

# Anafé

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers

## **Guide théorique et pratique**

### **La procédure en zone d'attente**

**Mars 2008**

**5 euros**

21 ter, rue Voltaire - 75011 Paris / téléphone - télécopie : 01 43 67 27 52  
permanence juridique pour les personnes maintenues en zone d'attente : 01.42.08.69.93  
site internet : [www.anafe.org](http://www.anafe.org)

## Associations membres de l'Anafé

Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture et des exécutions capitales - ACAT France

Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France - APSR

Amnesty International section française - AISF

Association des juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés

Avocats pour la défense du droit des étrangers - ADDE

Service oecuménique d'entraide - Cimade

Comité médical pour les exilés - Comède

Comité Tchétchénie

European legal network on asylum - ELENA

Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés - FASTI

Fédération générale des transports et de l'équipement CFDT - FGTE CFDT

Fédération des syndicats de travailleurs du rail solidaires, unitaires et démocratiques - SUD RAIL

Forum réfugiés

France terre d'asile - FTDA

Groupe d'accueil et solidarité - GAS

Groupe d'information et de soutien des immigrés - GISTI

Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen - LDH

Migrations santé

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples - MRAP

Syndicat des avocats de France - SAF

Syndicat de la magistrature

Syndicat CFDT des personnels assurant un service air-France - SPASAF

Syndicat CFDT des personnels assurant un service aéroport de paris - SPASAP

## Principales abréviations utilisées

<b>ADP</b>	Aéroports de Paris
<b>Anafé</b>	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
<b>ANAEM</b>	Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations
<b>DAF</b>	Division asile aux frontières (OFPRA)
<b>CESEDA</b>	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
<b>DLPAJ</b>	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques - Ministère de l'intérieur
<b>Gasai</b>	Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration (PAF)
<b>HCR</b>	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>INAD</b>	Non admis
<b>JLD</b>	Juges des libertés et de la détention
<b>MIINDS</b>	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire
<b>OFPRA</b>	Office français de protection des réfugiés et apatrides
<b>PAF</b>	Police aux frontières
<b>TA</b>	Tribunal administratif
<b>TGI</b>	Tribunal de grande instance
<b>TI</b>	Transit interrompu
<b>ZAPI</b>	Zone d'attente pour personnes en instance

# Sommaire

<b>L'Anafé.....</b>	<b>1</b>
<b>Les contrôles en amont .....</b>	<b>3</b>
<b>Chapitre 1 Qu'est ce qu'une zone d'attente ?.....</b>	<b>8</b>
1 - La situation des passagers clandestins dans les ports.....	8
2 - Situation dans les gares .....	9
3 - Situation dans les aéroports (généralités) .....	9
<b>Chapitre 2 Qui peut-être maintenu en zone d'attente ?.....</b>	<b>11</b>
1 - Les non-admis .....	11
a - Visa .....	12
b - Motif du voyage .....	14
c - Attestation d'accueil .....	14
d - Frais de séjour .....	15
e - Couverture maladie .....	15
f - Documents afférents aux garanties de rapatriement : le billet de retour .....	15
g - Circulation des mineurs .....	16
2 - Les étrangers en transit interrompu .....	16
3 - Les demandeurs d'asile à la frontière .....	18
<b>Chapitre 3 Les mineurs en zone d'attente .....</b>	<b>20</b>
1 - Administrateur ad hoc .....	21
2 - Preuve de la minorité.....	23
3 - Consentement à l'expertise osseuse .....	24
4 - Compétence du juge des enfants .....	24
5 - Principes européens et internationaux.....	26
<b>Chapitre 4 Maintien en zone d'attente : procédure et droits.....</b>	<b>28</b>
1- Notification du maintien en zone d'attente .....	28
2 - Jour franc .....	29
3 - Délais.....	29
4 - Le droit aux prestations hôtelières .....	31
5 - Le droit de quitter la zone d'attente.....	31
6 - Assistance d'un interprète .....	32
7 - Assistance médicale.....	33
8 - Droit à un conseil.....	34
9 - Droit de visite.....	34
10 - Le lieu de réacheminement.....	35
<b>Chapitre 5 Les différents lieux de la zone d'attente.....</b>	<b>36</b>
1 - Le lieu d'hébergement de type " hôtelier " .....	36
ZAPI 3 .....	36
La fermeture de ZAPI 2.....	37
L'ouverture de ZAPI 4.....	37
2 - Les aéroports .....	37
Description des lieux.....	37
Zone dite « internationale » .....	38

<b>Chapitre 6 Les demandeurs d'asile à la frontière .....</b>	<b>41</b>
1 - Procédure .....	41
Enregistrement.....	41
Audition .....	41
Décision .....	42
Recours.....	42
2 – Evolution de la demande d’asile à la frontière .....	46
3 - Qu'est-ce qu'une demande d'asile manifestement infondée? .....	47
<b>Chapitre 7 Le contrôle du juge.....</b>	<b>49</b>
1 - Le juge judiciaire .....	50
Domaine de son intervention .....	50
La saisine du juge des libertés et de la détention.....	51
Lieux.....	52
Délocalisation et utilisation de moyens de télécommunication .....	52
Déroulement des audiences .....	53
Voies de recours .....	53
2 - Le juge administratif .....	55
Le recours au fond concernant les demandeurs d’asile .....	55
Les référés administratifs.....	55
3 – La Cour européenne des droits de l'homme .....	56
4 – Contrôle des droits des étrangers maintenus en zone d'attente.....	56
Le procureur de la République et le juge des libertés et de la détention .....	56
Le contrôleur général des lieux de privation de liberté .....	56
L'accès du délégué du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou ses représentants.....	57
L'accès des associations .....	57
<b>Chapitre 8 La sortie de la zone d'attente .....</b>	<b>58</b>
L'admission sur le territoire : la remise d'un sauf-conduit et la restitution des documents.....	58
Le refoulement.....	58
Violences policières.....	59
Le refus d'embarquer et le placement en garde à vue.....	59
<b>Chapitre 9 Les ports français.....</b>	<b>61</b>
Les étrangers embarqués clandestinement dans un navire faisant escale dans un port français .....	61
<b>Publications .....</b>	<b>64</b>
<b>Bulletin d'adhésion / de soutien .....</b>	<b>65</b>

# L'Anafé

L'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers a été créée en 1989 afin de fournir une aide à caractère juridique et humanitaire aux étrangers en difficulté aux frontières françaises<sup>1</sup>. Depuis le milieu des années 80, dans le cadre d'une politique de contrôle plus strict des flux migratoires, les Etats européens ont développé un certain nombre de mesures et de pratiques destinées à lutter contre l'immigration irrégulière. Parmi ces dispositions, nombreuses sont celles qui ont trait aux conditions d'accès au territoire : généralisation de l'exigence des visas, amendes aux compagnies aériennes, etc.

En France, certaines des conséquences les plus manifestes sont constatées aux frontières aériennes, terrestres et maritimes. Des milliers d'étrangers qui souvent ignorent la réglementation se voient refuser l'entrée sur le territoire et sont maintenus en zone d'attente pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines, dans des conditions difficiles et, jusqu'en juillet 1992, sans aucun texte légal. Témoins à plusieurs reprises de situations inadmissibles, plusieurs organisations professionnelles, de personnel au sol ou navigant, prirent contact en 1988 avec des organisations de défense des droits de l'homme pour échanger ces informations et se concerter en vue d'actions communes. Ce groupe informel se structura en 1989 et prit le nom d'Anafé. Son action a conduit le Ministère de l'intérieur à légiférer pour donner une base légale au maintien des étrangers en zone d'attente par le biais de la loi du 6 juillet 1992.

L'action principale de l'Anafé est de veiller au respect des droits des étrangers qui se présentent aux frontières. Ceux-ci doivent non seulement être traités avec dignité, mais sur la base de règles claires, qui devraient comporter l'accès à des voies de recours effectives. L'Anafé cherche en permanence à dialoguer avec les pouvoirs publics pour faire respecter et progresser ces droits.

## Témoignage auprès de l'opinion publique

Un objectif essentiel de l'Anafé est de témoigner auprès de l'opinion publique de la situation aux frontières. Cela est possible grâce à des visites effectuées dans les zones d'attente et aux informations recueillies auprès des étrangers maintenus. La diffusion de ces témoignages est nécessaire pour que les différents intervenants dans la procédure d'admission sur le territoire soient sensibilisés et informés des difficultés matérielles et juridiques rencontrées par les étrangers aux frontières.

## Droit de visite

L'accès des associations dans les zones d'attente est une des principales revendications de l'Anafé depuis sa création en 1989. En effet, cet accès est fondamental car il permet de rencontrer les étrangers maintenus et de témoigner des observations faites sur le terrain, de l'évolution des pratiques et des dysfonctionnements. Ces visites permettent de dialoguer avec les représentants des divers services présents (PAF, OFPRA, Croix-Rouge Française, ANAEM, service médical).

Une étape a été franchie à la suite de la publication du décret du 2 mai 1995 déterminant les conditions d'accès du délégué du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de certaines associations humanitaires (désormais articles R. 223-1 et suivants du CESEDA). Les associations habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente ont longtemps été au nombre de huit : Amnesty International Section Française, Anafé, Cimade, Forum réfugiés, France Terre d'asile et MRAP et deux associations non membres de l'Anafé, la Croix-Rouge française et Médecins sans frontières.

Ce décret encadrait fortement ces visites : chaque association disposait de dix cartes de visiteurs mais ne pouvait effectuer au plus que huit visites par an et par zone d'attente. Le décret prévoyait également un maximum de deux personnes par visite, des horaires de visite (entre 8h et 20h), et l'obligation de solliciter une autorisation préalable du Ministère de l'intérieur. Cet accès était insatisfaisant également parce que restreint à un nombre limité d'associations. De nouvelles associations ont à leur tour posé leur candidature (l'Association des personnels de santé réfugiés - APSR, le Groupe accueil et solidarité - GAS, le Gisti, la Ligue des droits de l'homme et Médecins du Monde).

Ce n'est qu'en décembre 2005 que le Conseil d'Etat a censuré les refus du Ministère de l'intérieur d'habiliter d'autres associations à effectuer des visites dans les zones d'attente. Anticipant sur ce nouveau revers contentieux, le gouvernement a modifié le 30 mai 2005 le décret du 2 mai 1995. Ce texte a supprimé la limitation du nombre de visites et a précisé que « *tout refus d'habilitation doit être motivé au regard notamment du nombre d'associations déjà habilitées* ».

---

<sup>1</sup> Site de l'Anafé : [www.anafe.org](http://www.anafe.org)

Un arrêté daté du 30 mai 2006<sup>2</sup> a finalement élargi l'habilitation à treize associations :

- dix membres de l'Anafé : Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France (APSR) ; Amnesty International France ; Anafé ; CIMADE ; France Terre d'asile ; Forum réfugiés ; Groupe accueil et solidarité (GAS) ; Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) ; Ligue des droits de l'homme ; Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)
- et trois associations non membres de l'Anafé : Croix-Rouge française ; Médecins sans frontières (MSF) ; Médecins du monde.

### **Accès permanent à la zone de Roissy**

Depuis sa création en 1989, l'Anafé demandait à pouvoir accéder aux zones d'attente pour apporter une aide juridique aux étrangers maintenus. La loi Quilès de 1992 n'a que très partiellement répondu à ses revendications ; elle prévoit un droit d'accès réduit pour certaines associations et le HCR. Certaines autorités sont certes également autorisées à visiter la zone d'attente mais utilisent rarement cette possibilité en pratique (parlementaires, juges des libertés et de la détention, procureur de la République).

Parallèlement à ces visites, l'Anafé a mis en place en 2000 une permanence téléphonique afin de tenter d'une part de venir en aide aux étrangers maintenus, d'autre part de réunir des informations sur la zone d'attente.

Cette même période a marqué le début d'une nette dégradation des relations entre l'Anafé et les pouvoirs publics, due notamment au silence – proche parfois du mépris – opposé par les autorités aux signalements par l'Anafé de certains graves dysfonctionnements et à la mise en doute quasi systématique des témoignages des visiteurs ou des propos recueillis par le biais de la permanence téléphonique. Dès que des fonctionnaires étaient mis en cause, les conditions de visites se trouvaient restreintes. Cet état de fait a conduit l'association à organiser des campagnes publiques pour dénoncer les nombreuses illégalités constatées dans la zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle (Roissy CDG).

Deux conférences de presse, suivies à l'automne 2001 par un colloque rassemblant plus de deux cent cinquante participants, ont contribué à la reprise d'un dialogue, interrompu depuis plusieurs mois, entre le Ministère de l'intérieur et l'Anafé. Un certain nombre de propositions de l'Anafé ont été discutées au cours de rencontres régulières organisées à partir de la fin 2001 :

- mise en place de réunions trimestrielles – plutôt que d'une réunion annuelle comme le prévoit le décret du 2 mai 1995 – entre les ministères concernés, la police aux frontières (PAF), l'office des migrations internationales (OMI) et les associations habilitées à visiter les zones d'attente ;
- rédaction d'un document d'information traduit dans plusieurs langues pour les personnes maintenues ;
- amélioration des conditions d'accès aux soins médicaux.

A cette occasion, l'Anafé a rappelé l'une de ses principales revendications : l'accès permanent en zone d'attente pour les associations. Le Ministère de l'intérieur a alors accepté une expérience d'un mois de présence dans la zone de Roissy-Charles de Gaulle en mars 2003. Un document-cadre, définissant les conditions de ces interventions quotidiennes au cours de cette période a été élaboré entre le Ministère de l'intérieur et l'Anafé. Il a été décidé que ces visites s'effectueraient hors du quota des huit visites annuelles de chacune des associations habilitées fixées par le décret du 2 mai 1995. Au terme de cette première expérience, l'Anafé a publié un rapport décrivant les nombreux dysfonctionnements de la zone d'attente et démontrant le bien-fondé de sa revendication<sup>3</sup>.

L'Anafé a ensuite repris les négociations avec le Ministre de l'intérieur. Une première convention de six mois permettant un accès permanent de l'Anafé en zone d'attente de Roissy CDG a finalement été signée le 5 mars 2004. Elle permet à une équipe de quinze personnes d'intervenir à tout moment dans le lieu d'hébergement de la zone d'attente (ZAPI 3) et de se rendre deux fois par semaine dans les aéroports, afin de fournir une assistance juridique aux étrangers qui y sont maintenus. Les intervenants en zone d'attente bénéficient d'une formation juridique et d'un suivi de la part de l'association.

Cette convention est renouvelée tous les ans. Depuis 2005, les visites en aéroports ont été élargies à trois fois par semaine.

---

<sup>2</sup> Arrêté du 30 mai 2006 fixant la liste des associations humanitaires habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente, NOR : INTD0600504A.

<sup>3</sup> Anafé, 10 ans après, les difficultés persistent - Visites quotidiennes à Roissy en mai 2002, mars 2003, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

### **Une permanence téléphonique**

L'Anafé a mis en place une permanence téléphonique à l'automne 2000, accessible du lundi au vendredi, afin de répondre aux sollicitations des étrangers ou de leurs proches, de fournir une assistance juridique, de les conseiller et éventuellement d'intervenir en leur faveur auprès des autorités. Compte tenu de l'impossibilité de rencontrer librement les étrangers dans les zones, les associations n'étant autorisées à s'y rendre que sous de nombreuses conditions, il a été décidé d'assurer une assistance juridique par téléphone. La permanence téléphonique a été conçue avec un numéro unique, trois associations membres de l'Anafé l'assurant en alternance dans leurs locaux (Amnesty International, Ligue des droits de l'homme et Gisti). Elle est maintenue jusqu'à ce jour alors même que l'Anafé est maintenant présente dans la zone d'attente de Roissy CDG. Elle permet d'offrir une assistance aux personnes qui se trouvent dans d'autres zones d'attente et de seconder la permanence de Roissy.

### **Au niveau de l'Union européenne**

Compte tenu du rapprochement des politiques d'asile et d'immigration au niveau de l'Union européenne, notamment pour ce qui concerne la gestion des frontières, l'Anafé s'est intéressée aux systèmes législatifs et aux pratiques des autres Etats membres. Des échanges se sont développés avec des associations européennes. En 2003, l'Anafé a adhéré au réseau de militants et chercheurs Migreurop, qui s'est constitué en association en 2005. L'objectif de cette association est de faire connaître la généralisation de l'enfermement des étrangers dépourvus de titre de séjour et la multiplication des camps, qui tend à s'imposer comme un outil clé de la politique migratoire de l'Union.

## **Les contrôles en amont**

Lorsqu'ils ne sont pas admis à pénétrer 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. Actuellement, la quasi-totalité des étrangers enregistrés comme placés en zone d'attente le sont à l'aéroport de Roissy CDG.

Le nombre des étrangers maintenus en zone d'attente est en baisse régulière ces dernières années, passant de 23 072 en 2001 à 22 250 personnes déclarées non-admises en 2006 dont 16 397 placements en zone d'attente. Le nombre de demandeurs d'asile a également chuté, passant de 10 364 en 2001 à 2727 en 2006<sup>4</sup>. En 2006, environ 96 % des demandes d'asile aux frontières sont enregistrées dans la seule zone de l'aéroport de Roissy. Dans les ports, selon les chiffres fournis par le Ministère de l'intérieur, presque aucune demande n'est enregistrée : il y en avait à peine 20 en 2003, 26 en 2004, 12 en 2005 et 1 en 2006.

L'Anafé s'inquiète de la volonté du gouvernement de favoriser le contrôle des flux migratoires au détriment de la protection et de l'accueil des étrangers et en particulier des demandeurs d'asile.

La multiplication de mesures prises, au cours des dernières années, pour limiter les arrivées aux frontières et l'accès au territoire renforce gravement cette tendance :

- L'instauration de **visas de transit aéroportuaire** (VTA) pour les ressortissants d'un nombre de pays toujours plus important. La possession de ce visa permet d'attendre une correspondance dans la zone internationale de l'aéroport. Il n'autorise pas l'entrée sur le territoire de l'Union européenne. Difficile à obtenir, il ne permet plus aux passagers, pourtant en simple transit, de voyager sans son obtention préalable. Une liste commune à tous les Etats membres est fixée et la France a ajouté une liste nationale. Au total, 35 pays y figurent : Afghanistan, Bangladesh, Congo (République démocratique du), Erythrée, Ethiopie, Ghana, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalie et Sri Lanka (liste européenne), de même que Albanie, Angola, Burkina Faso, Cameroun, Colombie, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Haïti, Inde, Libéria, Libye, Mali, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Syrie, ainsi que les titulaires du document de voyage pour les réfugiés palestiniens<sup>5</sup>. La Russie a également été ajoutée, mais, seulement lorsque ses ressortissants proviennent d'un aéroport situé en Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Turquie ou Egypte<sup>6</sup>. Ce critère, nouveau, vise à l'évidence les personnes d'origine tchétchène. Les violations des droits de l'homme dans ces pays sont pourtant fréquentes. La France est l'Etat membre de l'Union européenne qui

<sup>4</sup> 10 364 demandeurs d'asile en 2001, 7 786 en 2002, 5 912 en 2003, 2 548 en 2004 et 2 424 en 2005.

<sup>5</sup> Arrêté du 15 janvier 2008, remplaçant et complétant l'arrêté du 17 octobre 1995 modifié, désormais abrogé.

<sup>6</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> février 2008, complétant l'arrêté du 15 janvier 2008.



a prévu la liste la plus longue. Il ressort d'une étude comparée que la France est de très loin l'Etat membre de l'Union européenne qui est le plus exigeant en matière de visas de transit aéroportuaire. Pourtant, selon une recommandation de la CNCDH en novembre 2006<sup>7</sup> « *les autorités françaises devraient s'abstenir d'imposer l'exigence de visas de transit aéroportuaire aux ressortissants de pays en grande instabilité politique et en proie à la violence dont sont originaires de nombreux demandeurs d'asile* ». De même, l'Anafé et de nombreuses associations ont vivement critiqué ce mécanisme auquel le gouvernement a recours dans le seul but d'empêcher de nombreuses personnes à se rendre en France, alors qu'elles se trouvent souvent dans le besoin urgent de bénéficier d'une réelle protection<sup>8</sup>.

