



Fiches pratiques sur le régime de la zone d'attente

Fiche n°1 : La procédure de maintien en zone d'attente – p. 2

Fiche n°2 : La procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile – p. 5

Pour plus de détails, vous pouvez consulter :

« La procédure en zone d'attente - Guide théorique et pratique, Anafé, Janvier 2013 »

Fiche n°1 : La procédure de maintien en zone d'attente

Créée par la loi du 6 juillet 1992, la zone d'attente est un espace, qui s'étend dans les ports, aéroports et gare ouverts au trafic international hors espace Schengen « des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier » (article L. 221-2 du CESEDA). Avant cette loi, il n'existait aucune base légale prévoyant le maintien des étrangers à la frontière.

Cet espace correspond à la zone sous douane dont l'accès est réservé. Il peut inclure des lieux d'hébergement « assurant des prestations de type hôtelier », ce qui est le cas actuellement pour la zone de l'aéroport de Roissy CDG avec la ZAPI 3 (zone d'attente pour personnes en instance). Dans d'autres zones d'attente, les étrangers peuvent être maintenus dans un hôtel situé à proximité de la zone ou dans des salles aménagées au sein des postes de police.

La Loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a ajouté un nouvel alinéa à cette définition en précisant que « Lorsqu'il est manifeste qu'un groupe d'au moins dix étrangers vient d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres, la zone d'attente s'étend, pour une durée maximale de vingt-six jours, du ou des lieux de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche ».

La Loi du 16 juin 2011 a également prévu la création de zones d'attente aux frontières fluviales et terrestres de Guyane.

Il existe selon le ministère de l'Intérieur cinquante et une zones d'attente en France métropolitaine et en Outre-Mer¹.

Qui peut être maintenu en zone d'attente ?

Lorsqu'ils ne sont pas admis à entrer sur le territoire français, les étrangers qui se présentent aux frontières peuvent être maintenus dans une zone d'attente pendant une durée maximum de vingt jours. En 2011, la durée moyenne de maintien était de 1,9 jours à Orly et de 3,5 jours à Roissy².

La quasi-totalité des 8 541 étrangers placés en zone d'attente en 2011 l'ont été à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle (79.3% du total). Viennent ensuite les zones d'attente d'Orly (13.5%), de Marseille (1,8%) celle de la Réunion (1,1%).

Les étrangers maintenus sont répertoriés en trois catégories juridiques:

- ➔ les personnes « non-admises », qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour accéder au territoire français ;
- ➔ les personnes « en transit interrompu », qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour poursuivre leur voyage vers un pays étranger (hors de l'espace Schengen) ;
- ➔ les personnes sollicitant leur admission sur le territoire au titre de l'asile.

1. Notification du maintien en zone d'attente³

Quelle que soit la situation de l'étranger (non-admis, demandeur d'asile ou en transit interrompu), la police aux frontières (PAF) lui notifie une décision de maintien en zone d'attente, qui est datée et précise les raisons de son placement. La loi précise⁴ que le maintenu est informé de ces droits « dans les meilleurs délais ».

¹ http://www.anafe.org/IMG/pdf/liste_zs_2012-2.pdf

² Les statistiques officielles pour 2012 ne sont pas encore disponibles.

³ Articles L. 213-2 et R. 213-1 du CESEDA.

⁴ Article L. 221-4 du CESEDA.

Ainsi, lorsqu'une personne est non-admise, la PAF doit lui notifier deux décisions distinctes : un refus d'admission sur le territoire, puis une notification de maintien en zone d'attente. Si elle demande son admission au titre de l'asile, elle se voit notifier la décision de maintien en zone d'attente et un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile.

Ces mesures administratives sont de la compétence du juge administratif. Cependant, le juge judiciaire se prononce sur la prolongation du maintien en zone d'attente à l'issue de quatre jours⁵.

2. Délais⁶

Depuis la loi du 20 novembre 2007, le maintien en zone d'attente est prononcé par la PAF pour une durée initiale de quatre jours (96 heures). L'administration sollicite du juge des libertés et de la détention l'autorisation de prolonger ce maintien pour huit jours au plus⁷. A l'expiration de ce délai, l'administration peut à nouveau lui demander une prolongation « *exceptionnelle* », qui peut atteindre au maximum huit jours supplémentaires⁸.

