envisage toujours pas de réviser sa loi<sup>6</sup>.

- **Sur l'extrême difficulté pour une personne privée de liberté de porter plainte en cas d'allégations de mauvais traitements**

L'ACAT-France recommande l'établissement systématique d'un certificat médical en cas d'allégation de mauvais traitements, sa remise immédiate à l'intéressé pour lui permettre de déposer plainte et le rappel au personnel de leur obligation d'enregistrer la plainte.

La Commission Nationale de la Déontologie de la Sécurité (ci-après CNDS) a rendu un avis le 10 septembre 2007, au sujet de Monsieur F.B placé en centre de rétention et pour lequel l'ACAT-France s'était mobilisée<sup>7</sup>. La CNDS a relevé un manquement à la déontologie de la sécurité des autorités françaises, lesquelles ont refusé d'enregistrer sa plainte, n'ont fait constater que tardivement ses lésions et ne lui ont remis le certificat médical qu'après les multiples démarches et actions de son conseil et de l'ACAT-France.

<sup>5</sup> Rapport du CPT du 10 décembre 2007, paragraphe 170. Cf note 1.

<sup>6</sup> Réponse du Gouvernement de la République française au rapport du CPT du 10 décembre 2007, p 25, Cf note 1 ; Conclusions et recommandations du Comité contre la torture 24 novembre 2005 (CAT/C/FRA/CO/3) paragraphe 16.

<sup>7</sup> Avis de la CNDS du 10 septembre 2007 n°2006-97. La CNDS qui est chargée de contrôler a posteriori le respect des règles de la déontologie par les agents de l'Etat, peut être saisie notamment via un parlementaire.

- **Sur l'isolement en prison : une mesure sans limite de temps et dans des conditions assimilables à des mauvais traitements**

L'ACAT-France recommande une révision des mesures d'isolement en cours au regard des recommandations du CPT.

Outre l'absence de limitation dans le temps de la mesure d'isolement qui peut être prolongée indéfiniment pour des motifs de protection ou de sécurité, les conditions de la détention à l'isolement sont particulièrement difficiles.

Elles peuvent s'apparenter à un traitement cruel, inhumain et dégradant. En effet, la personne isolée est toujours dans la pénombre même au cours des promenades autorisées. Le personnel pénitentiaire n'est pas obligé de suivre l'avis du médecin sur l'opportunité de mettre fin à l'isolement. La personne isolée ne peut en pratique que très rarement participer à des activités collectives et fait l'objet de fouilles fréquentes et excessives.

Le CPT a rencontré lors de sa visite en France à l'automne 2006 une personne placée à l'isolement depuis 19 ans. Il relève également de manière extrêmement préoccupante que l'isolement est utilisé à l'encontre de détenus gravement perturbés nécessitant une prise en charge psychiatrique urgente<sup>8</sup>.

- L'ACAT-France souhaite savoir combien de détenus sont actuellement placés à l'isolement d'office et sur leur demande et depuis combien de temps ?

- **Sur le Contrôleur général des lieux de privation de liberté : un nouveau mécanisme national de prévention en deçà des exigences du Protocole facultatif à la Convention contre la torture**

L'ACAT-France recommande que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté soit doté de moyens humains et matériels substantiels pour exercer efficacement son rôle préventif

Lors des travaux parlementaires, il a été mentionné un budget prévisionnel de 2,5 millions dans la loi de finances pour 2008 et la mise à disposition de 18 collaborateurs. Cela apparaît très insuffisant pour contrôler environ 6000 lieux privés de liberté.

Pour être efficace, le Contrôleur général doit pouvoir effectuer des visites non seulement régulières mais encore inopinées, comme la loi le permet. Seule la possibilité pour lui de faire réellement usage de son droit d'auto-saisine, l'autorisant à mener des visites selon la fréquence qui lui paraît adaptée, lui permettra de veiller véritablement au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. A défaut, il ne pourrait prétendre à constituer qu'un mécanisme de réaction et non de prévention, ce qui limiterait considérablement l'impact de son contrôle.

La dotation de moyens substantiels permettrait à la France de démontrer son implication dans la lutte contre la torture et les mauvais traitements conformément à l'article 18.3 du Protocole facultatif.