- **La mise en place d'officiers de liaison.** Lorsqu'ils sont affectés dans des aéroports étrangers, ces fonctionnaires français peuvent effectuer un contrôle des documents des passagers après les contrôles effectués par les autorités du pays concerné et recueillent des informations, notamment sur « *les moyens d'aider les autorités du pays hôte à éviter que les flux d'immigration illégale ne se forment sur leur territoire ou n'y transitent* »<sup>9</sup>. En application des « *conclusions opérationnelles* » de la réunion du G5 de juillet 2005, ces contrôles devraient être renforcés et facilités. De plus, à partir de septembre 2005, des experts de la PAF devaient être détachés dans 10 consulats dits « *sensibles* » pour lutter contre la fraude documentaire<sup>10</sup>. La France était en 2006 présente dans 17 ambassades. Ces agents ont pour mission notamment de former leurs homologues « *à la détection de faux documents* », « *de contribuer à la prévention et la lutte contre l'immigration clandestine* »...

- **La mise en place d'un programme européen sous l'égide de Frontex** (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne) vise à contrôler l'arrivée massive de personnes et à renforcer les contrôles des frontières extérieures. L'opération Amazon II visait l'immigration sud-américaine. Entre le 19 février et le 9 mars 2006, 29 agents des polices aux frontières de France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Espagne et UK ont été déployés dans 8 aéroports : Madrid, Barcelone, Rome, Frankfurt, Lisbonne, Milan, Paris et Amsterdam. Plusieurs policiers grecs, roumains, bulgares et polonais ont été conviés afin d'observer. Pendant les 3 premiers jours de l'opération 250 cas ont été repérés. La coopération policière est encouragée par l'Union européenne.

En avril 2007, le parlement européen a adopté un rapport ouvrant la possibilité de créer une « *brigade d'intervention rapide en cas d'arrivée massive de migrants* » (RABIT). Cette équipe serait composée d'experts nationaux qui pourraient apporter une assistance technique et opérationnelle. Notamment dans le cadre des opérations menées par Frontex, des gardes-frontières de différents pays européens pourront se déplacer pour contrôler l'arrivée des personnes.

D'ici quelques années, un corps européen de gardes-frontières devrait également être créé.

- **Les sanctions aux transporteurs**<sup>11</sup> qui acheminent des étrangers démunis des documents requis ont été portées à 5 000 euros par la loi du 26 novembre 2003 (article L. 625-1 du CESEDA) qui incite également, notamment grâce à la possibilité de réduire cette amende, les compagnies de transport à se doter de dispositifs leur permettant d'établir que « *les documents requis et ne présentant pas d'irrégularité manifeste leur ont été présentés lors de l'embarquement* ». En 2006, le nombre d'amendes notifiées aux compagnies aériennes ayant débarqué des étrangers démunis de documents était de 535 (2 000 645 euros).

L'article L. 625-3 prévoit que « l'amende prévue à l'article L.625-1 est réduite à 3 000 € par passager lorsque l'entreprise a mis en place et utilise, sur le lieu d'embarquement des passagers, un dispositif agréé de numérisation et de transmission, aux autorités françaises chargées du contrôle aux frontières, des documents de voyage et des visas ».

Il est à préciser que l'article L. 625-5 prévoit tout de même deux exceptions, à savoir : 1° Lorsque l'étranger a été admis sur le territoire français au titre d'une demande d'asile qui n'était pas manifestement infondée ; [et] 2° Lorsque l'entreprise de transport établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement et qu'ils ne comportaient pas d'élément d'irrégularité manifeste<sup>12</sup>.

- **La généralisation des « contrôles en porte d'avion »** permettant de diminuer le nombre d'étrangers qui ne pourraient être éloignés si leur provenance était inconnue, mais aussi de contrôler les personnes qui souhaiteraient à bon droit profiter de ce transit pour solliciter leur admission sur le territoire au titre de l'asile.

<sup>7</sup> CNCDH, novembre 2006, Les conditions d'exercice du droit d'asile en France, La Documentation Française, <http://www.commission-droits-homme.fr>

<sup>8</sup> Site de l'Anafé.

<sup>9</sup> Règlement (CE) n°377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison "Immigration".

<sup>10</sup> Décision prise lors de la réunion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 27 juillet 2005.

<sup>11</sup> Cf. articles R.625-1 à 12 qui précisent les obligations incombant aux entreprises de transport et les règles en matière de numérisation de documents.

<sup>12</sup> Voir également les articles R. 625-5 à 625-16 du CESEDA (Dispositif agréé de numérisation et de transmission par les entreprises de transport des documents de voyage et des visas).

Selon un rapport du sénat « en 2005, les contrôles à la descente des avions sur les lignes les plus sensibles ont été systématisés : 14 924 vols ont ainsi été contrôlés et 8 154 étrangers en situation illégale au regard des règles d'entrée sur notre territoire détectés »<sup>13</sup>. Pour certains départements d'Outre-Mer (Guadeloupe, Martinique, Mayotte), des dispositifs tels que le contrôle de l'identité de toute personne devraient être étendus<sup>14</sup>.

- **L'interprétation large de la notion de demande d'asile manifestement infondée** qui se traduit par un taux d'admission sur le territoire « *au titre de l'asile* » faible, même s'il a augmenté depuis quelques années : 17,2% en 2001, 15,2% en 2002, 3,8% en 2003, 7,7% en 2004, 21,4 % en 2005 et 20% en 2006. Selon l'OFPRA, la hausse du taux d'admission s'explique par trois facteurs : la diminution des demandes à caractère économique, la stagnation de demandes peu significatives et l'amélioration de la qualité intrinsèque des demandes (les demandes hors champ sont en baisse). Pour l'Anafé, la baisse des demandes d'asile est la conséquence directe des contrôles en amont qui empêchent les demandeurs d'asile de venir chercher une protection en France. Selon des témoignages recueillis par le biais de la permanence Anafé, certaines personnes sont renvoyées dans la même journée sans avoir pu enregistrer de demande d'asile.

Le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, présenté par la Commission européenne le 6 juin 2007, prévoit pourtant des garanties supérieures au projet français : « *Une attention particulière doit être accordée à l'amélioration de l'accès effectif aux possibilités de soumettre une demande d'asile et, partant, de l'accès à la protection internationale sur le territoire de l'Union Européenne. Cet aspect pourrait se traduire par un renforcement des mesures de protection juridique lors de la phase décisive initiale des procédures à la frontière, et en particulier du processus d'enregistrement et de filtrage* ».

- **La multiplication des procédures pénales** à l'encontre des étrangers, et notamment des demandeurs d'asile, ayant refusé d'embarquer, ultime moyen pour certains d'entre eux de ne pas être renvoyés vers le pays où ils craignent pour leur liberté, leur sécurité ou leur vie. Ainsi, en 2006, 20 % (contre 8% en 2002, 32% en 2003, 13% en 2004, 17% en 2005) des demandeurs d'asile « *admis sur le territoire* » ont été en fait placés en garde à vue afin d'être déférés devant le tribunal correctionnel pour refus d'embarquement. L'étranger est passible d'une interdiction du territoire français de plusieurs années et d'une peine de prison<sup>15</sup>.

- **La mise en place progressive des visas biométriques** : à titre expérimental, un décret de 2004<sup>16</sup> a créé un « *traitement automatisé des données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa* », limité à sept postes consulaires<sup>17</sup>, pour le relevé des données biométriques, et à sept postes frontières dont l'aéroport de Roissy<sup>18</sup> pour la vérification de ces données. En réalité, l'expérience n'a été menée que dans cinq villes : Annaba, Bamako, Minsk, Colombo, San Francisco. Ce programme intitulé BIODÉV, financé par la Commission européenne, permet la collecte des données biométriques de l'ensemble des demandeurs de visas. Depuis 2004, date de la mise en place de ces aéroports tests, on a observé par exemple à Bamako, que le nombre de demandeurs d'asile maliens en zone d'attente avait chuté de 87 %.

- **L'effectivité des refoulements et l'utilisation des escortes** : depuis quelques années, le nombre de jours de maintien d'une personne placée en zone d'attente est en diminution (en 2006 une personne était maintenue en moyenne 1,89 jours à Roissy et 36 heures à Orly). Cette accélération des procédures permet le renvoi des personnes avant le passage devant le juge des libertés et de la détention (4<sup>ème</sup> jour). Ces refoulements peuvent se faire avec escorte. En 2003, suite à la mort de deux étrangers expulsés, les méthodes d'escorte ont été davantage encadrées dans un document intitulé « *Instruction relative à l'éloignement par voie aérienne des étrangers en situation irrégulière* ». Le développement de l'unité d'escorte pour raccompagner les « *passagers récalcitrants* » peut également soulever certaines craintes : de nombreux témoignages d'allégations de violences policières parviennent aux associations. Selon ces témoignages, les violences ont essentiellement lieu au moment des tentatives d'éloignement, soit directement au moment de l'embarquement soit lors du retour vers la zone d'attente lorsque la tentative a

<sup>13</sup> Rapport de la Commission d'enquête n°300 du Sénat : Immigration clandestine, une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine, Othily et Buffet, 6 avril 2006.

<sup>14</sup> Réunion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 27 juillet 2005.

<sup>15</sup> Anafé, *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, campagne d'observation des audiences des comparutions immédiates à Bobigny*, février 2006.

<sup>16</sup> Décret n°2004-1266 du 25 novembre 2004 pris pour l'application de l'article 8-4 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et portant création à titre expérimental d'un traitement automatisé des données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa.

<sup>17</sup> Annaba (Algérie), Bamako (République du Mali), Genève (Suisse), Colombo (Sri Lanka), Minsk (Biélorussie), San Francisco (États-Unis), Shanghai (République populaire de Chine).

<sup>18</sup> Aéroport de Roissy, aéroport d'Orly, aéroport de Genève, postes aux frontières terrestres entre la France et la Suisse, aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, aéroport de Marseille-Provence, port de Marseille-Joliette.

échoué. La reconduite se fait à l'abri des regards, dans un espace soustrait à tout droit. Les étrangers peuvent être entravés et portés à l'horizontale. Rien ne semble être fait pour décourager ces comportements : les sanctions sont quasi inexistantes et les personnes qui ont subi des violences sont refoulées plus rapidement, sans avoir l'occasion d'engager des poursuites.

Au cours de l'année 2005, une personne maintenue à Roissy s'est vue attribuer par le médecin de la zone d'attente une ITT de quinze jours suite aux violences qu'elle avait subies lors d'une tentative de renvoi. En 2006, la permanence juridique de l'Anafé a recueilli trente témoignages de violence. Selon les chiffres recueillis par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT), quatorze certificats médicaux consignaient la présence de lésion en 2006 et 48 en 2005.

#### - La multiplication des fichiers :

. La politique en matière de visa et l'instauration du **Système d'information sur les visas (VIS)** : afin de mieux contrôler les demandes multiples de visas et de renforcer la mise en œuvre de la politique commune en matière de visa, le VIS permettra aux différents Etats membres (consulat, police et autres autorités compétentes) de consulter ce fichier comprenant les demandeurs de visa de 6 à 85 ans. Le Conseil Justice et Affaires intérieures de l'Union européenne a conclu un accord sur ce projet en juin 2007. Ce fichier vise également « à améliorer les contrôles de la police aux frontières, de lutter contre la fraude documentaire et de contribuer au retour des personnes ». Les données personnelles extraites des demandes de visas comprendront des données biométriques (photo et empreintes digitales).

. **Le fichier national transfrontière (FNT)** qui a été étendu à l'immigration en octobre 2006<sup>19</sup> et qui prévoit la transmission par les entreprises de transport des documents de voyage et des visas. De nombreuses données seront gardées pendant une durée de trois ans : sexe, type de document d'identité, numéro du document d'identité, date d'expiration du document, validité territoriale du visa, début et fin de validité du visa, nombre d'entrées, durée du séjour, date du passage. Pour l'instant le traitement ne concerne que les passagers aériens provenant ou à destination de pays limitativement énumérés par le Ministère de l'intérieur et transmis à la CNIL.

. **Le fichier des passagers aériens (FPA)** fait suite à la transposition de la directive 2004/82/CE du 29 avril 2004). La loi « anti-terroriste » du 23 janvier 2006 permet la collecte des données personnelles des voyageurs par les compagnies de transport. Ces données seront envoyées à la police du pays de destination avant l'atterrissage (Direction centrale de police aux frontières pour la France). Les transporteurs étaient tenus de se conformer à cela avant avril 2007. De nombreuses données seront gardées pendant une durée de cinq ans : le numéro et le type de document de voyage, la nationalité, le nom et le prénom, la date de naissance, le sexe, le point de passage frontalier utilisé, le code de transport, les heures de départ et d'arrivée du transport, le point d'embarquement et de débarquement, la mention connue ou inconnue au fichier des personnes recherchées ainsi que dans le système d'information Schengen, le nombre total des personnes transportées. La loi du 23 janvier 2006 et le décret du 19 décembre 2006 prévoient des sanctions à l'encontre des compagnies qui refusent de transmettre ces données (au maximum 50 000 euros par passager).

. Plusieurs entreprises se sont spécialisées dans la création de ces fichiers et du transfert des données et démarchent les différents gouvernements. L'entreprise SITA explique que sa technique permet « d'identifier rapidement et discrètement les voyageurs qui justifient une attention particulière et de recevoir davantage d'informations à leur sujet » en mettant à la disposition des gouvernements iBorders et iDetect : iBorders « repousse les frontières internationales bien au-delà des frontières physiques » et iDetect permet « d'établir un profil des passagers avant leur arrivée ».

. En janvier 2006, la Commission européenne lançait **ICONET**, un réseau de coordination et d'information sécurisé connecté à internet pour l'échange d'informations sur l'immigration clandestine. Ce système permet notamment d'envoyer aux partenaires européens des messages d'alerte en cas d'arrivée massive ou de filières d'immigration.

. Enfin, un décret du 25 juillet 2007 met en place **un système temporaire (deux ans) de traitement automatisé de données à caractère personnel** (dont image numérisée de la photographie et empreinte des dix doigts) des ressortissants étrangers contrôlés à l'occasion d'un franchissement de frontière. Ce système sera testé à l'aéroport de Roissy CDG. La durée de conservation des données sera de cinq ans.

---

<sup>19</sup> Cf. annexe 10 - Décret n°2006-1243 du 11 octobre 2006.

. **Règlement SIS II** : le système d'information Schengen constitue un élément de la lutte contre l'immigration illégale et d'amélioration de la politique de visa. Il permet notamment de « gérer les flux migratoires et de faciliter la coopération policière ». Le SIS relie des fichiers nationaux (personnes recherchées, mandats d'arrêt européens, personnes disparues et signalements d'objets). La seconde partie du programme permet le stockage de données biométriques.

. **Eurodac** est un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des migrants qui permet de « *déterminer l'Etat responsable de la demande d'asile* ».

. **Extension de l'opération Pégase lancée en 2005 à Roissy** : cette nouvelle opération **Parafes** vise l'ensemble des aéroports français et permet, sur la base du volontariat, de fichier biométriquement les citoyens de l'Union Européenne. Les données enregistrées, pour une durée de cinq ans, sont relatives au passager (empreintes digitales de huit doigts, état civil, nationalité, adresse, etc.) et à son inscription dans le fichier (numéro et date d'inscription, type, numéro et limite de validité du passeport). Ce fichier fait l'objet d'une interconnexion avec le fichier des personnes recherchées (FPR) et le système d'information Schengen (SIS).

# Chapitre 1

## Qu'est ce qu'une zone d'attente ?

---

La zone d'attente est un espace physique, créé et défini par la loi du 6 juillet 1992, qui s'étend « *des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes* ». Les préfets peuvent instituer une zone d'attente par voie d'arrêté dans un port, un aéroport ou une gare ouverte au trafic international (articles L. 221-1 et suivants du CESEDA). Avant cette loi, il n'existait aucune base légale prévoyant le maintien des étrangers à la frontière.

Concrètement, cet espace correspond à la zone sous douane dont l'accès est limité. 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 retenus dans un hôtel situé à proximité de la zone.

La loi du 26 novembre 2003 a élargi la définition de la zone d'attente. D'une part, un étranger peut désormais être maintenu « *à proximité du lieu de débarquement* » s'il arrive par voie maritime, ce qui permet à l'administration de créer une zone d'attente en tout lieu des côtes françaises en cas d'afflux massif<sup>20</sup>. D'autre part, sont inclus tous les lieux dans lesquels un étranger est susceptible de se rendre dans le cadre de la procédure, par exemple le tribunal de grande instance ou la cour d'appel compétents pour statuer sur la prolongation du maintien, et les hôpitaux en cas de nécessité médicale.

Il existe une centaine de zones d'attente en France métropolitaine et en Outre-Mer. Elles peuvent être placées sous l'autorité de la police aux frontières (PAF), de la gendarmerie, de la police nationale ou des agents des douanes. Les conditions de maintien dans ces zones d'attente sont très variables.

Certaines zones d'attente existent formellement mais ne servent quasiment jamais car elles se situent dans des endroits où il y a très peu de transit international. Lorsque des personnes y sont maintenues, les autorités administratives peuvent être prises au dépourvu car elles ne sont pas familières de la procédure. Ainsi, des personnes peuvent être maintenues dans des locaux de police ou même être empêchées de débarquer et bloquées à l'intérieur d'un navire. Certaines sont transférées d'une zone à une autre afin d'être renvoyées. Dans ces conditions, elles ne peuvent bénéficier de « *prestations de type hôtelier* » ni exercer véritablement leurs droits.

### 1 - La situation des passagers clandestins dans les ports

Selon le HCR<sup>21</sup>, « *le débarquement des passagers clandestins est souvent très difficile à obtenir. Un dénouement positif dans ce genre de situation dépend largement de la nationalité de la personne concernée, de la possibilité que l'on ait de l'identifier, de l'itinéraire prévu du navire à bord duquel elle se trouve et surtout du degré de coopération possible des autorités portuaires et d'immigration dans les ports d'étape prévus pour le navire* ».

La plupart des États européens considèrent que les transporteurs maritimes sont responsables de la présence du (ou des) passager(s) clandestin(s) à bord de leurs navires. C'est pourquoi certains États, dont la France, refusent de les laisser débarquer en les consignants à bord. En France, la consignation apparaît juridiquement pour la première fois dans un circulaire du 23 mai 1927. Malgré une loi de 1992 obligeant la PAF à débarquer les passagers clandestins pour les placer dans la zone d'attente du port, la pratique du maintien à bord perdure.

Il convient de noter l'augmentation des sanctions financières envers les compagnies de transport en cas de non-respect des obligations qui leur incombent. Ces compagnies sont en effet tenues de vérifier, avant d'embarquer un étranger à destination de la France, que celui-ci est régulièrement admissible sur le territoire national. Ainsi, pour ne pas être condamnés, certains transporteurs maritimes en viennent à refuser le débarquement des étrangers. Il s'agit de pratiques courantes même s'il est impossible d'avoir une estimation chiffrée. Elles portent atteinte au droit d'asile. Car si la loi précise que les compagnies de transport ne sont pas sanctionnées lorsque la personne est admise au titre de l'asile, les contrôleurs des

<sup>20</sup> Pour un exemple avant la loi du 26 novembre 2003, v. TA Nice, 9 décembre 2005, Anafé, Cimade, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, Gas, Gisti, Mrap, Syndicat de la magistrature, req. n°01022466.

<sup>21</sup> HCR (2005) : « Note d'information en vue de la Table ronde d'experts sur le sauvetage et l'interception en mer en Méditerranée ».

compagnies ne prennent pas le risque de laisser entrer un demandeur d'asile démuné de document de voyage. Les États européens s'affranchissent ainsi du principe de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés qui prévoit de ne pas pénaliser les demandeurs d'asile sans titre de voyage (article 31).

Les procédés utilisés sont parfois lourds de conséquence car ils incitent des passagers clandestins à sauter des navires lorsqu'ils arrivent à proximité des côtes ou lorsqu'ils n'ont pas été autorisés à descendre du bateau. Si certains réussissent à atteindre le rivage, d'autres se noient. Ces dernières années, plusieurs cas ont été révélés aux abords du port de La Rochelle, entre Nantes et Saint-Nazaire et près du Havre où à deux reprises (novembre 1994 et septembre 2003), trois passagers clandestins ont été retrouvés sans vie sur les berges de la Seine<sup>22</sup>.