En principe et sauf exception⁹, un étranger ne peut donc pas être maintenu plus de vingt jours au total. Selon l'article L. 221-1 du CESEDA, l'étranger maintenu ne peut l'être que « *le temps strictement nécessaire à son départ* » et n'est qu'une faculté.

3. Les droits en zone d'attente

Tout étranger maintenu en zone d'attente, qu'il soit non-admis, en transit interrompu ou demandeur d'asile, a des droits énumérés par l'article L. 221-4 du CESEDA. Ces droits sont:

- avertir ou faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix ;
- refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc ;
- bénéficier de l'assistance d'un interprète et d'un médecin ;
- communiquer avec un conseil ;
- quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France.

Selon une jurisprudence de la Cour de cassation, les droits de l'étranger doivent lui être notifiés en même temps que les décisions administratives de refus d'admission et de maintien en zone d'attente¹⁰.

4. Le rôle du juge des libertés et de la détention (JLD)

- La procédure devant le juge des libertés et de la détention

La loi prévoit l'intervention du juge judiciaire, garant des libertés individuelles, dans la seule hypothèse où l'étranger se trouve toujours en zone d'attente quatre jours après son arrivée. Le juge judiciaire n'est pas compétent pour se prononcer sur la demande d'asile en elle-même, ni sur la légalité du maintien initial en zone d'attente¹¹. Il est garant des libertés individuelles et apprécie la légalité du maintien en zone d'attente dans le sens où il constitue une limitation de la liberté d'aller et venir¹².

- Voies de recours

⁵ Article L. 222-1 du CESEDA.

⁶ Articles L. 221-3, L.222-1, L. 222-2 du CESEDA.

⁷ Article L. 222-1 du CESEDA.

⁸ Article L. 222-2 du CESEDA.

⁹ L'article L. 222-2 CESEDA prévoit que lorsque l'étranger non-admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, soit entre les quatorzième et vingtième jours du maintien, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande.

¹⁰ Cass. 2 civ. 11 janvier 2001, req. n° 00-5006.

¹¹ Cass. Civ 2^{ème}, 9 février 1994, Bayemi, 20 janvier 2000, Nzongia Wodongo, 26 février 2001, Tourma, 7 juin 2002, Wingo di Mawete.

¹² Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1992, a estimé « *qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle. Le maintien en zone d'attente en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée a néanmoins pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne* ».

L'ordonnance du juge des libertés et de la détention, qui est notifiée immédiatement à l'étranger, est susceptible d'appel devant la Cour d'appel à l'initiative de l'étranger, du ministère public ou du préfet de département. La déclaration d'appel doit être faite dans les vingt-quatre heures suivant le prononcé de l'ordonnance de première instance¹³.

L'appel ne suspend pas l'exécution d'un éventuel refoulement. Par contre, la loi du 26 novembre 2003 a introduit un appel suspensif mais seulement en faveur du ministère public.

Après une décision (d'admission) du JLD, si le parquet fait appel dans les 6 heures (délai de quatre heures fixé par la loi de 2003, allongé à 6 heures par la loi du 16 juin 2011), cet appel sera suspensif. On constate que de plus en plus de personnes sont gardées après l'audience pendant 6 heures. Le parquet peut encore faire appel passé ce délai mais il n'est plus suspensif.

Fiche n°2 : La procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile

¹³ Décret du 17 novembre 2004 fixant certaines modalités d'application des articles 35 bis et 35 quater de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

La loi du 6 juillet 1992 a précisé que le maintien d'un demandeur d'asile en zone d'attente ne se justifiait que « *le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère manifestement infondé de sa demande* ».

L'expérience de l'Anafé permet de mettre en lumière les problèmes d'ordre juridique rencontrés par les demandeurs d'asile à la frontière et les limites de l'examen du caractère « manifestement infondé » de leur demande.

Le droit de solliciter l'asile est un droit fondamental, consacré en France comme droit de valeur constitutionnelle.

Les demandeurs d'asile sont dispensés de l'obligation de présenter des documents de voyage¹⁴. La convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés impose aux États de ne pas refouler un réfugié « vers des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » (article 33).