- **La nécessaire réforme des conditions de demande d'asile en centre de rétention**

L'ACAT-France se joint à la recommandation du CPT qui dans son rapport au gouvernement français, du 10 décembre 2007, recommande que le délai de dépôt d'une demande d'asile en rétention soit porté à 10 jours. A condition bien entendu qu'un tel allongement de la durée ne prolonge pas d'autant la durée de rétention maximale, aujourd'hui de 32 jours.

<sup>8</sup> Rapport du CPT du 10 décembre 2007, paragraphes 151 et suivants. Cf note 1.

L'ACAT-France est particulièrement préoccupée par la procédure de demande d'asile prévue pour les étrangers retenus dans les centres de rétention administrative. La législation actuelle prévoit que les personnes retenues doivent formuler leur demande d'asile dans un délai maximum de 5 jours. Cette demande doit être rédigée exclusivement en langue française et le retenu ne peut bénéficier de l'assistance d'un traducteur. Dans certains centres de rétention, le demandeur doit rédiger sa demande sous la surveillance d'un policier, l'utilisation de stylo étant considérée comme dangereuse. Si la CIMADE est présente dans la plupart des centres de rétention, cette association ne peut en aucun cas assurer une aide personnalisée à tous les demandeurs d'asile en rétention.

Les demandes d'asile déposées par les personnes placées en rétention sont examinées par l'OFPRA en 96 heures. Ce délai légal étant extrêmement court, il est impératif que les demandeurs d'asile puissent bénéficier du temps nécessaire à la rédaction d'une demande étayée.

- **Un examen sommaire des risques dans la procédure d'asile**

L'ACAT- France recommande :

- l'instauration d'un recours suspensif contre la décision de l'OFPRA pour les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ;
- la mise en place d'un mécanisme régulier de révision de la liste des pays d'origine sûr, avec consultation d'organismes spécialisés sur la situation de droits de l'homme dans les pays d'origine visés ;
- la transmission d'instructions claires et fermes aux services préfectoraux concernant les cas de refus d'admission au séjour (placement en procédure prioritaire) ;
- une définition claire des critères qui permettent la mise en œuvre des ordonnances dites nouvelles devant la cour nationale du Droit d'Asile.

En 2006, 26 269<sup>9</sup> premières demandes d'asile ont été déposées en France. Au regard de ses conséquences, la demande d'asile doit donner lieu à un examen complet de la situation de l'étranger, tant au regard des risques personnels encourus que de la situation du pays, ce que ne permet pas la procédure française.

Il existe deux procédures d'examen de la demande d'asile pour les personnes se trouvant en liberté sur le territoire français :

- a) la procédure normale dès lors que le demandeur d'asile a fait l'objet d'une admission au séjour par les services préfectoraux ;
- b) la procédure dite prioritaire pour les personnes qui se sont vus refuser l'admission au séjour selon les critères de l'article 741-4 CESEDA.

En 2006, 30,7 % des demandes d'asile ont fait l'objet d'une procédure prioritaire. Outre les conséquences sociales de cette procédure (exclusion du dispositif national d'hébergement, absence de versement de l'allocation temporaire d'attente...), l'examen de la demande d'asile de ces personnes se trouve affecté par l'absence de recours suspensif contre les décisions de rejet de l'OFPRA et la procédure accélérée d'examen de la demande d'asile par l'OFPRA.

- a) La procédure normale : existence d'entraves aux demandes d'asile

La demande dans la procédure normale s'effectue à la préfecture dès lors que l'étranger est présent sur le territoire. Différentes dispositions actuelles cependant ne permettent pas un examen respectueux des droits de l'étranger :

- Entraves matérielles à la demande d'asile : capacités d'accueil dans les préfectures notoirement insuffisantes empêchant en pratique le dépôt d'une demande d'asile, refus d'enregistrer les demandes sous des prétextes fallacieux (par exemple : refus d'enregistrer

---

<sup>9</sup> Hors mineurs accompagnants.

les demandes de réexamen tant que la personne n'a pas reçu d'arrêté de reconduite à la frontière alors que ce document n'est pas nécessaire à ce stade de la procédure)<sup>10</sup>.