## 2 - Situation dans les gares

La création de zones d'attente dans les gares ferroviaires ouvertes au trafic international a été rendue possible par une loi du 27 décembre 1994. L'objectif du Ministre de l'intérieur de l'époque était de pallier « le développement des tentatives d'entrées irrégulières notamment en provenance de l'Est de l'Europe (...). Concrètement, ajoutait-il, le problème se pose (...) dans une dizaine de gares »<sup>23</sup>.

Les zones d'attente des gares ne sont pas fréquemment utilisées car l'administration persiste en général à considérer qu'elle n'a pas à placer en zone d'attente les étrangers à l'encontre desquels elle peut procéder à une réadmission (en invoquant l'application des accords de Schengen) ; les étrangers interceptés dans les gares ferroviaires sont alors généralement placés dans un local ou un centre de rétention administrative. Cette interprétation est erronée ; les étrangers ayant *pénétré* sur le territoire français par la voie ferroviaire doivent se voir notifier une décision de refus d'entrée. L'arrêt du Conseil d'Etat du 29 juillet 1998 précise bien « que, lorsque l'administration oppose un refus d'entrée en France à un étranger qui ne peut repartir immédiatement ou qui demande son admission au titre de l'asile, elle est tenue de le maintenir en zone d'attente ». En règle générale, l'étranger « ne peut repartir immédiatement » sauf s'il renonce expressément au délai d'un jour franc, renonciation qu'il n'est pas à même de faire en connaissance de cause sans informations précises sur sa situation et ses droits.

## 3 - Situation dans les aéroports (généralités)

Le contrôle des personnes se fait lors de leur passage devant les guichets de la police ou sous forme d'un « *contrôle passerelle* », c'est-à-dire immédiatement à la porte de l'avion. La PAF sépare alors les personnes qui sont susceptibles de ne pas remplir les conditions d'entrée et procède aux vérifications nécessaires. Elle peut alors décider de ne pas les admettre sur le territoire français et de les placer en zone d'attente pendant le temps nécessaire à leur réacheminement, qui ne peut en principe dépasser vingt jours. Ce placement est également décidé lorsque l'étranger sollicite l'admission sur le territoire au titre de l'asile, dans l'attente que les services du Ministère de l'intérieur statuent sur le caractère manifestement fondé ou non de la demande de protection.

Il arrive parfois que la PAF place une personne dans un local de police et procède à son renvoi dans la même journée sans respecter le droit au jour franc – c'est-à-dire le droit de ne pas être renvoyé pendant les premières 24 h suivant son arrivée. C'est ainsi que certains étrangers n'apparaissent jamais dans les statistiques de la PAF car ils sont renvoyés immédiatement sans avoir reçu notification de la décision de maintien en zone d'attente ni des droits qui y sont attachés, tels que celui de communiquer avec toute personne de son choix.

Les postes de police situés dans les aéroports ne doivent en principe pas servir de lieu de maintien pour les étrangers non-admis sur le territoire ou sollicitant l'asile à la frontière. En effet, le CESEDA précise que les étrangers maintenus en zone d'attente doivent bénéficier « de prestation de type hôtelier ». Or, le maintien

---

<sup>22</sup> En 2003, un Rwandais voyageant clandestinement sur un navire, a été maintenu à son bord durant l'escale dans le port du Havre. Il lui a été notifié un refus d'admission sur le territoire français. Le bateau est reparti en direction d'Anvers. Mais arrivé dans la Manche, l'homme a sauté du navire. Il a pu être repêché par des sauveteurs qui l'ont hélitreuillé. Hospitalisé au Havre, il lui a été délivré un sauf-conduit car, selon le directeur départemental de la PAF, « là, on voit bien que c'était une personne qui cherchait à fuir son pays ».

<sup>23</sup> Assemblée nationale, JO du 17 décembre 1994, p.9269.

dans une partie d'un aérogare ne peut jamais permettre aux étrangers de bénéficier de conditions d'accueil conformes aux exigences de la loi.

Encore récemment, lorsque les capacités d'hébergement de la zone d'attente étaient dépassées ou pour des raisons de commodité<sup>24</sup>, la police utilisait des salles d'embarquement ou les locaux des postes de police dans les aérogares pour y maintenir des étrangers. Il se trouve qu'actuellement le nombre de places d'hébergement dans la zone d'hébergement appelée ZAPI 3 s'avère suffisant pour faire face au flux des arrivées. La police n'utilise donc plus cette solution que pour des maintiens de très courte durée alors qu'auparavant, il arrivait que les personnes dorment dans les postes de police.

L'Anafé a constaté plusieurs types de situations dans lesquelles les étrangers peuvent se trouver en difficulté dans un terminal aéroportuaire.

- Lors de leur arrivée à Roissy, certains étrangers ne parviennent pas à franchir le premier contrôle de la PAF qui refuse d'entendre leur demande d'admission sur le territoire. Tant qu'ils ne parviennent pas à se faire enregistrer par la police, ils n'existent pas pour l'administration, sont considérés comme de simples voyageurs et ne peuvent pas bénéficier des droits attachés au maintien en zone d'attente. Ils attendent, parfois pendant plusieurs jours, leur enregistrement, sans nourriture ni possibilité de recevoir des soins. La PAF refuse parfois d'enregistrer des personnes qui se sont pourtant présentées spontanément et les laissent errer dans les terminaux de l'aéroport. Il s'agit le plus souvent de demandeurs d'asile dont la police refuse d'enregistrer la demande, ou de personnes dont la provenance est ignorée et qui de ce fait ne pourront pas être refoulées.

- Certaines personnes se font contrôler dès la sortie de l'avion : on parle de « *contrôle passerelle* ». Ainsi la police connaît immédiatement le lieu de provenance du passager et peut le renvoyer plus facilement le cas échéant. Le passager peut également être conduit d'office vers son vol de continuation ; il se trouve en situation de transit « *assisté* », n'est pas transféré en ZAPI 3 et reste dans le terminal ; il n'a pas accès aux prestations hôtelières<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Lorsque les personnes sont renvoyées dans la journée, elles ne sont pas transférées dans la zone d'hébergement.

<sup>25</sup> Cette pratique non réglementée concerne les personnes qui sont en règle et qui transitent par la France pour se rendre vers une autre destination. La PAF peut estimer qu'il existe un « *risque migratoire* » et ainsi s'assurer que la personne ne tentera pas de mettre à profit son transit pour rester en France. Cette personne est maintenue dans les locaux de la police situés dans les aérogares pendant toute la durée du transit et la PAF l'accompagne au vol de continuation. La PAF affirme que le parquet est tenu informé de cette pratique bien qu'aucune formalité administrative ne soit expressément accomplie.

# Chapitre 2

## Qui peut-être maintenu en zone d'attente ?

---

Les articles L. 211-1 et suivants et 212-1 et suivants du CESEDA régissent la procédure d'admission en France et définissent les documents à détenir lors de l'arrivée en France (visa, justificatif d'hébergement...). Une personne qui ne remplit pas les conditions prévues peut faire l'objet d'une décision motivée de refus d'entrée conformément aux articles L. 213-1 et suivants.

Dans la partie réglementaire du CESEDA les conditions d'admission, les dispenses, etc. sont précisées aux articles R. 211-1 à R. 212-11 et les dispositions relatives au refus d'entrée aux articles R. 213-1 à R. 213-3.

Les articles L. 221-1 à L. 224-4 régissent la procédure de maintien en zone d'attente. Dans la partie réglementaire les dispositions sont précisées aux articles R. 221-1 à R. 223-14.

Selon ces dispositions, trois catégories d'étrangers peuvent être maintenus en zone d'attente : les non-admis, les demandeurs d'asile et les personnes en transit interrompu.

### 1 - Les non-admis

Un non-admis est une personne qui n'est pas autorisée à entrer sur le territoire au regard des conditions d'entrée telles que définies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). La personne est placée en zone d'attente le temps strictement nécessaire à son renvoi.

La PAF procède à un examen des documents produits par l'étranger. Si elle estime qu'ils ne sont pas valables, elle peut prendre une décision de refus d'entrée motivée qui, une fois notifiée, permet de renvoyer l'étranger vers son lieu de provenance sous réserve du délai d'un jour franc<sup>26</sup>. Le recours formé contre cette décision n'est pas suspensif.

L'article L. 211-1 du CESEDA précise que « pour entrer en France, tout étranger doit être muni :

1° Des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

2° Sous réserve des conventions internationales, du justificatif d'hébergement prévu à l'article L. 211-3, s'il est requis, et des autres documents prévus par décret en Conseil d'Etat relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, à ses moyens d'existence, à la prise en charge par un opérateur d'assurance agréé des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France, ainsi qu'aux garanties de son rapatriement ;

3° Des documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une ».

Des dispenses sont prévues par le CESEDA, aux articles L. 212-1 à L. 212-2 et R. 212-1 à R. 212-11.

Les motifs de refus sont extrêmement variés : de l'affirmation d'usage de faux documents à l'absence de viatique suffisant ou à l'inscription au fichier SIS (interdiction d'entrée dans l'espace Schengen).

Ainsi, si l'étranger ne dispose pas de passeport ou de titre de voyage et/ou de visa pour les ressortissants soumis au visa, que ces documents s'avèrent falsifiés, périmés ou usurpés ou qu'il ne remplit pas les conditions énumérées ci-dessus, il peut être déclaré non-admis à la frontière. Une fois que la décision de non-admission est prononcée, il est difficile d'apporter la preuve de sa bonne foi.

*Remarque : La loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 a introduit une disposition qui prévoit que toute personne ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière ou d'un arrêté d'expulsion peut se voir refuser l'entrée sur le territoire si elle représente une menace pour l'ordre public ou si durant son séjour en France elle a travaillé sans en avoir l'autorisation.*

---

<sup>26</sup> Cf. Chapitre 4 *Maintien en zone d'attente : procédure et droits / 2 Le jour franc.*



Art. L. 213-1 - L'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une interdiction du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion, soit d'un arrêté de reconduite à la frontière pris, moins d'un an auparavant, sur le fondement du 8° du II de l'article L. 511-1 et notifié à son destinataire après la publication de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

### Mise en place d'un fichier des non-admis

Le décret n°2007-1136 du 25 juillet 2007<sup>27</sup> prévoit la mise en place d'un nouveau fichier à titre expérimental d'une durée de deux ans visant à lutter contre l'entrée et le séjour irrégulier des étrangers en France. Dans un premier temps, ce nouveau système sera limité à l'aéroport Roissy CDG et concernera le contrôle des étrangers en provenance d'un pays extérieur à l'espace Schengen.

Ainsi les personnes ne remplissant pas les conditions d'entrées pourront être inscrites dans ce fichier. Les différentes données pourront être conservées pendant cinq ans : il s'agit de l'identité de l'étranger, de son titre de voyage, des images numérisées de la photographie et des empreintes digitales des dix doigts, de l'image numérisée de la page du document d'identité ou de voyage supportant la photographie du titulaire, des données relatives au transport, du motif du refus d'entrée sur le territoire et de la suite réservée à la procédure de non-admission.

D'autres informations « pour les besoins exclusifs des procédures administratives ou juridictionnelles de refus d'entrée sur le territoire et [...] le maintien en zone d'attente » pourront également être conservées pour une durée de trente deux jours. Il s'agit de : l'identité de l'étranger ; l'administrateur *ad hoc* et l'interprète désignés ; l'identité du rédacteur du procès-verbal ; les réquisitions en cours de procédure ; le résultat des examens médicaux relatifs à la compatibilité du maintien en zone d'attente ou à la détermination de l'âge de l'étranger ; le visa, la nature des documents falsifiés, contrefaits ou usurpés ; les informations relatives à l'amende infligée aux transporteurs et aux actes de procédures relatifs au refus d'entrée sur le territoire et au maintien en zone d'attente ; la demande d'admission au titre de l'asile présentée à la frontière et la décision prise par le ministre compétent.

Contrairement à d'autres fichiers, celui-ci ne peut faire l'objet d'aucun rapprochement.

Les destinataires du traitement sont les agents de la police aux frontières désignés et habilités et, à l'exclusion des données biométriques, les agents chargés de l'application de la réglementation relative aux étrangers à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Ces dispositions sont prévues dans la partie réglementaire du CESEDA<sup>28</sup>.

## a - Visa<sup>29</sup>

Les articles L. 211-2 à L. 211-2-1 prévoient l'obligation de visa, qui est l'autorisation donnée par l'Etat à un étranger d'entrer sur son territoire et qui se présente comme une vignette apposée au passeport de l'étranger. Les articles R. 211-4 et 211-4-1 et les articles D. 211-5 à R. 211-10 visent également la procédure d'instruction et les recours contre les refus de visa.

Il existe différents types de visas : les visas de court séjour, de long séjour (plus de trois mois) et les visas mixtes.

Depuis le décret n°2007-1560 du 2 novembre 2007, l'article R. 211-1 précise que :

Art. R. 211-1 - Un arrêté pris conjointement par le ministre de l'intérieur et le ministre des affaires étrangères détermine la nature des documents prévus au 1° de l'article L.211-1 sous le couvert desquels les étrangers sont admis à franchir la frontière.  
L'admission sur le territoire français d'un étranger porteur d'un visa peut être subordonnée à un examen de ses empreintes digitales, aux fins de comparaison avec les données enregistrées dans le traitement automatisé mentionné à l'article L.611-6 lors de la présentation de la demande de visa.

<sup>27</sup> Cf. annexe 8.

<sup>28</sup> Articles R. 611-18 à R. 611-24, Section 3 – Traitement automatisé de données à caractère personnel des ressortissants étrangers qui, ayant été contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière, ne remplissent pas les conditions d'entrée requises.

<sup>29</sup> Pour plus d'informations : Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France, GISTI, La découverte, 2008.

## - Les visas uniformes

Il existe trois types de visas uniformes : le visa de court séjour ou de voyage, le visa de transit et le visa de transit aéroportuaire.

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen, les visas court séjour sont communs à tous les Etats parties à cette Convention. Ils sont valables sur l'ensemble de l'espace Schengen. Certains pays sont dispensés de visa<sup>30</sup>.

Depuis quelque temps, la mise en place des **visas de transit aéroportuaire** se multiplie<sup>31</sup>.

La France prévoit également un certain nombre de visas particuliers comme le visa portant la mention « *étudiant-concours* » ou le visa portant la mention « *carte de séjour à solliciter dès l'arrivée en France* » pour les membres de familles de ressortissants français ou communautaires, chercheurs...

## - Les visas de long séjour

Ce visa permet à l'étranger de séjourner en France au-delà des trois mois pendant lesquels il peut rester légalement en France sous couvert de son seul passeport. Le visa long séjour doit donc être produit par l'étranger qui sollicite la délivrance d'un titre de séjour.

La loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 a introduit un nouvel article L. 211-2-1 prévoyant une « *évaluation de son degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République* ».

## - Les visas mixtes

Il s'agit de visas d'une durée supérieure à trois mois mais qui ne sont pas pour autant des visas long séjour car n'ayant, en principe, pas vocation à permettre la délivrance d'un titre de séjour. Ils concernent notamment les étudiants venant pour une formation, les stagiaires ...

## Traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa

Le décret du 2 novembre 2007 a modifié les articles R. 611-8 et 611-17 concernant le traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa<sup>32</sup>.

**Art. R. 611-8** - Est autorisée la création, sur le fondement de l'article L.611-6, d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé VISABIO, relevant du ministère des affaires étrangères et du ministère chargé de l'immigration.

« Ce traitement a pour finalité de mieux garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, en prévenant les fraudes documentaires et les usurpations d'identité. Il vise :

« 1° A améliorer les conditions de délivrance des visas en permettant de déceler les demandes présentées par la même personne sous plusieurs identités ;

« 2° A améliorer la vérification de l'authenticité des visas ainsi que de l'identité de leurs détenteurs aux points de contrôle français aux frontières extérieures des Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et aux frontières des territoires non européens de la République française ;

« 3° A faciliter, sur le territoire national, les vérifications d'identité opérées, en application de l'article 78-3 du code de procédure pénale, par les services de la police et de la gendarmerie nationales ;

« 4° A faciliter la vérification par les services mentionnés au 3° de l'authenticité des visas et de la régularité du séjour.

**Art. R. 211-4-1** - La personne qui sollicite la délivrance d'un visa est tenue de produire une photographie d'identité et de se prêter au relevé de ses empreintes digitales, aux fins d'enregistrement dans le traitement automatisé mentionné à l'article L.611-6.

<sup>30</sup> [www.diplomatie.gouv.fr/venir/visas](http://www.diplomatie.gouv.fr/venir/visas)

<sup>31</sup> Cf. introduction.

<sup>32</sup> Décret n°2007-1560 du 2 novembre 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa pris pour l'application de l'article L. 611-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et modifiant la partie réglementaire de ce code.

## b - Motif du voyage

La PAF vérifie que le but du voyage est bien le même que celui que l'étranger a présenté lors de la délivrance de son visa. Pour cela, il est préférable de détenir un document de l'entreprise s'il s'agit d'un voyage d'affaires.

Le décret n° 2007-373 du 21 mars 2007 est venu compléter ces dispositions en énumérant la liste des documents à détenir lors de son arrivée en fonction du motif du voyage :

Art. R. 211-27 - En fonction de ses déclarations sur les motifs de son voyage, l'étranger dont le séjour ne présente pas un caractère familial ou privé présente selon les cas :

- 1° Pour un séjour touristique, tout document de nature à établir l'objet et les conditions de ce séjour, notamment sa durée ;
- 2° Pour un voyage professionnel, tout document apportant des précisions sur la profession ou sur la qualité du voyageur ainsi que sur les établissements ou organismes situés sur le territoire français par lesquels il est attendu ;
- 3° Pour un séjour motivé par une hospitalisation, tout document justifiant qu'il satisfait aux conditions requises par l'article R. 6145-4 du code de la santé publique pour l'admission dans les établissements publics de santé, sauf dans le cas de malades ou blessés graves venant recevoir des soins en urgence dans un établissement français.
- 4° Pour un séjour motivé par des travaux de recherche au sens du deuxième alinéa de l'article L. 313-8, le titre de séjour délivré par un Etat membre de l'Union européenne, un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou par la Confédération suisse, la convention d'accueil signée dans le même Etat ainsi que l'un des justificatifs prévus à l'article R. 211-28.

## c - Attestation d'accueil

Les articles L. 211-3 et suivants et R. 211-11 à R. 211-26 du CESEDA fixent le régime de l'attestation d'accueil.

Ce document, obligatoire pour entrer en France, doit être demandé en mairie par l'hébergeant avant la demande de visa et avant l'entrée sur le territoire du pays de destination. Il est sollicité pour tout séjour en France d'une durée n'excédant pas trois mois dans le cadre d'une visite familiale ou privée, que la personne soit soumise à l'obligation de visa ou non. Pour les mineurs non accompagnés, le demandeur doit détenir une attestation du titulaire de l'autorité parentale précisant l'objet et la durée du séjour et l'identité de l'hébergeant.

Le CESEDA précise que le signataire de l'attestation d'accueil doit, pour en obtenir la validation par le maire, se présenter personnellement en mairie afin de remplir le formulaire type muni de divers documents (document attestant de sa qualité de propriétaire, de locataire ou d'occupant du logement dans lequel il se propose d'héberger le visiteur ainsi que de tout document permettant d'apprécier ses ressources et sa capacité à héberger l'étranger accueilli dans un logement décent au sens des dispositions réglementaires en vigueur et dans des conditions normales d'occupation). L'hébergeant peut être français ou étranger mais muni d'un des titres de séjour prévus par les textes en vigueur.

La remise immédiate de l'attestation d'accueil n'est plus qu'exceptionnelle notamment si le maire souhaite diligenter une enquête domiciliaire.

Le code prévoit des dispenses comme par exemple pour l'étranger qui se rend en France pour un séjour justifié par une cause médicale urgente le concernant ou en raison de la maladie grave d'un proche.