Une procédure particulière de demande d'asile à la frontière a été mise en place dans les zones d'attentes, définie par l'article R. 213-2 (et suivants) du CESEDA qui précise que :

«Lorsque l'étranger qui se présente à la frontière, demande à bénéficier du droit d'asile, la décision de refuser l'entrée en France ne peut être prise que par le ministre de l'Intérieur, après consultation de l'OFPRA». L'article L. 221-1 du CESEDA prévoit que « *l'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui (...) demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente (...) pendant le temps strictement nécessaire (...) à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée* ». Cette procédure est distincte et précède la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ou d'une protection « subsidiaire », qui ne peut être engagée qu'à partir du moment où le demandeur d'asile à la frontière se trouve sur le territoire¹⁵.

1) Procédure

La procédure d'examen de demande d'asile à la frontière se construit sur plusieurs étapes :

1°. L'enregistrement

L'étranger qui sollicite l'asile à la frontière peut le faire auprès de la PAF dès son arrivée ou à tout moment durant son maintien en zone d'attente. La demande doit obligatoirement être prise en compte et la PAF dresse un procès-verbal de demande d'admission au titre de l'asile (dite « DAP »). La PAF et le ministère de l'Intérieur exigent que la demande soit « individuelle et personnelle », ce qui empêche des tiers de la présenter à la place de l'intéressé.

Un étranger maintenu peut demander à faire enregistrer sa demande d'asile à tout moment pendant son maintien en zone d'attente¹⁶.

2°. L'audition de l'OFPRA

La demande enregistrée est transmise aux agents de la DAF (Division de l'asile aux frontières) de l'OFPRA. Ces agents sont chargés d'entendre les demandeurs d'asile. L'objet de cet entretien est de connaître les motifs de la demande du requérant et de déterminer si elle n'est pas « manifestement infondée ». Aucun délai n'est prescrit entre l'enregistrement de la demande et l'entretien, même si en pratique ce délai s'avère court : L'OFPRA a indiqué dans son bilan d'activités 2012 que dans 94% des cas, les demandes sont instruites en moins de 96 heures.

¹⁴ La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés précise que les États ne peuvent reprocher à un réfugié d'être démuné des documents de voyage nécessaires à son entrée et son séjour sur le territoire d'un État (article 31).

¹⁵ Anafé, Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente, Janvier 2013.

¹⁶ En ce sens, l'article L. 222-2 du CESEDA prévoit expressément la possibilité de demander l'asile à tout moment du placement en zone d'attente dans les termes suivants :

« [...] Toutefois, lorsque l'étranger dont l'entrée sur le territoire français a été refusée dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande. »

A Roissy, les entretiens sont réalisés sur place, en ZAPI 3. A Orly, les agents de la DAF se déplacent seulement dans de très rares cas; dans les autres zone d'attente, l'entretien se fait par téléphone.

Après audition, l'OFPPRA émet par écrit un avis motivé et le transmet au ministère de l'intérieur.

3°. La décision

Le ministère de l'Intérieur prend une décision sur le caractère « manifestement infondé » ou non de la demande (dans 99% des cas l'avis rendu par l'OFPPRA est suivi) :

- soit il autorise l'entrée sur le territoire au titre de l'asile. Il est alors mis fin au maintien en zone d'attente et l'étranger se voit délivrer un sauf-conduit valable huit jours lui permettant de se rendre en préfecture et de déposer sa demande d'asile;
- soit il estime que la demande est « manifestement infondée ». Un refus d'admission au titre de l'asile, motivé en fait et en droit est alors prononcé et notifié par l'intermédiaire de la PAF. L'étranger devient un « non-admis ». Le refus est en principe accompagné du compte-rendu d'audition remis sous pli fermé¹⁷. Un recours contre cette décision est possible dans un délai de quarante-huit heures¹⁸.

2) Qu'est-ce que le caractère manifestement infondé de la demande?

La procédure est dérogatoire au droit commun aussi, la question fondamentale posée par l'instruction des demandes d'asile à la frontière concerne les limites de l'examen pratiqué par le ministère.

Les dispositions de l'article L.221-1 du CESEDA font obstacle à ce que l'administration puisse se livrer à un examen de la demande d'admission formulée à la frontière, en étendant son appréciation à la valeur intrinsèque de l'argumentation du demandeur venant à l'appui de sa demande de protection, pour considérer par exemple que les craintes de persécutions apparaissent peu probables (TA Paris, 5 mai 2000, Avila Martinez, req. n°9916547/4, 9916548/4/SE et 9916550/4/SP).