- Obligation de déposer un dossier complet à l'OFPRA dans un délai de 21 jours à partir de la date du retrait du dossier de demande d'asile, ce qui dans la pratique est très compliqué pour les demandeurs d'asile non francophones. Le taux de refus d'enregistrement des demandes à l'OFPRA n'est par ailleurs pas connu.
- Possibilité de rejet des recours par Ordonnance : l'article L 733-2 du CESEDA stipule que [devant la Cour nationale du droit d'asile]: « *Le président et les présidents de section peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale.* » L'article R 733-16 du même code précise qu'il pourra être statué par ordonnance sur des recours « *qui ne présentent aucun éléments sérieux susceptibles de remettre en cause la décision du directeur général de l'Office* »<sup>11</sup>.

De même que la notion de demande manifestement infondée à l'OFPRA n'est pas juridiquement définie, le caractère sérieux des éléments susceptibles de remettre en cause la décision de l'OFPRA n'est pas assorti de critères officiels.

Par ailleurs, seuls les demandeurs d'asile entrés régulièrement sur le territoire français bénéficient de l'aide juridictionnelle. Ils rédigent souvent seuls leur recours, dans une langue qu'ils maîtrisent parfois insuffisamment ; ce qui augmente les risques de rejet de leur dossier par ordonnance.

Le rapport de la commission des recours des réfugiés pour 2007 établit à 13% le taux de rejets par ordonnance dite « nouvelle » (article L 733-2 du CESEDA).

#### b) La procédure prioritaire : placement abusif et absence de recours effectif

Le Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) n'interdit pas les procédures prioritaires, mais indique qu'en raison des *graves conséquences* d'une décision erronée, toutes les garanties procédurales doivent être respectées, notamment *un entretien personnel et complet* et un recours suspensif en cas de rejet de la demande.

Ces exigences ne sont pas respectées en France :

➤ **Les délais sont trop courts** pour remplir la demande d'asile et obtenir de l'aide (dépôt dans le 15 jours suivant l'examen du dossier), pour se faire transmettre les justificatifs nécessaires, et trouver des interprètes.

➤ La loi du 11 décembre 2003 a introduit la possibilité de placement en procédure prioritaire des demandeurs d'asile ressortissant de « **pays d'origine sûr** »<sup>12</sup>.

Le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire en 2006 pour les personnes originaires de ces pays était de 30,61 %<sup>13</sup>. Au regard tant de la situation des droits de l'Homme dans certains de ces pays, que des conséquences très graves du placement en procédure prioritaire, cette liste doit être révisée au plus vite.

Cette révision nous paraît nécessaire en raison de nouvelles circonstances de droit et de fait. En effet, par l'article 92 de la loi du 24 juillet 2006, le législateur a transposé l'article 30-2 de la directive 2005-85 CE du 1er décembre 2005 qui précise que :

---

<sup>10</sup> Voir pour de nombreuses illustrations, le rapport de la CIMADE « Main basse sur l'asile ».

<sup>11</sup> Article 22 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'OFPRA et à la CRR.

<sup>12</sup> Figurent sur les listes des pays d'origine sûrs : La République d'Albanie ; l'ancienne République yougoslave de Macédoine ; La République de Madagascar ; La République du Niger ; La République unie de Tanzanie. le Bénin ; la Bosnie-Herzégovine ; le Cap-Vert ; la Croatie ; la Géorgie ; le Ghana ; l'Inde ; le Mali ; Maurice ; la Mongolie ; le Sénégal ; l'Ukraine.

<sup>13</sup> Sources : rapport OFPRA 2006 et rapport CRR 2006.

« Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent maintenir les dispositions législatives qui sont en vigueur le 1er décembre 2005, qui leur permettent de désigner comme pays d'origine sûrs, au niveau national, des pays tiers autres que ceux qui figurent sur la liste commune minimale à des fins d'examen de demandes d'asile lorsqu'ils se sont assurés que les personnes dans les pays tiers concernés ne sont généralement pas soumises:

- a) à des persécutions au sens de l'article 9 de la directive 2004/83/CE, ni
- b) à la torture ou à des traitements ou des peines inhumains ou dégradants. »

Or, force est de constater que l'OFPRA et la CRR ont reconnu, en 2006, la qualité de réfugié ou octroyé la protection subsidiaire à près d'un quart des demandeurs d'asile ressortissants de ces pays, notamment en raison de la persistance de guerres civiles actives ou larvées (Bosnie Herzégovine, Géorgie, Niger, Sénégal, Inde), de la proclamation récente de l'état d'urgence (Géorgie, Niger), en raison de persécutions ou des menaces graves liées à l'origine rom (ARYM, Bosnie) ou liées à des réseaux criminels, des crimes d'honneur ou des réseaux de traite humaine (Albanie, Géorgie, Ukraine) ou le maintien de la peine de mort (Mongolie, Tanzanie).