Le décret n° 2005-937 du 2 août 2005 institue un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux demandes de validation des attestations d'accueil

Art. R. 211-19 - En application de l'article L. 211-7, le maire de la commune du lieu d'hébergement ou, à Paris, Lyon et Marseille, le maire d'arrondissement peut, en qualité d'agent de l'Etat, mettre en place un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux demandes de validation des attestations d'accueil, dont la finalité est de lutter contre les détournements de procédure favorisant l'immigration irrégulière.

Une personne peut également réserver une chambre d'hôtel qui doit avoir été réglée avant l'arrivée en France. La PAF vérifie systématiquement si la réservation d'hôtel est bien réelle.

## **d - Frais de séjour**

L'article R. 211-28 précise les moyens d'existence requis. La personne qui se présente à la frontière doit être en mesure de démontrer ses moyens d'existence, c'est-à-dire une somme d'argent suffisante pour subvenir à ses besoins le temps de son séjour, actuellement 59,08 euros par jour (montant journalier du SMIC multiplié par le nombre de jours de présence de l'étranger sur le territoire) ou 28 euros si la personne est en possession d'une attestation d'hébergement. Il est également arrivé que des personnes se voient refuser l'entrée sur le territoire car elles disposent d'une somme trop importante (estimation en fonction de la profession)<sup>33</sup>.

Si la personne est hébergée, l'hébergeant peut s'engager à subvenir aux besoins de l'hébergé si celui-ci ne peut pas le faire.

Art. R. 211-28 - L'étranger sollicitant son admission en France peut justifier qu'il possède les moyens d'existence lui permettant de faire face à ses frais de séjour, notamment, par la présentation d'espèces, de chèques de voyage, de chèques certifiés, de cartes de paiement à usage international, de lettres de crédit. Les justifications énumérées au premier alinéa sont appréciées compte tenu des déclarations de l'intéressé relatives à la durée et à l'objet de son séjour ainsi que des pièces produites à l'appui de ces déclarations et, le cas échéant, de la durée de validité du visa.

## **e - Couverture maladie**

L'article R. 211-29 précise que l'étranger doit fournir au moment du contrôle à la frontière une souscription d'une assurance médicale (qui peut également être souscrite par l'hébergeant) afin de couvrir d'éventuelles dépenses liées à la santé. Ces assurances sont souvent onéreuses et n'offrent pas de réelle protection aux personnes.

Art. R. 211-29 - Les entreprises d'assurances, les mutuelles et les institutions de prévoyance habilitées à exercer en France une activité d'assurance ainsi que les organismes d'assurance ayant reçu les agréments des autorités de leur État d'origine pour l'exercice des opérations d'assurance concernées sont considérés comme agréés pour l'application des dispositions du 2° de l'article L.211-1. Le contrat d'assurance souscrit par l'étranger ou par l'hébergeant pour le compte de celui-ci doit couvrir, à hauteur d'un montant minimum fixé à 30 000 euros, l'ensemble des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, susceptibles d'être engagées pendant toute la durée du séjour en France.

## **f - Documents afférents aux garanties de rapatriement : le billet de retour**

Les articles R. 211-30 et R. 211-31 spécifient les règles de rapatriement. Ces documents doivent permettre à l'étranger qui pénètre en France d'assurer les frais afférents à son retour du lieu situé sur le territoire. La validité des garanties de rapatriement est appréciée par rapport à la durée et au lieu de séjour principal choisi par l'étranger. Il peut s'agir d'un billet de retour ou d'une attestation d'un établissement bancaire situé en France ou à l'étranger garantissant le rapatriement de l'intéressé au cas où celui-ci ne serait pas en mesure d'en assurer lui-même les frais.

De plus, la personne qui désire se rendre en France doit également être en possession d'une attestation d'un opérateur d'assurance agréé pour des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France. Cette attestation sera exigée lors du contrôle à la frontière.

Art. R. 211-31 - Peuvent être des documents relatifs aux garanties de rapatriement :  
1° Les titres de transport maritime, ferroviaire, routier ou aérien valables pour revenir dans le pays de résidence habituelle et dont, le cas échéant, le porteur veille à maintenir la validité jusqu'à la date de son départ ;

<sup>33</sup> Cf. annexe 1 - Manuel commun, Union européenne, Front 18, 6297/05, 25 février 2005. Curieusement, l'annexe 7 de l'Instruction générale consulaire publiée le 22 décembre 2005 ne contient pas de précisions concernant la France.

- ! 2° Les attestations, accompagnées d'une traduction en français si elles sont établies dans une langue !
- ! étrangère, d'établissements bancaires situés en France ou à l'étranger garantissant le rapatriement de !
- ! l'intéressé au cas où celui-ci ne serait pas en mesure d'en assumer lui-même les frais. \_ \_ \_ \_ \_ !

## g – Circulation des mineurs

Certains mineurs peuvent se voir refuser l'entrée du territoire, s'ils ne disposent pas de documents de voyage. Pour voyager hors de France, un mineur qui n'a pas la nationalité française a besoin d'un document de circulation.

Deux types de documents, valables cinq ans, dispensent l'enfant mineur d'un visa consulaire de retour :

- le titre d'identité républicain, si l'enfant est né en France,
- le document de circulation pour enfant mineur si l'enfant est né à l'étranger.

## 2 - Les étrangers en transit interrompu

Il s'agit des personnes qui n'ont pu poursuivre leur voyage parce que l'entreprise de transport a refusé de les acheminer vers leur pays de destination finale - parce qu'ils ne satisfont pas ou ne semblent pas satisfaire aux conditions d'entrée dans ce pays - ou que les autorités de ce pays leur ont refusé l'accès sur le territoire ou encore que la PAF anticipe sur ces refus et ces risques de refoulement vers la France (dernier pays de provenance par rapport à la destination finale) et ne laisse pas les personnes poursuivre leur voyage. Ils sont alors remis à la PAF, qui a la possibilité de les renvoyer vers le lieu de provenance ou le pays d'origine ou, si ce renvoi n'est pas possible immédiatement, de les placer en zone d'attente. Pour le premier cas, les autorités doivent se référer aux conditions qui sont décrites dans le Code frontières Schengen et qui sont bien entendu exigées pour le pays de destination finale<sup>34</sup>. Il arrive qu'elles se réfèrent à tort aux conditions posées pour la France alors que les intéressés n'ont aucunement l'intention d'y séjourner.

Les moyens mis à la disposition des services de police auprès des compagnies aériennes en vue de l'identification des voyageurs et de leur parcours sont de plus en plus nombreux.

Les compagnies aériennes, lourdement sanctionnées lorsqu'elles transportent une personne en situation irrégulière, refusent parfois l'embarquement à des personnes en situation régulière parce qu'elles ont un doute sur la validité du passeport ou du visa. L'article L. 625.1 du CESEDA prévoit une sanction pécuniaire de 5 000 euros. A l'inverse, il arrive que des demandeurs d'asile montent à bord d'un vol transitant par la France mais ayant pour destination un pays pour lequel ils n'ont pas besoin de visa. Ils tentent alors de faire enregistrer une demande d'asile lors de leur transit, ce qui en aucun cas ne peut être refusé.

Par ailleurs, le décret du 19 décembre 2006 prévoit que les données à caractère personnel (le numéro et le type du document de voyage utilisé, la nationalité, le nom complet, la date de naissance, le point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire des États membres, le code de transport, les heures de départ et d'arrivée du transport, le nombre total des personnes transportées et le point d'embarquement initial) sont transmises par les transporteurs aériens, dès la clôture du vol, par envoi électronique sécurisé au Ministère de l'intérieur<sup>35</sup>.

Le décret du 11 octobre 2006 précise : « La finalité de ce dispositif est d'améliorer la vérification de l'authenticité des documents de voyage et des visas ainsi que de l'identité des étrangers lors des contrôles aux frontières et de permettre, le cas échéant, l'identification des étrangers qui, ayant présenté leurs documents de voyage et leurs visas à l'embarquement, sont dépourvus de ces documents à leur arrivée en France ». Ces images seront scannés sur un CD-rom confié au commandant de bord de l'aéronef, au chef de cabine ou à un agent de sécurité embarqué, chargé de remettre ce pli sans délai, à l'arrivée de l'aéronef

<sup>34</sup> Cf. annexe 1 - Instructions générales consulaires, 22 décembre 2005 et manuel commun de l'Union Européenne, 25 février 2005 (JOCE n°L 326 du 13 décembre 2005 - extraits).

<sup>35</sup> Cf. annexe 9 - Décret n°2006-1630 du 19 décembre 2006 pris pour l'application de l'article 7 de la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 et fixant les modalités de transmission au ministère de l'intérieur des données relatives aux passagers par les transporteurs aériens, NOR: INTD0600281D.

Loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, NOR:INTX0500242L.

Directive 2004/82/CE du Conseil, du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers.

à l'aéroport de Roissy CDG, aux fonctionnaires de police individuellement habilités par le chef du service de la police aux frontières de l'aéroport de Roissy. Le décret prévoit également que le droit d'opposition des personnes prévu par les dispositions de l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978<sup>36</sup> susvisée ne s'applique pas au présent traitement<sup>37</sup>.

*Remarque : Le service de coopération technique internationale de police (SCTIP), présent dans certains pays, peut également établir une « fiche alerte/risque d'immigration irrégulière », avant l'arrivée d'un vol, envers certains passagers afin d'attirer l'attention des policiers présents à l'aéroport de transit ou d'arrivée.*

Art. L. 221-1 - Les dispositions du présent article s'appliquent également à l'étranger qui se trouve en transit dans une gare, un port ou un aéroport si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France.

Art. R. 211-3 - Lorsque l'entrée en France est motivée par un transit, l'étranger justifie qu'il satisfait aux conditions d'entrée dans le pays de destination.

### La procédure du « transit assisté »

Cette pratique de la PAF, non réglementée, concerne les personnes qui sont en règle et qui transitent par la France pour se rendre vers une autre destination. La PAF estime dans certains cas qu'il existe un « risque migratoire » et souhaite s'assurer que la personne ne tentera pas de mettre à profit son transit pour rester en France. Cette personne est alors maintenue dans les locaux de la police situés dans les aéroports pendant toute la durée du transit et la PAF l'accompagne ensuite au vol de continuation. La PAF affirme que le parquet est tenu informé de cette pratique bien qu'aucune formalité administrative ne soit expressément accomplie. Aucune vérification n'a jamais pu être effectuée.

Pour les transits d'une durée inférieure à quatre heures, la procédure de maintien en zone d'attente n'est en principe pas appliquée. Les personnes sont simplement maintenues dans le poste de police, sans décision administrative ni contrôle du parquet. Elles n'ont pas le droit d'en sortir. Pour les transits de plus de quatre heures, ou ayant lieu à l'heure des repas, une décision de maintien en zone d'attente est en principe notifiée. Les étrangers doivent alors être conduits à la ZAPI pour le repas ou pour la nuit, le cas échéant.

*Remarque : Cette distinction ne repose sur aucun texte et découle de simples pratiques de la PAF. Au regard de la loi, celle-ci devrait toutefois notifier une mesure de maintien en zone d'attente dès lors que ce qui est annoncé comme un simple « accompagnement » a toutefois pour effet d'apporter une restriction à la liberté d'aller et venir, laquelle doit être au moins assortie de la notification des droits, comme celui de communiquer avec l'extérieur. Mais cette mesure de maintien en zone d'attente doit, pour être valable, avoir une cause, laquelle peut être seulement un refus d'admission sur le territoire, un transit interrompu ou une demande d'asile à la frontière. Ne se trouvant dans aucune de ces trois hypothèses, l'étranger se trouvant en bref transit ne peut souffrir d'aucune entorse à sa liberté d'aller et venir et la PAF n'est donc pas fondée à prendre de telles mesures d'encadrement.*

Le visa d'escale est une formalité permettant à des voyageurs ne disposant pas de visa Schengen d'entrer sur le territoire français pour la durée de leur transit. Selon les explications de la PAF, c'est généralement la compagnie aérienne qui en fait la demande et qui est responsable du fait que les passagers reprennent bien leur vol de continuation. Il arrive cependant que des passagers le demandent directement auprès de la PAF. Dans ce cas, le chef de quart évalue les garanties présentées par le passager et le « risque migratoire ». Si le visa d'escale est refusé, la personne peut être placée en zone d'attente pour la durée de son transit.

<sup>36</sup> Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, version consolidée au 24 janvier 2006.

<sup>37</sup> Cf. annexe 10 - Décret n°2006-1243 du 11 octobre 2006 pris pour l'application de l'article L. 625-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et relatif à un dispositif agréé de numérisation et de transmission, par les entreprises de transport aux autorités françaises chargées du contrôle aux frontières, des documents de voyage et des visas, JO n° 238 du 13 octobre 2006.

### 3 - Les demandeurs d'asile à la frontière

Les demandeurs d'asile sont dispensés de produire un document de voyage. Le principe constitutionnel du droit d'asile et des conventions internationales, en particulier la Convention de Genève, précisent qu'il ne sera pas reproché à un réfugié d'être démuné des documents de voyage (article 31) et que tout demandeur d'asile ne peut être refoulé (article 33).

Depuis 1992, une procédure dérogatoire au droit commun est organisée dans les aéroports, les ports et dans certaines gares, pour l'examen des demandes d'asile<sup>38</sup>. Cette procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile est particulière, d'une part parce qu'elle ne tend pas à reconnaître le statut de réfugié, d'autre part parce que la décision relève de la compétence du Ministère de l'intérieur qui se prononce, au vu d'un avis émis par l'Ofpra, sur le caractère manifestement fondé ou non de la demande. Si la réponse ministérielle est négative, le demandeur peut être renvoyé vers le pays de provenance. Si la réponse est positive, l'étranger est admis sur le territoire, obtient un « sauf-conduit » valable huit jours qui lui permet de se rendre à la préfecture en vue de saisir l'OFPRA.

Ce filtre pratiqué chaque année à la frontière pour des milliers de personnes, hors de tout contrôle efficace des juges administratifs, a toujours privilégié le contrôle des flux migratoires au détriment de la protection individuelle des réfugiés.

En 2003, la pratique administrative s'était à tel point raffermie que des centaines de demandeurs d'asile étaient refoulés, parfois dans des charters, alors même qu'ils avaient souvent de sérieuses raisons de craindre des persécutions dans leur pays d'origine ou même parfois dans celui par lequel ils avaient transité. Le taux d'admission au titre de l'asile était extrêmement bas en 2003 (3,8 %) et en 2004 (7,7 %) ; celui-ci remonte lentement depuis 2005 (22,2 % en 2005 et 20 % en 2006)<sup>39</sup>. A ce sujet, l'Anafé s'est fréquemment exprimée sur les inquiétudes que suscite la multiplication des contrôles en amont<sup>40</sup>.

Même si le taux d'admission au titre de l'asile a augmenté, il reste trop faible aux yeux de l'Anafé. En théorie, l'examen du caractère manifestement infondé ou non d'une demande d'asile devrait consister à vérifier seulement de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent à un besoin de protection (au sens le plus large : par référence aux critères énoncés par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, mais également à la protection subsidiaire introduite en France par la loi du 12 décembre 2003 ou à toute autre forme de considération humanitaire). Il ne devrait s'agir que d'un examen superficiel, et non d'un examen au fond, de la demande d'asile, visant à écarter les personnes qui souhaiteraient venir en France pour un autre motif (tourisme, travail, étude, regroupement familial, etc.), en s'affranchissant de la procédure de délivrance des visas.

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) recommande d'ailleurs que « l'appréciation de recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère « manifestement infondé » de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécutions invoquées par l'intéressé »<sup>41</sup>.

Depuis plus de quinze ans, l'Anafé tente d'apporter assistance à ces naufragés du droit d'asile. Elle n'a pu que constater la dérive des pratiques administratives vers de plus en plus de sévérité, réduisant à une peau de chagrin le droit constitutionnel de demander l'asile<sup>42</sup>.

Après des années de contentieux, la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, modifiant les dispositions figurant au CESEDA, a introduit un recours suspensif pour les demandeurs d'asile. Après la condamnation par la Cour Européenne des Droits de l'homme le 26 avril 2007, la France a été obligée de prévoir un tel recours dans sa législation. Pourtant, l'Anafé considère que celui-ci ne répond pas aux exigences de la Cour<sup>43</sup>.

Concernant les mineurs demandeurs d'asile, l'examen du caractère manifestement infondé de la demande d'asile d'un mineur isolé est contraire aux recommandations du HCR adoptées dans le cadre du programme

<sup>38</sup> Cf. Chapitre 6 - *Les demandeurs d'asile*.

<sup>39</sup> Cf. annexe 21 - Statistiques relatives aux étrangers maintenus à la frontière.

<sup>40</sup> V. sur le site de l'Anafé et l'introduction du guide.

<sup>41</sup> CNCDH, novembre 2006, Les conditions d'exercice du droit d'asile en France, La Documentation Française, <http://www.commission-droits-homme.fr>

<sup>42</sup> *La roulette russe de l'asile à la frontière*, Anafé, novembre 2003, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

<sup>43</sup> Cf. annexe 22 - Argumentaire « un recours suspensif mais non effectif », octobre 2007.

en faveur des enfants séparés en Europe (PESE). La Déclaration de bonne pratique du PESE précise que les enfants séparés en quête de protection ne doivent jamais se voir refuser l'entrée sur le territoire ni être refoulés à la frontière ni être détenus pour cause d'immigration ; ils ne doivent pas non plus être soumis à des entretiens poussés par les services d'immigration au point d'entrée sur le territoire (art. 1). En revanche, ils doivent « passer par les procédures normales et se voir épargner les procédures alternatives comme celles relatives au "pays tiers sûr" (admissibilité), au "manifestement infondé" (accélérée)... » (art. 12.a).

L'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), dans son rapport alternatif destiné au Comité pour la prévention de la Torture, rattaché au Conseil de l'Europe, recommande de « favoriser la prise en charge immédiate des mineurs isolés par le juge des enfants »<sup>44</sup>.

*Remarque : La directive du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative aux normes minimales en matière de procédures d'asile prévoit que depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2007, les Etats membres dont la législation ne contient aucune procédure spécifique devront instituer une procédure d'asile à la frontière, tendant à la détermination du statut de réfugié (article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>). Par ailleurs, les Etats membres qui ont déjà institué, à la date de la signature de la directive, une procédure spécifique d'entrée des demandeurs d'asile sur le territoire, telle la France pour la zone d'attente, pourront la maintenir (article 35, paragraphe 2). Ces deux procédures ne peuvent toutefois pas coexister et c'est donc la première qui a vocation à être généralisée. La France se trouve toutefois dans le 2<sup>ème</sup> cas de figure. Les droits du demandeur d'asile risquent par ailleurs d'être fragilisés sur de nombreux points (durée du maintien, recours à la notion de pays tiers sûr etc...)<sup>45</sup>.*

**Art. L. 221-1** - 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.

**Art. L. 213-2** - Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire. Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avvertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, et de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. « En cas de demande d'asile, la décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L.213-9 et précise les voies et délais de ce recours. » La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc. Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L.111-7. La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.

**Art. R. 213-2** - Lorsque l'étranger qui se présente à la frontière demande à bénéficier du droit d'asile, une décision de refus d'entrée en France ne peut être prise qu'après consultation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

**Art. R. 213-3** - L'autorité administrative compétente pour prendre la décision mentionnée à l'article R. 213-2 de refuser l'entrée en France à un étranger demandant à bénéficier du droit d'asile est le ministre de l'intérieur.

#### **Convention de Genève du 28 juillet 1951**

**Article 31** : Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés, qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent dans les délais aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière.

**Article 33** : Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières 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.

<sup>44</sup> Une politique d'asile et des régimes d'enfermement toujours plus précaires, Rapport alternatif destiné au Comité contre la Torture (35ème session), novembre 2005.

<sup>45</sup> .Cf. annexe 4 - Directive n°2005/85/CE du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (JOCE n°C 326 du 22 décembre 2005, articles 3 et 35).