Il n'appartient pas au ministère de l'Intérieur d'apprécier le bien-fondé d'une demande d'asile, du seul ressort de l'OFPPRA selon les dispositions de l'article L. 711-1 du CESEDA, sous le contrôle de la Cour nationale du droit d'asile.

Le Législateur a mis en place deux procédures de nature parfaitement distincte.

A cet égard, le président Delarue dans ses conclusions sur l'arrêt d'Assemblée Rogers, (CE, 18 décembre 1996, n° 160856) a énuméré les caractéristiques de l'examen dont « l'importance des déclarations de l'intéressé, **non pour vérifier leur véracité ou leur précision mais pour relever leur « incroyable » manifeste** (erreurs, appréciations ou des relations de circonstances par le demandeur d'une évidence telle qu'elles ne laissent la place, ni à aucune interprétation personnelle, pas plus qu'à une hésitation du raisonnement pour établir que la demande est manifestement infondée) »

Dans l'arrêt Conseil d'Etat, 28 novembre 2011, N° 343248, 7ème et 2ème sous-sections réunies, il est reproché au requérant de n'avoir apporté devant le ministre « *aucun élément ou document de nature à établir la réalité, l'intensité et le caractère personnel des persécutions dont il alléguait avoir été la victime dans son pays d'origine ni aucun élément ou document de nature à justifier des risques qu'il prétendait encourir en cas de retour dans ce pays ; qu'il n'établit pas davantage par ses écritures, et*

¹⁷ CE, 28 novembre 2011, N° 343248 :

« (...) même lorsque la demande, formée par l'étranger qui se présente à la frontière, est traitée selon cette procédure [procédure prioritaire], **l'intéressé doit avoir accès au rapport de son audition devant l'OFPPRA afin de pouvoir former son recours** ; qu'eu égard au bref délai de quarante-huit heures dont dispose l'étranger se présentant à la frontière pour former son recours, **ce rapport doit en principe lui être communiqué en même temps que la décision du ministre ou dans un délai très bref après la notification de cette décision** ; que, toutefois, l'absence de communication de ce rapport, si elle fait obstacle au déclenchement de ce délai de recours et à l'exécution d'offre de la décision ministérielle de refus d'entrée au titre de l'asile, est sans influence sur la légalité de cette décision ; que, par suite, M. A n'est pas fondé à soutenir que la communication tardive, au cours de la procédure contentieuse devant le tribunal administratif de Paris, du rapport de son audition devant l'OFPPRA, entache d'illégalité la décision du 31 août 2009 par laquelle le ministre lui a refusé l'entrée sur le territoire français au titre de l'asile »

¹⁸ Tel que prévu par l'article L.213-9 du CESEDA.

les pièces qu'il produit à leur appui, la réalité des persécutions et risques qu'il allègue », alors même que l'examen d'une demande d'asile à la frontière ne devrait pas emporter un examen de cette nature porté sur l'établissement de la réalité des faits.

Il est évident que cette approche qui constitue une interprétation particulièrement extensive de la notion de manifestement infondé ne correspond pas aux contours de l'asile à la frontière.

3) La requête en annulation contre un refus d'entrée au titre de l'asile (art. L. 213-9 CESEDA)

L'Anafé a fait de l'existence d'un recours suspensif pour les personnes maintenues en zone d'attente l'une de ses principales revendications. L'étranger doit bénéficier de la garantie que le recours qu'il a formé contre une mesure de refoulement prise par la PAF soit effectivement jugé avant que la décision soit mise à exécution.

Le 26 avril 2007, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a condamné la France pour sa procédure relative à l'asile à la frontière, dans la mesure où « l'article 13 [de la Convention] exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif »¹⁹. Le 20 novembre 2007, le législateur a adopté la loi « relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile », instituant un recours suspensif pour les demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente²⁰.

Un recours suspensif pour les seuls demandeurs d'asile enfermé dans un délai trop court²¹

L'article L. 213-9 du CESEDA prévoit que l'étranger demandeur d'asile dispose d'un délai de 48 heures (à compter de l'heure de la notification de la décision de rejet) pour déposer devant le Tribunal administratif un recours contre son refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Ce délai ne court que lorsqu'est remis sous pli fermé le compte-rendu d'audition (article R.213-3 du CESEDA).