De plus, l'appréciation de la situation des pays n'a pas pris en compte les persécutions spécifiques aux femmes (risque d'excision, mariage imposé, viol, prostitution forcée) dont la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la commission des recours des réfugiés a inclus dans le champ de l'asile soit comme appartenance à un groupe social, soit comme menace grave au sens de l'article L.712-1 du CESEDA et qui concerne des ressortissantes de ces pays (Albanie, Ghana, Inde, Mali, Sénégal, Ukraine)

Au vu de ces éléments, on ne peut pas considérer de manière générale que ces personnes ne sont pas soumises à des persécutions ou des menaces graves dans de nombreux pays visés par les décisions du 30 juin 2005 et du 16 mai 2006.

► **La loi du 10 décembre 2003** pose le principe de la convocation à une audition à l'OFPRA pour se déterminer sur la demande. L'OFPRA peut cependant se dispenser de l'entretien si la demande d'asile lui apparaît « manifestement infondée ». Cette notion n'est pas définie dans la législation française et reste soumise à l'arbitraire de l'OFPRA. Si en 2006, l'OFPRA a convoqué la quasi-totalité des demandeurs d'asile, la possibilité de ne pas convoquer les demandeurs d'asile reste inscrite dans la loi. L'ACAT-France craint que la décision de ne pas entendre certains demandeurs soit liée aux exigences de productivité de l'OFPRA et fluctue selon le nombre de demandes d'asile déposées en France.

► **L'article L 742-6 du CESEDA prévoit un recours non suspensif** contre les décisions de rejet de demande d'asile, alors même que le HCR en fait une condition essentielle d'examen des demandes. La combinaison de cette disposition avec la réforme de la procédure administrative contentieuse, permet le renvoi de demandeurs d'asile dont le recours n'a pas été examiné par la Cour nationale du droit d'asile, vers leur pays d'origine. Le cas de M. Ferdi Aydin, sur lequel la Cour nationale du droit d'asile a statué dans sa formation solennelle, est à cet égard emblématique et ouvre la voie à de nombreux cas similaires.

M. Ferdi Aydin de nationalité turque, placé en procédure prioritaire, avait déposé une demande d'asile, rejeté sans entretien par l'OFPRA le 23 février 2006. Il avait déposé un recours devant la Commission des recours des réfugiés le 17 mars 2006. Ce recours n'étant pas suspensif, M. Aydin s'était vu notifier un arrêté de reconduite à la frontière, qu'il avait contesté devant un tribunal administratif. Le tribunal administratif avait rejeté sa requête « au tri », conformément à l'article L 523-1 du Code de justice administrative qui prévoit que *« lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste au vu de la demande que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L 522 -1. »*

M. Aydin a été reconduit en Turquie le 30 mai 2006, où il a été immédiatement incarcéré à la prison de Tekirdag, en raison de son engagement au sein du Parti communiste marxiste-léniniste (MLKP). M. Aydin est aujourd'hui toujours incarcéré. La commission des recours des réfugiés a considéré que M. Aydin ne se trouvant plus « hors du pays dont il a la nationalité », il ne pouvait prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié. La Commission des recours des réfugiés a donc renoncé à statuer sur le recours formé par M. Aydin, en concluant au non lieu à statuer<sup>14</sup>. Lors de cette procédure, M. Aydin n'a jamais pu bénéficier d'un entretien ou d'une audience pour exposer oralement ses craintes en cas de retour dans son pays d'origine.

La législation française, forte de cette décision solennelle de la Commission des recours des Réfugiés permet ainsi l'éloignement des demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire, sans qu'ils aient pu bénéficier d'un recours effectif quelconque, et sans même avoir été jamais entendu quant à leurs craintes de persécution en cas de retour. Cet état de fait est renforcé par la mise en place d'une nouvelle mesure d'éloignement : l'Obligation à quitter le territoire français, prise par la préfecture dès le rejet de l'OFPRA pour les procédures prioritaires, susceptible de « tri » devant les tribunaux administratifs.