# Chapitre 3

## Les mineurs en zone d'attente<sup>46</sup>

---

Les maintiens de mineurs isolés en zone d'attente, dénoncés par l'Anafé, sont toujours nombreux. Les chiffres communiqués par la PAF pour les années 2005 et 2006 sont alarmants :

- en 2005, sur les 14 451 décisions de placement en zone d'attente, 780 concernaient des mineurs isolés. Sur l'ensemble de ces mineurs, 648 ont été déclarés « mineurs avérés », dont 101 âgés de moins de treize ans. Les deux tiers d'entre eux ont été refoulés<sup>47</sup> ;
- en 2006, sur les 604 mineurs isolés (dont 89 reconnus majeurs par test osseux), dont 102 âgés de moins de 13 ans, enregistrés à l'aéroport de Roissy, 350 ont été refoulés.

Concernant les mineurs isolés demandeurs d'asile, le Ministère de l'intérieur en dénombre 114 en 2006, 167 en 2005 et 231 en 2004 alors qu'ils étaient 514 en 2003, 628 en 2002 et 1067 en 2001. Le taux d'admission des mineurs isolés demandeurs d'asile reste trop faible : 3,4% en 2004, 12,6 % en 2005 et 24,6 % en 2006.

Lorsqu'un mineur voyage, il est soumis aux mêmes règles d'entrée que les majeurs<sup>48</sup>. Pourtant, les Etats membres de l'Union européenne ont adopté une résolution en 1997 selon laquelle « *les États membres peuvent, conformément à leur législation et pratique nationales, refuser à la frontière l'accès à leur territoire aux mineurs non accompagnés, notamment s'ils ne sont pas en possession des documents et autorisations requis* »<sup>49</sup>.

Les mineurs de plus de 13 ans sont placés en ZAPI, avec les autres maintenus. Pour ceux qui ont moins de 13 ans, ils sont séparés des adultes mais dans des conditions qui restent encore opaques (lieu inconnu, inaccessible aux membres de la famille et à l'administrateur ad hoc, sous la responsabilité de personnes dont les garanties ne sont pas justifiées), de telle sorte que personne ne peut vérifier le respect des droits attachés au maintien en zone d'attente ni les conditions matérielles de leur mise en œuvre effective.

La Croix-Rouge française a signé une convention avec le Ministère de l'intérieur en juillet 2007 afin d'assurer la garde et l'accueil des mineurs isolés placés en zone d'attente. Deux chambres ont été aménagées au rez-de-chaussée de la ZAPI afin d'accueillir les mineurs de moins de 13 ans mais elles ne sont pas encore ouvertes.

Dans les autres zones d'attente, aucun dispositif spécifique n'est prévu pour accueillir les mineurs.

La situation des mineurs accompagnés est liée à celle de la personne qui les accompagne. En pratique, la PAF les place souvent sous le même régime juridique que leur accompagnateur majeur, ce qui soulève évidemment des difficultés, à tout le moins des doutes, quant à leur représentation légale puisque ce dernier n'est pas toujours investi de l'autorité parentale. La circulaire du 14 avril 2005 assouplit le régime en précisant que « *la preuve d'un lien de filiation par tous documents en cours de validité permettra, par exemple, que le mineur ne soit pas reconnu comme isolé. De même, le mineur étranger ne pourra être considéré comme isolé s'il est inscrit sur le passeport d'un majeur (sous réserve que le document ne soit emprunté ou falsifié) ou encore s'il est produit un acte valant de plein droit délégation d'autorité parentale* ».

En pratique, la PAF considère, de façon tout à fait contestable, que le mineur n'est pas isolé lorsqu'une personne voyageant dans le même avion arrive avec lui au contrôle.

Dans une résolution diffusée le 30 juin 2005, l'Anafé a exprimé une fois de plus ses inquiétudes sur le sort des mineurs en zone d'attente. Elle estime notamment que le dispositif de protection de l'enfance prévu en droit interne a parfaitement vocation à s'appliquer au mineur, de telle sorte que celui-ci ne doit pas être placé en zone d'attente et être admis automatiquement sur le territoire en vue d'une prise en charge adaptée<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Pour une étude approfondie, v. le chapitre consacré à cette question sur le site de l'Anafé.

<sup>47</sup> Statistiques disponibles sur le site de l'Anafé.

<sup>48</sup> Cf. Chapitre 2 – *Qui peut être maintenu en zone d'attente ?*

<sup>49</sup> Article 2-1 de la résolution du Conseil de l'Union Européenne du 26 juin 1997.

<sup>50</sup> Cf. annexe 24, Résolution de l'Anafé, 30 juin 2005.

# 1 - Administrateur ad hoc

Les mineurs isolés ont longtemps été soumis à la même procédure que les majeurs. La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, qui prévoit la désignation d'un administrateur ad hoc pour les mineurs isolés placés en zone d'attente, est entrée en vigueur depuis l'adoption, le 2 septembre 2003, d'un décret d'application. L'administrateur ad hoc, désigné par le procureur de la République, est chargé d'assister le mineur durant son maintien en zone d'attente et d'assurer sa représentation juridique dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien. Cette réforme a mis un terme à une jurisprudence de la cour d'appel de Paris qui, ayant à se prononcer sur la prolongation du maintien du mineur isolé en zone d'attente, mettait fin à ce placement, au motif que l'incapacité juridique du mineur affectait la validité de la procédure dont il faisait l'objet, ce qui avait pour effet de le faire admettre sur le territoire.

La circulaire interministérielle du 14 avril 2005 définit la mission de l'administrateur ad hoc en précisant ses fonctions : il est « *référant du mineur* », « *accompagnateur* », peut lui dispenser « *toute information nécessaire à la compréhension de la procédure* » et sur « *le rôle et les attributions de chacune des personnes* », « *de lui prodiguer un soutien moral* », de l'informer « *des risques liés à son enrôlement dans les réseaux* » et il doit notamment lui fournir « *tous les éléments utiles sur le système français de protection de l'enfance qui pourra constituer pour lui, jusqu'à sa majorité, un appui, s'il est amené à vivre sur le territoire français* »<sup>51</sup>.

Cette conception réductrice du rôle de l'administrateur ad hoc se vérifie dans la pratique : il ne saisit que très rarement les juridictions (juges des enfants ou juge administratif) et se borne à informer le parquet de situations pourtant criantes, lequel ne prend que rarement des décisions dans l'intérêt de l'enfant.

Lors des travaux législatifs, l'Anafé, de même que de nombreuses autres associations, et l'ancienne Défenseure des enfants, ont exprimé leur opposition au dispositif finalement adopté : selon eux, un mineur étranger se trouvant dans ces circonstances aux portes de nos frontières se trouve par définition en situation de péril et le maintien en zone d'attente est néfaste parce qu'il suppose un risque de refoulement à tout moment. Ce réacheminement est en effet inhérent à tout maintien en zone d'attente et il peut conduire le mineur vers une destination avec laquelle il n'a parfois aucune attache, le ramenant même éventuellement entre les mains de filières que les pouvoirs publics ont pourtant le devoir de réprimer. Le maintien en zone d'attente risque d'aggraver cette situation de danger, alors même que l'intéressé devrait avoir accès, sans condition et immédiatement, au dispositif judiciaire de protection des mineurs. Malheureusement, le législateur est passé outre à cet argument.

Toutes les critiques émises par l'Anafé ont par la suite été confirmées et la pratique révèle les carences de cette institution<sup>52</sup>. Selon elle, le système lui-même est inopérant et n'offre pas de véritable protection aux mineurs étrangers maintenus en zone d'attente qui sont dans tous les cas en quête de protection. En 2005 et 2006<sup>53</sup>, quatre vingt des mineurs placés en zone d'attente ont pu bénéficier de l'assistance d'un administrateur ad hoc. La Croix-Rouge française a refusé soixante missions, faute d'effectifs suffisants. Actuellement, le dispositif prévu repose sur deux permanents et une dizaine de bénévoles qui ne peuvent pas être disponibles à tout moment.

Une des principales critiques est l'absence de l'administrateur ad hoc lors des opérations de notification des mesures prises pendant le maintien en zone d'attente ; il en est simplement avisé et réagit en conséquence plus dans le cadre d'une mission de contrôle a posteriori que, comme le prévoit pourtant la loi, dans celui d'une véritable représentation légale assurée avec le souci de protection des intérêts supérieurs du mineur. Ainsi, le mineur signe lui-même les mesures de non-admission et de placement en zone d'attente qui comportent l'énoncé de tous leurs droits. Telle est la raison pour laquelle il est fréquent de constater que les décisions prises par la PAF comportent seulement la signature du mineur concerné et aucun contreseing de l'administrateur ad hoc. Cette situation est extrêmement préjudiciable dans la mesure où aujourd'hui, pour prétendre au bénéfice du jour franc interdisant tout refoulement dans les 24 heures de l'arrivée de l'étranger, ce dernier doit expressément en faire la demande.

<sup>51</sup> Cf. annexe 12, Circulaire prise en application du décret du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institué à l'article 17 de la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

<sup>52</sup> Cf. annexe 23, Anafé, *Mineurs en zone d'attente : avec ou sans administrateur ad hoc, les droits des enfants constamment bafoués*, octobre 2006.

<sup>53</sup> Sénat, Avis n°96 présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances 2008 adopté par l'assemblée générale – TOME VIII, Sécurité, immigration, asile et intégration ; par MM. Jean Patrick Courtois et François-Noël Buffet.

Pour pallier cette carence, la circulaire du 14 avril 2005 précise que, comme l'administrateur ad hoc doit être « *informé par écrit des dates et heures de toutes les auditions et de toutes les notifications par le service à l'origine de la procédure, [...] son absence ne constituera pas un obstacle au déroulement des procédures concernées* ».

*Remarque : L'absence de l'administrateur ad hoc lors de la notification de la mesure de maintien en zone d'attente, de surcroît avalisée par les termes de la circulaire du 14 avril 2005, à un moment essentiel puisqu'il s'inscrit au début du maintien, peu de temps après l'arrivée du mineur, lorsque les garanties sont en principe portées à sa connaissance, démontre que le simple système de représentation légale retenu par le législateur ne peut pas fonctionner correctement dans l'intérêt pourtant supérieur de l'enfant et ce, d'autant plus que celui-ci se trouve par nature dans une situation de danger qui doit être protégée.*

Lorsqu'un mineur se présente à la frontière, la PAF informe le parquet qui saisit ensuite l'administrateur ad hoc. Sa désignation peut prendre du retard, notamment si elle est effectuée en fin de journée ou de semaine. La Cour de Cassation a toutefois estimé que tout retard dans la désignation d'un administrateur ad hoc – en l'espèce 39 h après l'arrivée du mineur – porte nécessairement atteinte aux intérêts de celui-ci<sup>54</sup>.

Il arrive qu'un mineur soit renvoyé avant de rencontrer son administrateur ad hoc et avant l'expiration du délai d'un jour franc. Cela semble être notamment le cas à l'égard des ressortissants chinois qui sont maintenus quelques heures à peine en aéroport, sans même être transférés dans un lieu d'hébergement. Cette situation est également constatée par la Croix-Rouge française qui précise que « *les Chinois qui se voient refuser un visa d'escale sont maintenus systématiquement en zone internationale sans être placés en zone d'attente*<sup>55</sup> ».

L'administrateur ad hoc est présent lors de la présentation devant le juge des libertés et de la détention et, s'il s'agit d'un demandeur d'asile, devant l'agent de l'OFPRA en charge du dossier.

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe dans son rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France publié le 10 décembre 2007, recommande « *aux autorités françaises de prendre toute les mesures nécessaires – y compris la présence sur place, dans les zones d'attente, des administrateurs ad hoc lorsque les actes les plus importants sont posés – afin de garantir l'effectivité du système protection des mineurs non accompagnés prévus par la loi* ».

**Art. L. 221-5** - Lorsqu'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal n'est pas autorisé à entrer en France, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc. Celui-ci assiste le mineur durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien.

Il assure également la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles afférentes à son entrée en France.

L'administrateur ad hoc est désigné par le procureur de la République compétent sur une liste de personnes morales ou physiques dont les modalités de constitution sont fixées par décret en conseil d'Etat. Ce décret précise également les conditions de leur indemnisation.

**Art. L. 222-3** - Prolongation du maintien en zone d'attente : Le mineur est assisté d'un avocat choisi par l'administrateur ad hoc ou, à défaut, commis d'office. L'étranger ou, dans le cas du mineur mentionné à l'article L. 221-5, l'administrateur ad hoc peut également demander au juge des libertés et de la détention le concours d'un interprète et la communication de son dossier.

**Art. L. 223-1** - Contrôle des droits des étrangers maintenus en zone d'attente : passage devant le juge des libertés et de la détention : tout administrateur ad hoc désigné en application des dispositions de l'article L. 221-5 doit, pendant la durée du maintien en zone d'attente du mineur qu'il assiste, se rendre sur place.

**Art. R. 111-13 à R. 111-24** - Administrateurs ad hoc désignés pour la représentation des mineurs maintenus en zone d'attente ou demandeurs du statut de réfugié.

**Art. R. 221-2** - Les administrateurs ad hoc chargés d'assister les mineurs non accompagnés d'un représentant légal lors de leur maintien en zone d'attente, mentionnés à l'article L. 221-5, sont désignés et indemnisés conformément aux dispositions des articles R. 111-13 à R. 111-24.

<sup>54</sup> Cass. 1er civ., 22 mai 2007, n°06-17.238.

<sup>55</sup> Sénat, Avis n°96, cf. note ci-dessus.

## 2 – Preuve de la minorité

En 2005 et 2006, respectivement 124 et 89 personnes se déclarant mineures ont été reconnues majeures à la frontière suite à l'examen médical pratiqué sur elle. Pour le premier semestre 2007, 71 mineurs ont été déclarés majeurs<sup>56</sup>.

Les services de la PAF demandent, lorsqu'ils ont un doute sur la minorité d'un étranger maintenu compte tenu de son aspect physique, une expertise médicale. Selon Philippe Jeannin, président du TGI de Bobigny, 25% des mineurs déclarés maintenus en zone d'attente étaient soumis à cet examen. Il confirme par ailleurs la nécessité de recueillir, par le biais de l'administrateur ad hoc désigné pour le représenter, le consentement du mineur avant d'effectuer cet examen<sup>57</sup>. Cette suspicion s'applique même à ceux qui sont en mesure de présenter un document d'état civil, souvent considéré comme faux. Sur réquisition du procureur de la République, les services médico-judiciaires sont alors chargés de procéder à des examens afin de déterminer si l'intéressé est mineur ou non.

Les services médico-judiciaires procèdent à des examens cliniques plus ou moins approfondis qui comportent en général un examen physique (prise de mensuration, relevé de l'évolution de la puberté, du développement de la dentition) et des radiographies du poignet, du coude ou de la hanche. Ces examens sont, de l'aveu même du corps médical, « *mauvais scientifiquement* » et peuvent en tout état de cause seulement fournir une estimation très approximative de l'âge physiologique d'une personne. A titre d'exemple, il est établi que les tables de références de maturation osseuse utilisées donnent une évaluation de l'âge d'une personne – pour la tranche comprise entre 15 et 18 ans – avec une marge d'erreur de plus ou moins dix-huit mois<sup>58</sup>.

C'est pourtant sur la base de ces examens médicaux que, certaines années, jusqu'à 60 % des personnes maintenues en zone d'attente se déclarant mineures ont été considérées par les services de la PAF comme étant majeures. L'expertise médicale portant sur la détermination de l'âge n'a de valeur que celle que veut bien lui reconnaître le juge devant lequel elle est produite. La Cour de cassation a estimé que sa prise en compte relevait de l'exercice du pouvoir souverain d'appréciation du juge et que de ce fait, la preuve de la minorité pouvait être apportée par tous moyens, sans prééminence quelconque de telle ou telle modalité habituellement utilisée<sup>59</sup>. Pour sa part, la Cour d'appel de Paris a précisé que la production d'une expertise médicale n'est pas suffisante pour contredire valablement un acte de naissance établissant la minorité d'un jeune étranger<sup>60</sup>. Ce principe a été confirmé par la Cour d'appel de Lyon qui a rappelé qu'aux termes de l'article 47 du code civil, tout acte d'état civil étranger fait foi s'il a été rédigé dans les formes usitées dans le pays concerné. Elle en conclut qu'à défaut de pouvoir apporter la preuve de son caractère frauduleux, la validité d'un acte d'état civil étranger ne peut être remise en cause par des expertises osseuses<sup>61</sup>.

L'avis du Comité Consultatif National d'Ethique du 23 juin 2005 renforce à plusieurs égards les nombreuses critiques adressées à cet examen. Selon le CCNE, « *ces paramètres comportent en effet une part d'imprécision mal évaluée ou mal réévaluée. Cette incertitude ne signifie pas qu'il faille renoncer à l'expertise en tant que telle, dans la mesure où la loi exige qu'elle soit diligentée, mais impose d'y avoir recours dans des conditions et des principes qui relativisent d'emblée la portée des conclusions [...]* ».

*Le CCNE confirme l'inadaptation des techniques médicales utilisées actuellement aux fins de fixation d'un âge chronologique. Il ne récuse pas a priori leur emploi, mais suggère que celui-ci soit relativisé de façon telle que le statut de mineur ne puisse en dépendre exclusivement. Ce n'est pas tant le danger des examens, qui paraît sans fondement, que leur mise en œuvre dans un climat vécu comme inquisitorial, au détriment d'une prise en charge psychosociale toujours nécessaire dans un tel contexte. L'important est de protéger les enfants, non de les discriminer, ce qui renforce le rôle d'écoute du corps médical, même requis aux fins d'expertise »<sup>62</sup>.*

Plus récemment, l'Académie nationale de médecine, dans un rapport du 16 janvier 2007, relève qu' « *il existe cependant des possibilités d'erreur. Certaines sont inhérentes à la méthode : difficultés chez le garçon pour la période 10-12 ans où la lecture de l'âge osseux doit être complétée par la mesure du volume*

<sup>56</sup> Sénat, Avis n°96, cf. note ci-dessus.

<sup>57</sup> Sénat, Avis n°96, cf. note ci-dessus.

<sup>58</sup> Intervention du Dr Odile Diamant-Berger, chef des urgences médico-judiciaires de l'Hôtel-Dieu in *ProAsile*, la revue de FTDA, n°4, fév. 2001.

<sup>59</sup> Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 25 janvier 2001, Mweze Nyota – autres arrêts ? Janvier 2008.

<sup>60</sup> CA Paris, 13 novembre 2001, arrêt n°441.

<sup>61</sup> CA Lyon, 18 novembre 2002, arrêt n°02/252.

<sup>62</sup> Avis du CCNE, n°88, *Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques*, disponible à cette adresse <http://www.ccne-ethique.fr/francais/start.htm>.

*testiculaire qui commence à augmenter au-dessus de ses dimensions impubères (18 x 8 mm), à partir de 11 ans ; difficultés dans les deux sexes au-delà de 15 ans, en particulier chez le garçon. Le Risser (radiographie de la crête iliaque) n'a que peu d'intérêt. Là encore, l'examen du développement pubertaire, complété au besoin d'une mesure de la hauteur utérine à l'échographie pelvienne chez la fille, renforcera la précision de la lecture » et que « cette méthode ne permet pas de distinction nette entre 16 et 18 ans »<sup>63</sup>.*

Les personnes chargées de représenter les intérêts du mineur en zone d'attente (avocats, administrateurs ad hoc...) ont donc tout intérêt à contester les résultats des expertises médicales concluant à la majorité de l'intéressé devant le juge de la détention et des libertés, surtout lorsque le mineur est en possession d'un document d'identité ou que son consentement à l'examen n'a pas été recueilli.

### 3 - Consentement à l'expertise osseuse

Dans son avis n° 88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques daté du 23 juin 2005, le Comité national d'éthique reconnaît que « ces examens médicaux sont actuellement pratiqués en l'absence de consentement de la personne elle-même ou d'un tuteur ou d'une personne de référence ». Pourtant dès 1997, une résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin prévoyait que l'examen médical destiné à estimer l'âge d'un mineur isolé devait être effectué « avec l'accord du mineur, d'un organisme ou d'un représentant adulte désigné spécialement ». Pour sa part, le HCR considère, à propos des mineurs isolés demandeur d'asile que « les examens cliniques ne doivent jamais être effectués de force »<sup>64</sup>.