D'une part, le droit à un recours suspensif n'est reconnu qu'aux seuls demandeurs d'asile ; rien n'est prévu pour les autres étrangers maintenus, qu'ils soient non-admis, en transit interrompu, mineurs, malades ou victimes de violences.

D'autre part, le délai de 48 heures pour tenter un tel recours paraît beaucoup trop limité. Dorénavant, un demandeur d'asile débouté ne peut pas être renvoyé dans les 48 heures suivant la notification de la décision négative du ministère mais, au-delà de ce délai impératif, plus aucun recours n'est possible²².

Obligation de motivation de la requête et rejet par ordonnance

L'article L. 213-9 du CESEDA prévoit l'obligation de déposer une requête « motivée », combinée avec la possibilité de rejet « par ordonnance », c'est-à-dire que la requête doit ainsi comporter des arguments juridiques pointus, faute de quoi elle peut être déclarée « manifestement mal fondée » et rejetée par ordonnance. Ainsi, sont déclarés irrecevables les recours écrits en langue étrangère ou dénués d'argument. Une simple déclaration d'appel rédigée dans des termes tels que « je souhaite contester la décision du Ministre de l'Intérieur me refusant l'entrée sur le territoire », sans autre motivation, est insuffisante.

La procédure d'examen de la demande d'asile à la frontière étant très peu encadrée juridiquement, l'essentiel de la motivation du recours doit dès lors reposer sur des arguments concernant le fondement de la demande d'asile elle-même et contestant la motivation ministérielle.

Assistance d'un avocat limitée à l'audience

Selon les dispositions de l'article L. 213-9 alinéa 4, « l'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office ». Ce droit à l'assistance d'un avocat commis d'office est donc limité à l'audience. Le demandeur aura dû auparavant soit engager un à ses frais, soit rédiger seul une requête suffisamment argumentée en droit et en fait. L'intervention d'un avocat commis d'office devrait être automatique et immédiate.

¹⁹ Cour EDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin contre France*, req n° 25389/05. Document disponible sur le site de la Cour : <http://www.echr.coe.int/echr/>

²⁰ Le texte de la loi est disponible sur le site de l'Anafé.

²¹ Pour une étude approfondie de la question, voir l'argumentaire de l'Anafé du 15 octobre 2007 : Mesures relatives à l'entrée sur le territoire et à la zone d'attente - Examen par la Commission mixte paritaire.

²² En effet, l'article L. 213-9 alinéa 3 précise qu'« aucune autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile ».

Délai du juge administratif pour statuer

S'il était ouvert au juge unique devant statuer dans un délai soixante-douze heures la possibilité de mise en délibéré, une récente modification a été introduite pour que le jugement soit prononcé à l'audience, mesure qui vient accroître les difficultés liées à la garantie d'une protection juridictionnelle effective à laquelle ont droit les demandeurs d'asile à la frontière. Ainsi l'article R. 777-1 du Code de justice administrative prévoit-il que « dans le cadre des recours en annulation formés contre les décisions de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile mentionnés à l'article L. 777-1, le jugement est prononcé à l'audience. Le dispositif du jugement assorti de la formule exécutoire prévue à l'article R. 751-1 est communiqué sur place aux parties présentes à l'audience, qui en accusent aussitôt réception».

Les demandes de mesure provisoire auprès de la Cour européenne des droits de l'homme

Saisie par l'Anafé, la Cour européenne des droits de l'homme a, depuis la mise en application de la loi du 20 novembre 2007, ordonné à plusieurs reprises des mesures provisoires au titre de l'article 39 du règlement de la Cour.

La Cour européenne peut en effet être saisie d'une action présentée en urgence (article 39 du Règlement de la Cour) tendant à ce qu'une mesure de refoulement soit suspendue pendant le temps nécessaire à l'instruction au fond de la requête présentée parallèlement qui a pour objet de faire condamner l'État incriminé. Tout étranger maintenu en zone d'attente qui a fait l'objet d'un refus d'admission et qui présente un risque de refoulement imminent peut donc directement saisir les juges de Strasbourg sans avoir saisi la juridiction administrative, qu'il soit demandeur d'asile ou non. Selon les cas, il peut invoquer la violation d'une ou plusieurs dispositions de la Convention, telles que les articles 3, 5, 8 ou 13.