- **Le rapprochement familial des réfugiés : des procédures floues et interminables**

L'ACAT-France recommande :

- la mise en place d'une procédure écrite concernant le rapprochement familial des réfugiés ;
- que les documents d'état civils délivrés par l'OFPRA suite aux déclarations du réfugié suffisent à établir la filiation, sans qu'il soit besoin de procéder à d'autres vérifications ;
- que les enfants dont le réfugié avait déclaré qu'ils lui avaient été confiés puissent entrer dans le cadre du rapprochement familial.

L'acte final de la conférence des plénipotentiaires des Nations unies ayant adopté la convention de Genève de 1951 recommande aux États signataires d'« assurer le maintien de l'unité de la famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans le pays ».

La législation française prévoit pour sa part que font partie des catégories attributaires de plein droit d'une carte de résident les conjoints et les enfants mineurs des réfugiés, aux mêmes conditions que les conjoints de ressortissants français (exigence de visa long séjour).

Afin que sa famille, restée hors de France, puisse se voir délivrer un visa de long séjour, le bénéficiaire de protection (réfugié ou protection subsidiaire) doit solliciter le « rapprochement familial », procédure distincte de la procédure de regroupement familial. Le rapprochement familial, qui relève de la compétence de la Direction des français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE), n'est réglementé par aucun texte.

En pratique, le délai moyen d'aboutissement de cette procédure se monte à 468 jours<sup>15</sup>. La multiplication des acteurs intervenants dans le traitement de ces demandes allonge les délais : si l'OFPRA a considérablement réduit le temps de vérification de la composition familiale, les postes consulaires consultés par la DFAE continuent d'opposer aux familles une suspicion souvent insurmontable. Les bénéficiaires de protection rencontrent de nombreuses difficultés pour établir leurs liens familiaux. Les familles restées hors de France peuvent parfois être en danger imminent, et la longueur de cette procédure ne peut que pousser ces personnes à rejoindre le membre de famille en France, au cours d'un voyage clandestin périlleux.

<sup>14</sup> CRR Sections Réunies, 1<sup>er</sup> juin 2007 « Aydin ».

<sup>15</sup> Note d'Amnesty International/Section française sur la « Procédure de regroupement familial des réfugiés » du 27 février 2006, validée par la DFAE.

La situation est particulièrement dramatique pour les familles de réfugiés originaires de la République démocratique du Congo, où l'ambassade de France ne fait appel qu'à un seul avocat pour l'authentification des documents d'état civil.

La nouvelle procédure mise en place par la loi du 21 novembre 2007 permettant le recours aux tests ADN ne permettra une accélération des procédures que dans un nombre de cas très limité, et seulement pour la filiation matrimoniale. Le recours au test ADN est en effet subsidiaire à l'existence et l'authentification d'actes d'état civils. Le Conseil constitutionnel par sa décision du 15 novembre 2007 a, en outre, donné une interprétation très restrictive des nouvelles dispositions : « La loi ne dispense pas les autorités diplomatiques ou consulaires de vérifier, au cas par cas, la validité et l'authenticité des actes de l'état civil produit, dont la force probante reste régie par l'article 47 du code civil. Sous cette autre réserve, qui interdit une application systématique du recours aux « tests ADN » dans les Etats où se déroulera cette expérimentation, l'article 13 ne porte pas atteinte au droit de mener une vie familiale normale constitutionnellement garantie ».

- **L'insuffisance de l'examen des renvois à risques**

L'ACAT-France recommande :

- que les conseillers de TA et de CAA soient formés à la situation des pays d'origine des personnes dont ils examinent les risques en cas de retour ;
- que les recours formés contre les obligations de quitter le territoire français ne puissent pas faire l'objet d'un rejet au « tri » ;
- que le recours contre les mesures d'éloignement devienne un plein contentieux afin que les juges puissent mener une véritable instruction ;
- que les recours contre les mesures d'éloignement soient reconnus, en terme de rendement, à la même hauteur que les autres contentieux, afin qu'ils ne soient plus considérés par les juges comme un sous contentieux.