L'analyse des développements staturo-pondéral et pubertaire, de la formule dentaire et de la radiographie du squelette sont des actes médicaux au sens du Code de la santé publique. Or, les décisions relatives à la santé du mineur relèvent des prérogatives d'autorité parentale conformément à l'article 371-1 du Code civil. Seules l'urgence vitale, les risques graves pour la santé du mineur<sup>65</sup> ou le refus express du mineur<sup>66</sup> permettent de déroger au pouvoir de décision des parents.

Par ailleurs, le consentement du mineur « doit être systématiquement recherché s'il est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision »<sup>67</sup>. Les intéressés ont le droit de recevoir eux-mêmes « une information et de participer à la prise de décision les concernant, d'une manière adaptée [...] à leur degré de maturité s'agissant des mineurs »<sup>68</sup>. De telles exigences supposent, si nécessaire, la présence d'un traducteur à chaque examen médical.

Or, en pratique, ni l'autorisation du représentant légal, ni le consentement du mineur ne sont recherchés dans le cadre de ces examens.

A propos des expertises réalisées à l'égard des mineurs retenus en zone d'attente, le président du tribunal de grande instance de Bobigny a précisé, à l'occasion de son audition dans le cadre d'un rapport sénatorial, que « d'autres éléments comme l'état civil étaient évidemment pris en compte par le juge » et a noté « la nécessité, dans une procédure civile, de recueillir le consentement du mineur, par le biais de l'administrateur ad hoc désigné pour le représenter, aux fins de procéder à l'examen médical »<sup>69</sup>.

### 4 - Compétence du juge des enfants

C'est le juge des enfants qui est compétent en matière d'enfance en danger. Il intervient sur le fondement des articles 375 et suivants du code civil, relatifs à l'assistance éducative lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises. Quand cela s'avère nécessaire, les mineurs en danger font l'objet d'un placement, le plus souvent dans un foyer de l'Aide sociale à l'enfance. En cas d'urgence, le parquet a le même pouvoir, à charge pour lui de saisir le juge des enfants dans un délai de huit jours.

<sup>63</sup> <http://www.academie-medecine.fr/>

<sup>64</sup> HCR/Save the Children : Déclaration de bonnes pratiques dans le cadre du programme en faveur des enfants séparés en Europe.

<sup>65</sup> Code de la santé publique, art. 1111-4.

<sup>66</sup> Code de la santé publique, art. 1111-5.

<sup>67</sup> Code de la santé publique, art. 1111-4.

<sup>68</sup> Code de la santé publique, art. 1111-2.

<sup>69</sup> Rapport du Sénat « Sécurité, immigration, asile et intégration » pour la loi de finances pour 2008.

**Art. 375-5 du code civil** - A titre provisoire mais à charge d'appel, le juge peut, pendant l'instance, soit ordonner la remise provisoire du mineur à un centre d'accueil ou d'observation, soit prendre l'une des mesures prévues aux articles 375-3 et 375-4.

En cas d'urgence, le procureur de la République du lieu où le mineur a été trouvé a le même pouvoir, à charge de saisir dans les huit jours le juge compétent, qui maintiendra, modifiera ou rapportera la mesure.

Il est incontestable qu'un mineur arrivant seul sur le territoire entre dans le cadre de ces dispositions. Le danger peut résulter des conditions de son placement en zone d'attente lorsqu'il est, par exemple, retenu dans des locaux ne répondant pas à des normes sanitaires acceptables ou dans les mêmes locaux que les adultes<sup>70</sup>. Mais de façon plus générale, les mineurs isolés placés en zone d'attente doivent être considérés en danger s'ils font état de risques en cas de retour dans leur pays d'origine. Ces derniers ne doivent pas toujours être assimilés aux risques de persécution pris en compte dans le cas d'une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile. On peut citer les dangers encourus par les jeunes pris dans les mailles de réseaux qui les exploitent ou par ceux qui tentent d'échapper à des maltraitances familiales. L'on doit aussi considérer que la situation de danger est caractérisée dès lors que l'administration prévoit de renvoyer un mineur vers son pays d'origine ou de départ sans être en mesure de garantir qu'à son arrivée, il sera pris en charge par ses représentants légaux ou par des services sociaux susceptibles de le protéger de manière efficace. En l'état actuel des pratiques de la PAF, cette exigence conduit à considérer que tous les mineurs isolés placés en zone d'attente sont en danger puisque l'administration n'a pour l'instant aucun moyen de s'assurer qu'ils seront pris en charge à leur arrivée.

En théorie, c'est à l'administrateur ad hoc qu'il appartient de saisir le parquet ou le juge des enfants lorsqu'il estime qu'un enfant est en danger. Mais l'enfant peut également saisir lui-même le juge des enfants, même lorsqu'un administrateur ad hoc a été désigné. Enfin, toute personne ayant connaissance d'une situation de danger peut également procéder à un signalement sur la base duquel le juge peut décider de se saisir d'office. C'est ce que l'Anafé fait très souvent à propos des cas dont elle a connaissance.

En 2001, le président du Tribunal pour enfants de Bobigny a admis sa compétence et a placé à l'ASE deux enfants camerounais qui étaient retenus en zone d'attente<sup>71</sup>. Alors que ces dispositions étaient rarement utilisées, il a ensuite rendu trois ordonnances aux mois d'août et septembre 2004, qui ont répondu favorablement à des requêtes formées directement par les mineurs, en prononçant leur placement provisoire auprès d'un membre de la famille résidant en France<sup>72</sup>.

#### **Extraits des trois ordonnances des juges pour enfants du TGI de Bobigny**

« Attendu que (...) le mineur nous a saisis d'une demande d'assistance éducative (...), que cette saisine est régulière au regard des dispositions de l'article 375 du Code Civil, autorisant le mineur, y compris en l'absence de représentant légal, à saisir le juge des enfants. » (...)

« Attendu qu'il n'appartient pas au juge des libertés et de la détention de statuer au regard du danger encouru par le mineur, qu'en revanche le juge des enfants est compétent pour apprécier cette éventuelle situation de danger, qu'en effet les dispositions de l'ordonnance du 23 décembre 1958 relative à l'enfance et l'adolescence en danger sont applicables aux maintenus en zone d'attente. » (...)

« Attendu qu'il appartient également au juge des enfants de veiller au respect du droit à la vie familiale conformément aux dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant, que le seul membre de la famille du mineur susceptible de l'accueillir réside sur le territoire national, qu'aucun élément porté à notre connaissance ne fait obstacle à l'accueil du mineur par XXX, que conformément aux dispositions de l'article 375-3 du Code Civil, il convient de confier le mineur à XXX » (...)

« Ordonnons que le mineur (...) soit confié provisoirement à XXX ». (...)

« Ordonnons l'exécution provisoire de la présente ordonnance. »

« Vu l'urgence, compte tenu de l'âge du jeune, de son retour imminent en Afrique dans des conditions qui ne garantissent a priori, ni sa sécurité physique ni un cadre éducatif minimal, il y a lieu de confier T.B. à sa tante qui propose par courrier en date de ce jour de l'accueillir et d'assumer son éducation ... »

« Ordonnons que le mineur ci-dessus désigné soit confié provisoirement à XXX ».

« Ordonnons l'exécution provisoire de la présente ordonnance ».

Ces ordonnances éclairent bien les trois missions distinctes du juge amené à statuer sur la situation d'un mineur isolé maintenu en zone d'attente : le juge des libertés et de la détention, compétent pour statuer sur la régularité de la procédure et la prolongation du maintien en zone d'attente, le juge administratif, saisi du refus d'admission sur le territoire, notamment lorsque le ministère de l'intérieur estime que la demande

<sup>70</sup> Anafé, Campagne de visites des zones d'attente en France - Novembre 2005 à mars 2006 - Novembre 2006.

<sup>71</sup> TE Bobigny, 1<sup>er</sup> septembre 2001.

<sup>72</sup> TE Bobigny, 22 août, 17 septembre et 24 septembre 2004.

d'asile est manifestement infondée, et enfin le juge des enfants, seul juge compétent pour remédier à la situation de danger à laquelle l'enfant est exposé. La Cour d'appel de Paris a confirmé une mesure d'assistance éducative qui avait été décidée en première instance par le juge pour enfants du Tribunal de grande instance de Bobigny en faveur d'un mineur maintenu en zone d'attente : « *Considérant que les articles 375 et suivants du Code civil sont applicables sur le territoire français à tous les mineurs qui s'y trouvent, quelle que soit leur nationalité ; qu'au moment où il avait saisi le juge pour enfants, H., bien qu'il ait fait l'objet d'une décision de refus d'admission sur le territoire français et de placement en zone d'attente, se trouvait, de fait, sur le territoire français ; que les articles 375 et suivants lui étaient donc applicables* ». C'est donc le critère de la présence physique sur le territoire français qui l'emporte une nouvelle fois sur la restriction juridique résultant de l'artifice créé par le législateur ayant créé le régime de la zone d'attente (« Vous êtes ici mais pas en France »)<sup>73</sup>. Même si ce débat est tranché depuis longtemps, l'administration utilise très régulièrement cet artifice lorsqu'elle y voit une utilité.

Les articles L. 221-1 et suivants du CESEDA visent expressément l'attitude que doit avoir la PAF vis-à-vis de toute décision prise par le premier ou le deuxième. Il doit notamment s'incliner lorsqu'une décision prise par eux aboutit en droit à l'admission immédiate sur le territoire français. Tel devrait également être le cas lorsque le troisième juge, le juge pour enfants, prend une mesure d'assistance éducative, notamment au regard des risques ou de l'absence de référent familial dans le pays d'origine<sup>74</sup>. Pourtant, le Ministère de l'intérieur et la PAF ont manifesté les plus grandes résistances et ont fait procéder à l'embarquement de certains mineurs et ce, malgré la décision de placement provisoire précédemment prise par le juge pour enfants. De même, le juge des libertés et de la détention n'a pas jugé utile de prendre position en faveur d'une admission sur le territoire malgré cette décision du juge pour enfants<sup>75</sup>.

La CNCDH, dans ces recommandations faites sur l'asile en novembre 2006, déclare que « *le juge des libertés et de la détention doit pouvoir se dessaisir au profit du juge pour enfants s'il estime que les dispositions réglementant l'entrée et le séjour des étrangers en France ne s'appliquent pas et que la mise en place du dispositif de protection des mineurs est nécessaire* ».

Le rapport de l'IGAS proposait, pour mettre fin à cette dualité, de saisir la Cour de Cassation pour avis afin de déterminer d'une part si le statut juridique de la zone d'attente peut fonder la compétence territoriale du juge des enfants, et d'autre part, quelle acceptation du danger encouru par le mineur peut fonder la compétence du juge des enfants. Deux ans après la Cour n'a toujours pas été saisie<sup>76</sup>.

## 5 - Principes européens et internationaux

Enfin, au niveau des engagements internationaux de la France, l'admission sans condition des mineurs isolés est conforme aux dispositions de l'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) qui prévoit que : « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'Etat* ».

De plus, les mesures de refus d'admission sur le territoire et de placement en zone d'attente sont contraires aux dispositions de l'article 3 de la CIDE qui dispose que, « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques [...], des tribunaux, des autorités administratives [...], l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ». Le Conseil d'État a estimé que le renvoi d'un mineur vers son pays d'origine pouvait porter « *atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et devait être regardé comme contraire à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant* » (Mlle CINAR, 22 septembre 1997).

Le maintien en zone d'attente est aussi contraire à l'article 37 b) de la CIDE qui précise que « *la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* ». Le Comité pour les droits de l'enfant de l'ONU a souligné que les dispositions de l'article 37 b) limitant la privation de liberté s'appliquent à toutes les formes que peut

<sup>73</sup> Voir le commentaire de l'arrêt téléchargeable sur notre site, « Vers une véritable protection pour les mineurs maintenus en zone d'attente ? ».

<sup>74</sup> Voir le chapitre consacré aux mineurs sur le site [www.anaf.org](http://www.anaf.org)

<sup>75</sup> TE Bobigny, 24 septembre 2004 (ordonnance de placement provisoire) et CA Paris, 30 septembre 2004 (sur la prorogation du maintien en zone d'attente).

<sup>76</sup> Rapport n°2005-010 – janvier 2005 – Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France.

prendre cette privation, y compris dans les « établissements de santé ou de protection de l'enfance, aux enfants demandeurs d'asile et aux jeunes réfugiés ».

Le placement des mineurs isolés est d'ailleurs réprouvé de manière absolue par le HCR qui estime que les enfants séparés en quête de protection ne devraient jamais se voir refuser l'entrée sur le territoire ni être refoulés à la frontière, « *ni être détenus pour cause d'immigration* »<sup>77</sup>.

Dans le même sens, M. Alvaro Gil-Robles, alors Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, dans son rapport 2006 sur le respect effectif des droits de l'Homme en France, a pour sa part considéré que le fait que la législation française ne distingue pas les mineurs des majeurs et que l'admission des mineurs ne soit pas automatique constituent un « *vide juridique* » qui contrevient à plusieurs dispositions de la Convention des droits de l'enfant.

La Belgique a été condamnée le 12 octobre 2006 par la Cour européenne des droits de l'Homme, qui a qualifié de traitements inhumains et dégradants (article 3 de la CEDH) la détention en zone aéroportuaire d'une fillette de cinq ans. De plus, la Belgique s'est vue condamnée à la fois par rapport à l'article 8 garantissant le respect d'une vie privée et familiale pour elle-même ainsi que pour sa mère, réfugiée au Canada, qu'elle a été empêchée de rejoindre, et à l'article 5 prohibant les détentions arbitraires<sup>78</sup>.

Sur le fond, la Cour européenne estime clairement que le fait d'avoir bénéficié pendant la détention d'une assistance juridique n'est pas suffisant pour répondre aux obligations européennes, notamment du fait qu'il s'agit d'une intervention ponctuelle et que le mineur n'a pas eu accès au système du droit commun de la protection de l'enfance.

Même si des différences nettes apparaissent entre les procédures française et belge, cet arrêt pourrait tout à fait se transposer aux zones d'attente<sup>79</sup>.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU s'est également déclaré profondément préoccupé par la situation des enfants non accompagnés dans les zones d'attente dans un rapport publié en octobre 2007 regrettant l'absence de recours suspensif et mettant l'accent sur les problèmes de nomination des administrateurs ad hoc<sup>80</sup>.

**Art. 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant** - Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

**Art. 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant** - L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit [...] n'être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible ». Il précise en outre que tout enfant privé de liberté doit être « traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge : en particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles.

Enfin, les enfants privés de liberté doivent avoir « le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale, et à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière.

<sup>77</sup> Déclaration de bonne pratique, programme en faveur des enfants séparés en Europe, 3<sup>ème</sup> édition, 2004.

<sup>78</sup> CEDH, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, 12 octobre 2006, Requête n° 13178/03.

<sup>79</sup> Journal du droit des jeunes, Parallèle franco-belge, L'inhumanité du traitement des enfants en zone d'attente, Jean François Martini, JDJ-RAJS n°262 - février 2007.

<sup>80</sup> Observations finales, oct. 2007, § 24 et 25, <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.OPSC.FRA.CO.1.pdf>



# Chapitre 4

## Maintien en zone d'attente : procédure et droits

---

Les personnes maintenues en zone d'attente disposent de droits et sont soumises à des devoirs qui sont énumérés dans le CESEDA. La loi du 26 novembre 2003 les a nettement fragilisées alors qu'il s'agit d'une privation de la liberté d'aller et venir qui doit être assortie de garanties satisfaisantes.

### 1- Notification du maintien en zone d'attente

Quelle que soit la situation de l'étranger (non-admis, demandeur d'asile ou transit interrompu), la PAF lui notifie une décision de maintien en zone d'attente, qui est datée et précise les raisons de son placement. La loi du 26 novembre 2003 a modifié l'article L. 221-4 du CESEDA, qui prévoit désormais qu'« *il est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Ces informations lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend* »<sup>81</sup>. A présent donc la loi précise que le maintenu n'est plus informé « *immédiatement* » de ces droits mais seulement « *dans les meilleurs délais* ».

Ainsi, lorsqu'une personne est interpellée à la frontière, 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 seulement notifier la décision de maintien en zone d'attente et un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile. Depuis 2006, la police utilise les formulaires uniformes de refus d'entrée à la frontière, conformes au code frontières Schengen du 15 mars 2006<sup>82</sup>. Il existe également un nouveau formulaire concernant les mineurs isolés demandeurs d'asile, qui prévoit un paragraphe sur la nomination d'un administrateur ad hoc.

L'état civil de la personne, la date et l'heure de la notification doivent être inscrits sur un registre. Ces informations doivent être transmises au parquet. Depuis le 26 novembre 2003, la loi dispense de produire au dossier la justification de l'avis transmis au parquet (destiné à l'informer de la décision de maintien en zone d'attente ou de son renouvellement), la seule mention de l'accomplissement de la formalité sur l'acte étant considérée comme suffisante.

Ces actes notifiés constituent des mesures administratives et c'est donc le juge administratif qui est compétent pour en apprécier la légalité. Cependant, le juge judiciaire peut se prononcer dans une certaine limite<sup>83</sup>.

De même, la loi élargit également les grades des fonctionnaires de police habilités à signer les mesures de maintien initial en zone d'attente et de son renouvellement. Cette disposition, clairement destinée à répondre aux commodités de la PAF, soulève néanmoins un certain nombre de difficultés. Ainsi, il est surprenant qu'un acte de restriction à la liberté d'aller et venir puisse être réalisé par un fonctionnaire n'ayant pas le statut d'officier de police judiciaire.

Art. L. 213-2 - Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.  
Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, et de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. En cas de demande d'asile, la décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L.213-9 et précise les voies et délais de ce recours. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc.  
Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L.111-7.  
La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.

<sup>81</sup> Cf. Chapitre 4 / 6, *Assistance d'un interprète*.

<sup>82</sup> Cf. annexe 20, *Actes de procédure de maintien en zone d'attente*.

<sup>83</sup> Cf. Chapitre 7 / 1 *Le juge judiciaire*.

Art. R. 213-1 - La décision écrite et motivée refusant l'entrée en France à un étranger, prévue à l'article L. 213-2, est prise, sauf en cas de demande d'asile, par le chef du service de la police nationale ou des douanes, chargé du contrôle aux frontières, ou un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade de brigadier dans le premier cas et d'agent de constatation principal de deuxième classe dans le second.

## 2 - Jour franc

Avant la loi du 26 novembre 2003, les personnes qui faisaient l'objet d'un refus d'entrée pouvaient être refoulées seulement après l'expiration du délai d'un jour franc, sauf si elles y renonçaient expressément<sup>84</sup>. Le jour franc est un jour entier de 0h à 24h, ce qui signifie concrètement que le rapatriement peut intervenir seulement à partir du surlendemain 0h de la notification.

L'article L. 213-2 prévoit aujourd'hui que l'étranger « est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc ». Le projet de loi initial allait encore plus loin en prévoyant qu'il était « réputé y renoncer lorsqu'il refus[ait] de signer le procès verbal ».

Afin d'éviter d'être en contradiction avec le principe selon lequel il peut être renoncé à un droit seulement expressément, sauf en cas de forclusion, le législateur a préféré inverser la procédure : le silence ne profite plus à l'étranger, il lui faut exprimer clairement sa volonté d'être rapatrié après l'expiration d'un jour franc, faute de quoi il ne peut pas disposer de ce délai supplémentaire avant son embarquement forcé. On assiste ainsi à une importante fragilisation de ce qui devait pourtant être l'une des garanties essentielles de l'étranger se présentant à nos frontières. La possibilité de prendre contact avec son consulat, un membre de la famille ou un proche avant d'être rapatrié est en effet essentielle. Dans un contexte dans lequel l'étranger est souvent exposé à des pressions de la part de la PAF et où les problèmes de compréhension et d'interprétariat sont souvent nombreux, il semblerait qu'il ne soit pas correctement informé de la possibilité de bénéficier d'un tel droit et qu'il soit simplement invité à signer un refus d'admission, souvent à l'issue d'un contrôle effectué en passerelle d'avion.

Sur la plupart des documents remplis, soit il est indiqué « refuse de signer » aux deux mentions, soit la personne accepte de signer la phrase : « je veux repartir le plus rapidement possible ».