Les tribunaux administratifs (TA) et les cours d'appel administratives (CAA), dans le cadre de l'examen de la légalité des mesures d'éloignement, sont amenés à statuer sur les risques de tortures ou mauvais traitements des étrangers en cas de retour dans leur pays d'origine. Dans les faits, cet examen n'est pas réel pour plusieurs raisons :

- Si l'étranger a été débouté du droit d'asile par l'OFPRA et la CRR, les juges s'en remettent alors à la décision de ces deux instances, sans examiner plus avant les craintes en cas de renvoi forcé. .
- La loi du 24 juillet 2006 qui crée l'obligation de quitter le territoire français prévoit la possibilité pour les tribunaux administratifs de rejeter le recours « au tri »<sup>16</sup>, si la requête est manifestement mal fondée. Le recours fait alors l'objet d'une décision de confirmation, sans que soit tenue une audience au cours de laquelle le demandeur (et son avocat éventuel) pourrait être entendu.
- Le recours formé contre les mesures d'éloignement est un recours pour excès de pouvoir, pour lesquels le juge statue au regard des seuls éléments apportés par les parties. Le juge ne peut donc apporter au dossier des éléments d'instructions issus de ses propres recherches. Il est nécessaire de faire des requêtes contre des recours de plein contentieux

---

<sup>16</sup> Désormais, le président du tribunal administratif pourra, passé le délai d'un mois, rejeter d'office la requête qui serait mal argumentée ou rédigée, et ce sans mise en demeure (nouvel article R. 222-1, 7° du code de justice administrative). Ce nouveau « tri », comparable à celui existant pour les procédures de référé-liberté ou suspension.

qui permettrait au juge administratif de mener une instruction réelle approfondie, lui donnant ainsi la possibilité de juger au regard d'éléments issus de ses propres recherches, c'est à dire d'une réelle instruction.

- Le contentieux de l'éloignement est déconsidéré par les juges administratifs. De fait, les conseillers de TA et de CAA sont assujettis à des objectifs de rendements, et 3 dossiers de reconduite valent à ce titre un seul dossier pour les autres contentieux. Ces quotas de rendement exceptionnel contribuent à une déconsidération de ce contentieux et à un traitement souvent superficiel des requêtes.

- **Mise en œuvre défailante des obligations internationales de la France, absence de ratification et retard**

➤ Le gouvernement français ignore les mesures provisoires prononcées par le Comité contre la torture.

Le 27 juillet 2006, le Comité contre la torture des Nations Unies a demandé à la France de surseoir à l'expulsion de M. Adel TEBOURSKI, ressortissant tunisien, condamné en France pour association de malfaiteur en lien avec une entreprise terroriste.

Le 7 août 2006, la France procédait à l'expulsion de M.TEBOURSKI, sans tenir compte de la mesure demandée par le Comité de l'ONU.

Postérieurement à son expulsion, la Commission des Recours des réfugiés a reconnu les craintes de M. TEBOURSKI en cas de retour en Tunisie<sup>17</sup>.

Le 11 mai 2007, le comité contre la torture a condamné la France sur le fondement de l'article 3 de la convention contre la torture de 1984.

C'est la seconde fois que le gouvernement français refuse de se plier à une mesure prononcée par le comité contre la torture des Nations Unies<sup>18</sup>.

L'ACAT-France note qu'en revanche, lorsque la Cour européenne des Droits de l'Homme prononce une mesure provisoire visant à la suspension d'une mesure d'éloignement, le gouvernement français accepte de s'y plier<sup>19</sup>.

➤ Le travail et les recommandations du CPT sont souvent ignorés d'une partie du personnel pénitentiaire.

La mise en œuvre défailante des obligations internationales de la France est illustrée par le dernier rapport du CPT du 10 décembre 2007. Le CPT formule inlassablement depuis 1991, date de sa première visite en France, les mêmes recommandations dont il n'est pas tenu compte. Il a ainsi de nouveau constaté :

- le problème de la surpopulation carcérale constitutive d'un mauvais traitement<sup>20</sup> ;
- l'absence de mise en œuvre de sa recommandation de 1996 relative au réexamen trimestriel de toute mesure d'isolement administratif d'une personne détenue pour une durée de plus de 3 mois<sup>21</sup> ;

---

<sup>17</sup> CRR 17 octobre 2006. Cette décision est antérieure au revirement opéré par les Sections réunies le 1<sup>er</sup> juin 2007 dans l'affaire « Aydin ».

<sup>18</sup> Voir « *Brada c. Franc* » (CAT 195/02).

<sup>19</sup> Voir notamment l'affaire « Gebremedhin contre France » CEDH, 26 avril 2007.