Pourtant, la quasi-totalité des personnes rencontrées par les associations ne veulent pas repartir immédiatement. De nombreux témoignages font état d'intimidations pour signer à un endroit plutôt qu'à un autre.

Malgré la demande expresse du jour franc, la PAF tente parfois de réacheminer certains étrangers avant l'expiration de ce délai, et par conséquent, avant qu'ils aient pu déposer une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

Art. L. 213-2 - Tout refus d'entrée sur le territoire fait l'objet d'une décision écrite motivée [...]. L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc. [...]

## 3 - Délais

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. Cette disposition, clairement destinée à répondre aux exigences de simple commodité de la PAF qui souhaite être allégée d'une charge de travail, permet de maintenir une personne pour une durée de quatre jours alors que, jusqu'à présent, elle était de 48 heures, période renouvelable une fois. La police aux frontières devait en effet procéder à la notification de la mesure de renouvellement pour une nouvelle période de 48 heures, après avoir recueilli l'accord du Procureur de la République, juge judiciaire garant des libertés individuelles. La prolongation de la durée de la première période du maintien en zone d'attente de 48 heures à quatre jours a pour effet de supprimer purement et simplement un tel contrôle du juge judiciaire. Cette suppression ne peut en aucun cas être justifiée par de simples commodités pratiques du travail effectué par la PAF.

<sup>84</sup> L'ancienne version de l'article L. 213-2 du CESEDA prévoyait « qu'en aucun cas le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration du délai d'un jour franc ».

Au terme de quatre jours et dans l'hypothèse où elle le souhaite, l'administration sollicite du juge des libertés et de la détention l'autorisation de prolonger ce maintien pour huit jours au plus<sup>85</sup>. A l'expiration de ce délai, l'administration peut à nouveau lui demander une prolongation « *exceptionnelle* », qui peut atteindre au maximum huit jours supplémentaires.

En principe et sauf exception, un étranger ne peut donc pas être maintenu plus de vingt jours au total.

Cependant, la loi du 26 novembre 2003, puis la loi du 20 novembre 2007, ont intégré un nouvel alinéa dans l'article L. 222-2 CESEDA qui 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. Contrairement à la prolongation et à la prorogation qui ont été précédemment décidées respectivement au terme des quatrième et douzième jours, l'intervention du juge judiciaire n'est, pour le cas des demandeurs d'asile « tardifs », pas systématique. Il est pourtant le seul garant des libertés individuelles. Cette nouvelle faculté est fondée sur la présomption de fraude du demandeur d'asile qui agirait ainsi de manière dilatoire. Elle est en effet destinée à éviter qu'un étranger sollicite l'admission au titre de l'asile quelques jours avant la fin du maintien en zone d'attente avec l'espoir que l'instruction de sa demande ne soit pas achevée et qu'à l'expiration du vingtième jour, il soit automatiquement admis sur le territoire, muni d'un sauf-conduit. En pratique, cette disposition est très peu utilisée voire inexistante, pourtant la nouvelle loi vise à allonger cette période de quatre jours à six jours.

Il n'est toutefois pas rare que des étrangers rencontrent les pires obstacles pour faire enregistrer leur demande d'asile par la PAF qui agit de manière totalement arbitraire. En ont témoigné de nombreux rapports de l'Anafé.

Cette extension de la période de maintien en zone d'attente n'a encore jamais été utilisée à notre connaissance.

*Remarque : Les étrangers renvoyés vers des pays tiers sont parfois renvoyés par ces pays vers la France. A leur nouvelle arrivée, ils se voient appliquer une nouvelle procédure de non-admission et le délai de vingt jours redémarre à zéro (renvois dits « ping-pong »). Le maintien le plus long dont l'Anafé a eu connaissance a duré soixante-douze jours !*

Art. L. 221-3 – Le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée qui ne peut excéder quatre jours par une décision écrite et motivée d'un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire [...].

Art. L. 222-1 - Le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale peut être autorisé, par le juge des libertés et de la détention, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours.

Art. L. 222-2 - [...] 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. Cette décision est mentionnée sur le registre prévu à l'article L. 221-3 et portée à la connaissance du procureur de la République dans les conditions prévues au même article. Le juge des libertés et de la détention est informé immédiatement de cette prorogation. Il peut y mettre un terme.

Lorsqu'un étranger dont l'entrée sur le territoire français au titre de l'asile a été refusée dépose un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 dans les quatre derniers jours de la période de maintien en zone d'attente fixée par la dernière décision de maintien, celle-ci est prorogée d'office de quatre jours à compter du dépôt du recours. Cette décision est mentionnée sur le registre prévu à l'article L. 221-3 et portée à la connaissance du procureur de la République dans les conditions prévues au même article. Le juge des libertés et de la détention est informé immédiatement de cette prorogation. Il peut y mettre un terme.

Art. R. 221-1 – [...] La décision écrite et motivée prononçant le maintien en zone d'attente d'un étranger, prévue à l'article L. 221-3, est prise par le chef du service de la police nationale ou des douanes, chargé du contrôle aux frontières, ou d'un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade de brigadier dans le premier cas et d'agent de constatation principal de deuxième classe dans le second.

<sup>85</sup> Cf. Chapitre 7 / 1 La saisine du juge des libertés et de la détention.

## 4 - Le droit aux prestations hôtelières

La loi prévoit que la zone d'attente peut comprendre un lieu d'hébergement assurant des prestations de type hôtelier. Actuellement, dans la zone aéroportuaire de Roissy CDG, le lieu correspondant à cette définition se nomme ZAPI 3 (zone d'attente pour personnes en instance)<sup>86</sup>. ZAPI 2 a vu ses portes fermer en août 2003.

*Remarque : Avant janvier 2001 (date de création de la ZAPI 3), le Ministère de l'intérieur avait réquisitionné un puis deux étages de l'hôtel Ibis à Roissy puis encore une partie du centre de rétention du Mesnil Amelot. Malgré cette augmentation des capacités, le maintien se fait parfois également dans différents lieux de Roissy (terminaux), détaillés plus loin, qui n'offrent pas des conditions d'hébergement de type hôtelier.*

*Le fait que le nombre de maintenus en zone d'attente ait sensiblement diminué depuis 2003 a contribué à améliorer les conditions de maintien mais ceci, résultat de l'efficacité des méthodes de refoulement et de renvoi, souvent au détriment du respect des procédures.*

*Pendant longtemps, le nombre de maintenus en ZAPI 3 avoisinait moins d'une centaine de personnes par jour ; il arrive cependant que des personnes n'y soient pas transférées en raison de la proximité de leur vol de retour. Ils passent alors plusieurs heures dans les postes de police dans les terminaux sans pouvoir se rendre en ZAPI.*

Au cours des mois de décembre 2007 et janvier 2008, la zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle a connu un afflux important, notamment de personnes d'origine tchétchènes, ce qui a contraint le Préfet à réquisitionner à nouveau une salle d'embarquement, la salle B33. Celle-ci n'était évidemment pas conforme aux normes de confort fixées par la loi. Une autre salle, également d'embarquement, a alors été ouverte le 10 janvier 2008 mais cette fois-ci considérée d'emblée comme satisfaisante par les pouvoirs publics puisque ceux-ci ont affirmé qu'il s'agissait d'un nouveau site d'hébergement, dénommé ZAPI 4. Pourtant, aucunement conçu en vue du maintien d'étrangers en zone d'attente pendant plusieurs jours, même quelques heures, il ne satisfait pas plus aux prescriptions légales et a déjà fait l'objet de vives critiques, tant au regard des conditions matérielles que du point de vue de l'impossibilité pour les étrangers qui y sont maintenus d'exercer leurs droits fondamentaux de manière effective et satisfaisante<sup>87</sup>.

**Art. L. 221-2** - Elle [la zone d'attente] 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. Dans ces lieux d'hébergement, un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers est prévu. A cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat [...].

## 5 - Le droit de quitter la zone d'attente

La durée du maintien en zone d'attente est justifiée par le fait que l'étranger n'est pas contraint de rester bloqué dans la zone d'attente et qu'il peut à tout moment quitter la zone pour « *une destination hors de France* ». C'est notamment la raison pour laquelle on parle de « *maintien* » et non de détention ou de rétention.

En réalité, ce droit est illusoire. Souvent, la PAF estime que le seul endroit où l'étranger peut repartir est le lieu de provenance (notamment car cela permet la prise en charge du vol par la compagnie qui a acheminé l'étranger en situation irrégulière), voire éventuellement son pays d'origine. Tout départ à destination d'une ville autre que celle de la provenance ou d'origine sera à la charge de l'intéressé et accepté si l'étranger y est légalement admissible. L'intéressé doit alors être en possession d'un passeport en cours de validité et, le cas échéant, d'un visa.

<sup>86</sup> Cf. Chapitre 5 *Le lieu d'hébergement de type " hôtelier "*.

<sup>87</sup> Anafé, *Visites des associations dans les terminaux de l'aéroport de Roissy et en ZAPI 4, du 28 décembre 2007 au 18 janvier 2008, février 2008*, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

Remarque : Il semblerait que cette possibilité soit refusée aux personnes ayant interrompu volontairement leur transit, comme les demandeurs d'asile.

**Art. L. 221-4** - Il est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander [...] et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France.

**Circulaire du 26 juin 1990** (...) La norme 3-35 de l'annexe 9 à la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 prévoit que les transporteurs aériens doivent réacheminer les passager non-admis « sans délai ». Ce texte prévoit que le réacheminement se fait au frais du transporteur.

**Circulaire d'application de l'article 35 quater VI** - Le départ de la zone d'attente (...) est assuré soit par l'admission sur le territoire (...) soit par l'embarquement sur un bateau ou un avion à destination du pays de départ ou d'origine de l'intéressé, ou encore de tout pays dans lequel celui-ci est admissible.

## 6 - Assistance d'un interprète

Lorsqu'elle notifie une décision de non-admission ou de maintien en zone d'attente, la PAF doit s'assurer que l'étranger a compris la décision. S'il ne comprend pas le français, il doit être assisté d'un interprète. L'étranger peut également être assisté d'un interprète lors de son entretien avec l'OFPRA pour les demandeurs d'asile<sup>88</sup> et lors de sa comparution devant le juge pour la prolongation du maintien en zone d'attente. Pour ces deux dernières étapes, l'administration se fonde généralement sur la langue utilisée lors de la notification de la décision de maintien en zone d'attente ou même lors de l'interpellation.

Devant le tribunal administratif, que ce soit dans le cadre du référé administratif ou de la requête au fond pour les demandeurs d'asile, l'assistance d'un interprète n'est pas automatique ; il faut la demander expressément soit dans la requête soit ultérieurement.

En zone d'attente, l'interprétariat a toujours été très approximatif et il arrive que des policiers agissent en tant qu'interprètes, voire des agents de compagnies aériennes qui sont finalement réquisitionnés seulement pour demander succinctement à l'étranger de signer une décision.

Aujourd'hui, un service d'interprétariat dans les langues officielles de l'ONU (anglais, espagnol, arabe, chinois, russe) a été mis en place à Roissy. Ce service ne comprend toujours pas d'interprètes dans les langues plus rares (pendjabi, tamoul, peul, persan, ourdou...). Pour celles-ci, des interprètes peuvent être désignés ponctuellement ou interviennent par téléphone.

Aujourd'hui, les droits relatifs au concours d'un interprète sont également fragilisés. La notification des droits se fait dans une langue que l'étranger « comprend » et non pas dans sa langue maternelle. Il est pourtant regrettable que le législateur français n'ait pas estimé nécessaire que la notification de mesures aussi complexes et déterminantes pour l'avenir de tout étranger présent à nos frontières soit faite dans la langue dont chacun est le plus familier.

Les articles L. 111-7 à 9 sont venus apporter des garanties en matière d'interprétariat : obligation de compétence et de secret professionnel, mise à la disposition de l'étranger de la liste des interprètes susceptibles d'intervenir, obligation d'intervention lorsque l'étranger ne parle pas le français et est analphabète. L'on observera toutefois que ces garanties sont également fragilisées sur certains aspects. En particulier, il est désormais possible, malgré une jurisprudence constante de la Cour de Cassation<sup>89</sup>, de faire intervenir un interprète par l'intermédiaire de moyens de télécommunication (téléphone, visioconférence). L'administration doit toutefois justifier des circonstances qui l'ont empêchée de recourir à un interprète physiquement présent.

Même si les nouvelles dispositions législatives viennent renforcer les garanties d'impartialité de l'interprète, il n'est pas certain, et l'expérience l'a suffisamment démontré, que les étrangers aient une confiance suffisante en une personne qui n'est pas à leurs côtés et dont le rôle est pourtant crucial.

Les articles R. 111-1 à 12 précise les conditions d'inscription et de nomination des interprètes.

L'article R. 221-3 précise que « *L'administration met un interprète à la disposition des étrangers maintenus en zone d'attente qui ne comprennent pas le français, dans le seul cadre des procédures de non-admission ou d'éloignement dont ils font l'objet. Dans les autres cas, la rétribution du prestataire est à la charge de l'étranger.* »

<sup>88</sup> Cf. Chapitre 6 *Les demandeurs d'asile à la frontière.*

<sup>89</sup> Cass. 2<sup>ème</sup> civ, 7 octobre 1999, Llyora ; Cass. 2<sup>ème</sup> civ, 25 janvier 2001, Servet.

Cela signifie que les personnes devront rétribuer elles-mêmes un interprète en dehors de ces phases de procédure ; le cas le plus frappant étant l'interprétariat pour une demande d'asile présentée pendant un placement en rétention administrative. En principe, cet article ne vise pas l'interprétariat en zone d'attente dans la mesure où la demande d'asile est considérée comme une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile et fait donc partie intégrante de la procédure d'admission.

Par ailleurs, toujours par esprit de commodité pour la police et la justice et indépendamment des intérêts de l'étranger, une seule langue est utilisée pendant l'ensemble de la procédure : c'est celle annoncée dès le début de la procédure de maintien.

Enfin, la loi prévoit que « *si l'étranger refuse d'indiquer une langue qu'il comprend, la langue utilisée est le français* ». Il risque ainsi d'être pénalisé dans des cas où il sera difficile de prouver que ce sont en réalité les agents de la PAF qui n'ont pas été aussi coopératifs qu'il le faudrait lors de la détermination de la langue qui devrait être employée de manière adéquate.

**Art. L. 221-4** - L'étranger maintenu en zone d'attente est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Ces informations lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend. Mention en est faite sur le registre mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 221-3, qui est émargé par l'intéressé. Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7.

**Art. L. 111-7** - Lorsqu'un étranger fait l'objet d'une mesure de non-admission en France, de maintien en zone d'attente ou de placement en rétention et qu'il ne parle pas le français, il indique au début de la procédure une langue qu'il comprend. Il indique également s'il sait lire. Ces informations sont mentionnées sur la décision de non-admission, de maintien ou de placement. Ces mentions font foi sauf preuve contraire. La langue que l'étranger a déclaré comprendre est utilisée jusqu'à la fin de la procédure. Si l'étranger refuse d'indiquer une langue qu'il comprend, la langue utilisée est le français.

**Art. L. 111-8** - Lorsqu'il est prévu aux livres II et V du présent code qu'une décision ou qu'une information doit être communiquée à un étranger dans une langue qu'il comprend, cette information peut se faire soit au moyen de formulaires écrits, soit par l'intermédiaire d'un interprète. L'assistance de l'interprète est obligatoire si l'étranger ne parle pas le français et qu'il ne sait pas lire. En cas de nécessité, l'assistance de l'interprète peut se faire par l'intermédiaire de moyens de télécommunication. Dans une telle hypothèse, il ne peut être fait appel qu'à un interprète inscrit sur l'une des listes prévues à l'alinéa suivant ou à un organisme d'interprétariat et de traduction agréé par l'administration. Le nom et les coordonnées de l'interprète ainsi que le jour et la langue utilisée sont indiqués par écrit à l'étranger.

Voir également art. R. 111-1 à R. 111-12 sur les interprètes traducteurs et art. R. 221-3.

## 7 - Assistance médicale

Les maintenus peuvent demander l'assistance d'un médecin. Le service médical de ZAPI 3 est la seule unité de soins existant en faveur de l'ensemble des étrangers maintenus en zone d'attente (ZAPI et terminaux). Depuis l'été 2003, l'équipe médicale a été considérablement augmentée avec la signature d'une convention avec un hôpital de la région parisienne : trois médecins (qui ne sont pas présents de façon permanente) et trois infirmiers présents sept jours sur sept, de 8h à 20h. L'objectif est d'aboutir à une présence 24h/24h. En cas d'urgence, et en l'absence du service médical de ZAPI, les personnes sont amenées à l'hôpital Robert Ballanger situé à Aulnay-sous-Bois.

En cas d'urgence pour les personnes maintenues dans les terminaux, la PAF a recours au SMUR (Service médical d'urgence) ou aux centres hospitaliers proches de l'aéroport.

Dans les zones d'attente de province les situations sont très diverses. La police peut appeler les médecins du centre de rétention voisin, ou faire appel au SAMU ou encore à des médecins privés. Dans tous les cas, il n'y a pas d'accès direct et la personne doit demander à la police<sup>90</sup>.

**Art. L. 221-4** - Il est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance [...] d'un médecin.

<sup>90</sup> Anafé, *Campagne de visites des zones d'attente en France - Novembre 2005 à mars 2006 - Novembre 2006*.

## 8 - Droit à un conseil

D'après la loi, un maintenu peut demander à s'entretenir avec un conseil de son choix qui peut intervenir à tout moment et en tout lieu au soutien de son client<sup>91</sup>. Cependant, les étrangers ne possèdent généralement pas le nom d'un avocat lors de leur arrivée en France et il n'existe pas de permanence organisée. Par ailleurs, lorsque la famille ou l'intéressé prend contact avec un avocat, celui-ci doit se présenter au chef de quart pour demander accès à la zone d'attente, ce qui leur est généralement refusé dans les terminaux, bien qu'ils aient le droit de rencontrer leur client à tout moment. La plupart du temps, les avocats ne se rendent pas dans les lieux et attendent l'audience devant le juge des libertés et de la détention pour rencontrer leur client.

Les non-admis et les personnes en transit interrompu peuvent également réclamer l'assistance consulaire prévue par la Convention de Vienne. Cependant, aucune liste des consulats n'est disponible et il est rare que les consuls des pays de provenance se déplacent jusqu'en zone d'attente. Cela a pourtant une importance, en particulier quand l'authenticité d'un passeport est mise en cause.

Depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003, les avocats et interprètes devraient disposer d'un local pour pouvoir s'entretenir de manière confidentielle avec leur client, local qui devrait être équipé d'une ligne de téléphone et d'un télécopieur. Pour l'instant, aucune zone d'attente en France, pas même la ZAPI 3, ne dispose de tels aménagements y compris depuis que cette mention est prévue par le CESEDA.

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe, dans son rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France, publié le 10 décembre 2007, recommande que « *les autorités françaises prennent des mesures en vue d'assurer de manière effective l'accès des avocats – y compris des avocats commis d'office – aux étrangers maintenus en zone d'attente, à tous les stades de la procédure* ».

**Art. L. 221-4** - Il est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut [...] communiquer avec un conseil.

**Art. L. 221-2** – [...] Dans ces lieux d'hébergement, un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers est prévu. A cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat [...].

## 9 - Droit de visite

Le maintenu peut recevoir la visite de toute personne de son choix et il n'est pas requis de justifier d'un lien de parenté. A l'aéroport de Roissy, les visiteurs sont généralement soumis à des horaires de visite (de 8 h à 20 h) et, en pratique, des limitations de temps (environ 15 minutes) sont imposées par la PAF. Ils se voient en outre généralement refuser l'accès à une personne maintenue dans les terminaux.

Dans les zones d'attente de province, ce droit est prévu en théorie mais la situation est très différente selon les zones<sup>92</sup>.