<sup>20</sup> Rapport du CPT 10 décembre 2007, paragraphe 145 « *Tout comme lors de précédentes visites* [Cf. CPT/Inf (2001) 10, § 68 et 69, CPT/Inf (2004) 6, § 13 à 30, et CPT/Inf (2005) 21, § 11 à 14], *la délégation du CPT a constaté un fort taux de surpeuplement carcéral dans les maisons d'arrêt visitées [...]. En effet, en contradiction avec leur vocation de lieux de détention provisoire ou pour peines de courte durée (jusqu'à un an), les maisons d'arrêts hébergent, à long - voire à très long - terme, un taux élevé de détenus condamnés, qui plus est non séparés des prévenus (contrairement aux Règles Pénitentiaires Européennes [...]).* Cf. note 1.

- le traitement inhumain et dégradant infligé aux détenus particulièrement signalés ou considérés comme dangereux en état de souffrance psychique aiguë placés nus à l'isolement, traités au besoin sous contrainte alors que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt Rivière rendu le 11 octobre 2006 en raison du maintien en détention d'une personne dont l'état de santé psychiatrique exigeait une prise en charge spécialisée dans un établissement adéquat<sup>22</sup> ;
- l'utilisation systématique de menottes et d'entraves portées en permanence par les personnes détenues lors des extractions médicales et lors des soins réalisés en présence de policiers au mépris du secret médical. Cette pratique est en contradiction avec les recommandations des rapports relatifs aux visites effectuées en 1996 et 2000<sup>23</sup>. La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt Hénaf du 27 novembre 2003 pour traitement inhumain et dégradant en raison de l'entrave à son lit d'hôpital imposée à une personne détenue la veille de son hospitalisation et disproportionnée au regard des nécessités de la sécurité ;
- l'absence d'accès à un avocat dès la première heure de garde à vue pour les infractions liées à la criminalité et à la délinquance organisées malgré sa prise de position dès 1996 sur la possibilité de retarder l'accès à l'avocat de son choix de la personne gardée à vue mais en lui accordant le droit de s'entretenir avec un avocat désigné ;
- la présence d'anneaux scellés dans le mur de locaux de retenue douanière de l'aéroport Roissy - Charles de Gaulle malgré sa précédente demande de les enlever<sup>24</sup> ;
- l'absence de mise aux normes de tous les locaux de garde à vue et de dégrisement relevant de la Préfecture de police de Paris et de la police nationale malgré une précédente recommandation en 2004<sup>25</sup>.

➤ La France accuse de nombreux retards dans la production des rapports périodiques auprès des organes des traités<sup>26</sup>.

➤ La France n'a pas encore ratifié la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées signée le 6 février 2007, et le Protocole facultatif à la Convention contre la torture signée en septembre 2005.

➤ La France a signé le Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale le 18 juillet 1998. (Voir Annexe II)

Le Ministre de la Justice a déposé un projet de loi portant adaptation du droit français à l'institution de la CPI à l'Assemblée nationale le 26 juillet 2006<sup>27</sup>. Il n'a cependant jamais été inscrit à l'ordre du jour, et a été retiré le 15 mai 2007 pour être inscrit au Sénat. Au 30 janvier 2008, il n'était toujours pas inscrit à l'ordre du jour. Le texte de ce projet de loi a été soumis à la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), laquelle a rendu un avis très critique le 29 juin 2006<sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> Rapport du CPT 10 décembre 2007, paragraphe 159. Cf. note 1.

<sup>22</sup> Rapport du CPT 10 décembre 2007, paragraphe 201. Cf. note 1.

<sup>23</sup> Rapport du CPT 10 décembre 2007, paragraphe 210. Cf. note 1.

<sup>24</sup> Réponse du Gouvernement de la République française au rapport du CPT 10 décembre 2007, p. 22. Cf. note 1.

<sup>25</sup> Cf. CPT/Inf (2004) 6, paragraphe 59.

<sup>26</sup> Par exemple, six années de retard pour le 3<sup>ème</sup> rapport périodique au Comité contre la torture et sept années pour le 4<sup>ème</sup> rapport périodique au Comité des droits de l'homme qui sera examiné prochainement.

<sup>27</sup> Projet de loi disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/pjl06-308.html>

<sup>28</sup> Avis disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.cncdh.fr/article.php?id\\_article=101](http://www.cncdh.fr/article.php?id_article=101)