*Remarque : Les droits à bénéficier de l'assistance d'un conseil et de recevoir des visites impliquent que l'étranger maintenu puisse communiquer avec l'extérieur. Or certains lieux de l'aéroport, où peuvent être maintenus plus ou moins longtemps des étrangers, ne disposent pas de cabine téléphonique. Dans les postes de police des terminaux T2A (salle du fond), B, C, E, F et T3 de l'aéroport de Roissy les cabines téléphoniques sont à l'extérieur des locaux<sup>93</sup>.*

*La Croix-Rouge, qui remplace l'Office des migrations internationales, doit en principe remettre à tout étranger maintenu une carte téléphonique gratuite. Elle tente de se rendre quotidiennement dans les terminaux.*

**Art. L. 221-4** - Il est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut [...] communiquer [...] ou toute personne de son choix.

<sup>91</sup> Cass. Civ 2<sup>ème</sup>, 25 janvier 2001, Bijou Mweze.

<sup>92</sup> Anafé, *Campagne de visites des zones d'attente en France - Novembre 2005 à mars 2006 - Novembre 2006*, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

<sup>93</sup> Cf. Chapitre 5 / 2 Les aéroports.

## 10 - Le lieu de réacheminement

Au cours du maintien, l'étranger peut en principe partir à tout moment vers tout pays de son choix, à condition qu'il y soit admissible et qu'il possède la billetterie nécessaire (Art. L. 221-4).

Mais dans les faits, il est la plupart du temps réacheminé vers la ville de provenance<sup>94</sup>. Il résulte en effet de la loi du 26 février 1992, qui intègre les articles L. 213-4 et suivants, que lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, l'entreprise de transport aérien, maritime ou routier qui l'a acheminé est tenue de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières, cet étranger au point, c'est-à-dire à la ville (et non pas le pays), où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, dans l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis. Ces mêmes dispositions s'appliquent à l'égard d'un étranger en transit interrompu, si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou encore si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France. Enfin, les frais de prise en charge de l'étranger pendant le délai nécessaire à son réacheminement ainsi que les frais de ce dernier incombent à l'entreprise qui l'a débarqué en France.

Pour l'application de ces mesures, la connaissance non seulement de la ville de provenance mais également du vol emprunté est déterminante. En cas de provenance ignorée, la PAF ne devrait pas pouvoir mettre à exécution une quelconque mesure de réacheminement et, au terme des vingt jours de maintien en zone d'attente, l'étranger devrait nécessairement être admis sur le territoire. Il peut arriver qu'elle en décide autrement.

Afin de pouvoir déterminer la provenance, la PAF a décidé de systématiser les contrôles en passerelle des avions. Elle a parfois tendance à refuser de notifier le maintien en zone d'attente d'un étranger se trouvant en zone internationale et dont la provenance et la date d'arrivée ne peuvent pas par définition être portées à la connaissance de l'administration.

En tout état de cause, une simple déclaration de l'étranger ne sera pas suffisante et devra être avérée par des preuves matérielles tangibles, c'est-à-dire une billetterie.

Lorsque le renvoi se fait à destination du pays d'origine, l'administration doit être en possession des mêmes éléments que pour les mesures d'éloignement, à savoir un passeport en cours de validité ou un laissez-passer délivré par les autorités consulaires qui ont procédé à toutes les démarches d'identification de la personne concernée.

Si le renvoi n'est pas possible (méconnaissance de l'entreprise de transport, de la ville de provenance et de la nationalité), la personne peut être admise sur le territoire avant l'expiration des vingt jours. Une pratique de plus en plus courante est de placer ces personnes en garde à vue<sup>95</sup> pour défaut de présentation de documents de voyage ou communication de renseignements inexacts...

Cette situation est fréquente notamment pour les ressortissants palestiniens et somaliens.

**Art. L. 213-4** - Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, cet étranger au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, dans l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis.

<sup>94</sup> Transposition de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 – norme 3-35 de l'annexe 9.

<sup>95</sup> Cf. Chapitre 8 : *La sortie de la zone d'attente – le placement en garde à vue.*



# Chapitre 5

## Les différents lieux de la zone d'attente<sup>96</sup>

---

### 1 - Le lieu d'hébergement de type " hôtelier "

#### ZAPI 3<sup>97</sup>

Située dans la zone de fret 1, à proximité immédiate des voies menant aux pistes, la ZAPI 3, créée en janvier 2001, est un bâtiment moderne d'un étage entouré de grillages. Sa capacité d'accueil est de 170 personnes environ.

Il comprend, au rez-de-chaussée, les bureaux de la PAF, du GASAI (service de la PAF chargé du traitement juridique des dossiers), de l'OFPRA et trois locaux pour les visites des proches et des avocats.

L'espace de privation de liberté s'étend sur une partie du rez-de-chaussée et tout le premier étage. Au niveau inférieur se trouvent un hall avec des cabines téléphoniques, deux salles de télévision, un réfectoire, le service médical, accessible aux maintenus au moyen d'une sonnerie, et des sanitaires. Il y a quelques chambres au rez-de-chaussée (six) et un couloir qui ouvrent sur un jardin avec des jeux d'enfants (en face des pistes) et des bancs. L'accès à ce jardin est restreint par des horaires, les portes sont fermées le soir à 20 h 00.

Au premier étage se trouvent la très grande majorité des chambres. L'espace est séparé en plusieurs couloirs avec quelques distinctions : une partie est réservée aux mineurs non accompagnés de plus de treize ans, une autre aux femmes, des chambres plus grandes sont prévues pour les familles et enfin un couloir hommes est à l'opposé. Ces espaces ne sont toutefois pas cloisonnés. Les mineurs de moins de treize ans sont placés dans des hôtels de la zone aéroportuaire sans que personne n'en soit informé et gardés par une nourrice, pas même par leurs administrateurs ad hoc<sup>98</sup>. Ils sont déplacés en ZAPI 3 chaque fois que nécessaire (accomplissement d'une démarche procédurale ou entretien avec une personne tierce). Même leur administrateur ad hoc n'a pas le droit de s'entretenir avec eux dans l'hôtel dans lequel ils sont hébergés.

La Croix-Rouge française a signé une convention avec le Ministère de l'intérieur en juillet 2007 afin d'assurer la garde et l'accueil des mineurs isolés placés en zone d'attente. Deux chambres ont été aménagées au rez-de-chaussée de la ZAPI afin d'accueillir les mineurs de plus de 13 ans mais elles ne sont pas encore mises en service.

Les sanitaires et douches sont situés dans les couloirs de jonction entre les deux ailes du bâtiment. Une pièce est destinée aux enfants (avec des jouets). S'y trouvent également les deux bureaux de la Croix-Rouge, chargée de l'assistance humanitaire, ainsi qu'une salle où est stocké son matériel, celui de l'Anafé et un bureau de la PAF, destiné à l'enregistrement des demandes d'asile (chambre 27). La garde est assurée par des policiers circulant dans les couloirs. Des hauts-parleurs permettent aux policiers d'appeler les étrangers (TGI, renvoi, entretien OFPRA...).

Les étrangers maintenus ont une totale liberté de circulation à l'étage et dans une partie plus restreinte du rez-de-chaussée. C'est dans cet espace que près d'une trentaine de cabines téléphoniques sont installées pour permettre aux maintenus de communiquer.

*Remarque : Bien que les difficultés les plus importantes ne surgissent généralement pas à ZAPI 3, bâtiment propre et neuf, différents problèmes ont cependant été relevés par les personnes habilitées à se rendre en zone d'attente et par les permanenciers, tels que des réveils à 3 ou 4 h du matin et de nombreuses heures passées dans une petite salle en attendant le transport au TGI ou dans les*

---

<sup>96</sup> Anafé, *Campagne de visites des zones d'attente en France - Novembre 2005 à mars 2006 - Novembre 2006*, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

<sup>97</sup> Annexe 17, Comment se rendre à ZAPI 3, et Annexes 18 et 19 : plans de ZAPI 3.

<sup>98</sup> Cf. Chapitre 3 *Les mineurs*.

*terminaux en vue d'un renvoi, des hauts-parleurs qui vocifèrent, même si ces derniers ont eu tendance à disparaître depuis que la Croix-Rouge a accepté de se charger des réveils ...<sup>99</sup>.*

## La fermeture de ZAPI 2

Situé loin des aérogares sur la route du Mesnil Amelot, ce lieu de maintien est une partie du centre de rétention qui a été séparé pour accueillir initialement soixante-dix personnes. Au mois de juillet 2002, cinquante places supplémentaires ont été créées par la pose de bâtiments provisoires, de type ALGECO.

Les bâtiments sont des petits pavillons avec des chambres doubles de 5 m<sup>2</sup>, munies de lits superposés et de placards en métal. Les sanitaires et les douches sont dans le couloir. Les bâtiments sont séparés par des grilles. Les locaux sont militaires. Le chauffage est souvent défectueux. Les repas sont servis dans le réfectoire commun au centre de rétention. Pour joindre l'extérieur, des cabines de téléphone sont disposées en dehors des bâtiments.

Ce lieu est fermé depuis août 2003. Il a été rendu au centre de rétention administrative du Mesnil Amelot.

## L'ouverture de ZAPI 4

Au cours des mois de décembre 2007 et janvier 2008, la zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle a connu un afflux important, notamment de personnes d'origine tchétchènes, ce qui a contraint le Préfet à réquisitionner à nouveau une salle d'embarquement, la salle B33. Celle-ci n'était évidemment pas conforme aux normes de confort fixées par la loi. Une autre salle, également d'embarquement, a alors été ouverte le 10 janvier 2008 mais cette fois-ci considérée d'emblée comme satisfaisante par les pouvoirs publics puisque ceux-ci ont affirmé qu'il s'agissait d'un nouveau site d'hébergement, dénommé ZAPI 4. Pourtant, aucunement conçu en vue du maintien d'étrangers en zone d'attente pendant plusieurs jours, même quelques heures, il ne satisfait pas plus aux prescriptions légales et a déjà fait l'objet de vives critiques, tant au regard des conditions matérielles que du point de vue de l'impossibilité pour les étrangers qui y sont maintenus d'exercer leurs droits fondamentaux de manière effective et satisfaisante<sup>100</sup>.

## 2 - Les aérogares<sup>101</sup>

### Description des lieux

Les aérogares ne doivent en principe pas servir de lieu de maintien. Les étrangers doivent y rester tout au plus le temps de l'accomplissement des formalités en vue de la notification de leurs droits par les services de police et être ensuite transférés dans un espace approprié à l'hébergement.

Tout étranger maintenu en zone d'attente, qu'il soit non-admis, en transit interrompu ou demandeur d'asile, doit se voir reconnaître les droits énumérés par l'article L. 221-4 du CESEDA<sup>102</sup>.

A l'aéroport Roissy CDG, pour chacune des huit aérogares T1, T2 (A, B, C, D, E et F) et T3, les étrangers peuvent être contrôlés dans deux lieux différents :

- dès leur sortie de l'avion lorsque la PAF décide de recourir à des contrôles « *passerelle* » ou « *en porte d'avion* » pour certains vols considérés comme sensibles ;
- lors de leur présentation aux aubettes, où s'effectue le contrôle habituel des documents d'identité et de voyage.

Ils sont alors conduits vers le poste de police du terminal où s'effectuent les premières vérifications ; si de plus amples investigations sont nécessaires, les dossiers sont examinés au poste de quart. À la différence des postes de police, il n'existe pas de poste de quart dans chaque terminal, par exemple au T2B et au T3. Les personnes contrôlées au T2B sont alors conduites au poste de quart du T2A, celles contrôlées au T3 vont au T1.

<sup>99</sup> Anafé, *Zone d'attente : 10 ans après les difficultés persistent, mai 2002. Pour un accès permanent des associations en zone d'attente, décembre 2001*, téléchargeables sur le site de l'Anafé.

<sup>100</sup> Anafé, *Visites des associations dans les terminaux de l'aéroport de Roissy et en ZAPI 4, du 28 décembre 2007 au 18 janvier 2008, février 2008*, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

<sup>101</sup> Anafé, *Une France inaccessible, Rapport de visites en aérogares – Zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle, décembre 2007*, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

<sup>102</sup> Logement et nourriture, souvent à la charge des compagnies aériennes, sont assurés pendant toute la durée de leur maintien.

Pendant cette phase des contrôles, il est généralement impossible pour les représentants de l'Anafé de s'entretenir avec les personnes maintenues, au motif qu'elles sont en cours de procédure, c'est-à-dire dans l'attente de la notification de leur maintien en zone d'attente. Lors de la plupart des visites organisées dans les aéroports, les officiers de quart ne veulent pas s'entretenir avec l'Anafé ; il est même parfois impossible d'obtenir des agents de police le nom de l'officier de quart, celui-ci étant « *indisponible* ». Au cours de l'année 2006, les visites des postes de quart ont été purement et simplement interdites.

## **Zone dite « internationale »**

Tant qu'un étranger n'a pas été enregistré par la police, il n'existe pas pour l'administration, ce qui peut l'exposer à une situation extrêmement précaire. Un étranger qui débarque d'un avion et se dirige vers les aubettes de contrôle traverse l'espace de l'aéroport parfois désigné comme zone « *internationale* » ou « *stérile* ». Des étrangers ont témoigné être restés parfois plusieurs jours dans cette zone sans parvenir à se faire enregistrer par la PAF. Ils n'ont alors pas la possibilité d'exercer les droits les plus élémentaires : certains ont témoigné avoir été nourris par des passagers et avoir dormi sur des banquettes pendant plusieurs jours.

### **Terminal 1**

En 2007, à la suite d'importants travaux dans le terminal, une salle neuve est affectée au maintien des étrangers.

Le nouveau **poste de police** est situé entre les satellites /1.2.3/ et /4.5.6/. Il est composé de trois pièces, la première dès l'entrée étant une salle de repos destinée aux policiers. La seconde est la salle de maintien proprement dite. À l'entrée se trouve un bureau ; la pièce est grande, dispose de bancs et comporte deux téléphones, l'un à carte, l'autre gratuit. Le 18 juillet 2007, la sonnerie du téléphone gratuit était coupée, il n'y avait aucun moyen d'avoir connaissance d'un appel entrant. À côté de cette salle se trouve une petite pièce destinée à la fouille.

Le **poste de quart** se situe juste à côté des contrôles frontières, il est assez petit (salle d'accueil et trois petits bureaux). Il n'y a pas de salle de maintien. Quelques chaises à l'accueil sont installées pour les étrangers à l'égard desquels des vérifications sont en cours.

### **Terminal 2**

Au **terminal 2A**, l'ancien poste de police de la porte 7 n'est plus utilisé depuis février 2006 en tant que tel. Cet endroit est désormais une « *vigie* », une sorte d'accueil où sont réceptionnées les « *entrées au salon* » - salle plus officielle et « *commerciale* » gérée par ADP. C'est dans cet endroit que les visiteurs de l'Anafé se procurent l'indispensable « *badge vert* » qui permet de circuler en zone dite « *internationale* », en échange d'une pièce d'identité.

Le **poste de police du 2A**, en sous-sol, est récent. L'accueil est situé à côté de la zone dite « *internationale* », à environ quinze mètres du tarmac ; ont été installés un banc pour les voyageurs et une bombonne d'eau. Ce poste possède deux grandes salles de maintien, récentes, claires, séparées l'une de l'autre :

1. la salle au fond est grande (environ 20 m<sup>2</sup>), elle contient deux bancs encastrés dans le mur, face-à-face ; cette salle est réservée aux personnes « *pour l'embarquement* » ; aucun téléphone n'y est installé ;
2. la salle mitoyenne est plus grande (environ 30 m<sup>2</sup>), elle contient également deux bancs encastrés ; cette salle est réservée aux personnes « *en transfert pour ZAPI* » ; un téléphone y a été installé au début de l'année 2007.

Ces salles sont munies de portes avec serrure et hublot. Un poste de contrôle vitré permet d'observer simultanément les deux salles. Au fond de chacune des salles, la porte d'accès aux toilettes est verrouillée. Les étrangers ne peuvent les utiliser que sous la surveillance d'un policier. Le couloir dispose d'une cabine téléphonique à carte.

À côté de la salle n°2, un espace qui peut se fermer au moyen d'un rideau est utilisé pour procéder aux fouilles et aux palpations.

Derrière l'accueil et sur l'aile droite du poste se trouvent les bureaux de la PAF (salle de rédaction, salle de repos...).

L'accès au **poste de quart du terminal 2A** est systématiquement refusé à l'Anafé depuis le mois de juin 2006.

Au **terminal 2B**, il n'y a pas de poste de quart. Dans le **poste de police**, la cellule de maintien et de garde à vue est située dans une pièce plutôt vétuste entre l'espace d'accueil et la salle de repos des agents. Il faut passer derrière le guichet où sont installés les gardiens pour la visiter. Ces derniers refusent parfois l'accès. La cellule est assez petite, 5 ou 6 m<sup>2</sup>, et munie d'un seul banc. Deux vitres couvrent les côtés, la porte est également vitrée ; une petite ouverture, pratiquée dans le bas de la porte, tient lieu d'aération. Le téléphone est situé en-dehors de la cellule et la fontaine d'eau se trouve dans la salle de repos voisine. Selon la police, cette cellule est très peu utilisée ; la plupart des personnes qui y sont maintenues sont en cours de réacheminement ; les autres sont en général conduites au poste de quart du 2A. Lors d'une visite, le 31/05/07, les membres de l'Anafé ont constaté qu'il n'y avait pas de téléphone gratuit à la disposition des maintenus.

Au **terminal 2C**, les locaux du poste de police sont en sous-sol ; c'est sombre et, selon un policier, « *quand il fait chaud, il fait très chaud, et c'est pour tout le monde pareil* ». À gauche de l'accueil, placées sous la surveillance directe de la police, deux petites cellules vitrées d'environ 4 m<sup>2</sup>, avec une minuscule ouverture dans la vitre pour l'aération. Chaque cellule contient un petit banc et un autre se trouve juste devant l'une des deux cellules. La porte reste selon la PAF constamment ouverte, ce qui permet aux étrangers maintenus d'accéder facilement au téléphone, placé à l'extérieur. La bombonne d'eau se situe dans la salle de repos des fonctionnaires de police. Les toilettes sont au fond du couloir à gauche, à l'extérieur du poste de police.

Le **poste de quart du terminal 2C**, où se trouve l'officier responsable des 2C et 2D, est situé non loin du poste de police, en zone dite « *internationale* » à côté des aubettes. Il est constitué d'une grande pièce où s'effectue l'accueil et de deux bureaux.

Le **terminal 2D** est réservé aux vols dits « *Schengen* », internes à l'Europe. Il n'y a pas de contrôles effectués par la PAF, ni de lieu de maintien. Le poste de police, minuscule, est exclusivement affecté à la police judiciaire.

Au **terminal 2E**, tous les bureaux de police se situent au même endroit : bureaux des majors, bureau de l'officier du **poste de quart, poste de police** et cellules de maintien. L'endroit est récent et clair, sur deux étages. Au rez-de-chaussée, les bureaux de la PAF. Au pied des escaliers se trouvent quelques autres bureaux et une grande salle de maintien, d'environ 25 m<sup>2</sup>, munie de bancs encastrés dans le mur sur trois côtés de la pièce et de trois caméras de vidéosurveillance, placées au plafond, permettant de couvrir la totalité de la pièce. C'est la seule cellule ayant des toilettes à proximité (hommes et femmes). Cette pièce est sans aération, ni téléphone ou fontaine d'eau. Les policiers justifient l'absence de téléphone pour des raisons de sécurité, mais l'agent de police, interpellé sur ce point, assure que les maintenus peuvent librement utiliser le téléphone du bureau de quart. La porte est constamment verrouillée ; au-dessus du hublot de surveillance, un panneau indique : « *lors de la rétention de personnes, veillez à bien fermer la porte à double tour* ». L'Anafé n'a jamais vu de personnes maintenues dans cette cellule.

Au fond du couloir, l'espace d'accueil muni d'un simple banc donne sur la zone dite « *internationale* ». Sur la gauche, une petite salle de maintien d'environ 5 m<sup>2</sup>, vitrée, avec trois bancs encastrés. Il n'y a pas d'aération mais la porte est généralement ouverte.

Au **terminal 2F**, l'entrée du **poste de police** était, durant le courant de l'année 2006, soustraite à la vue des voyageurs par de grands paravents pour cacher les personnes assises à l'extérieur du poste en cas d'affluence. Les paravents ont disparu, semble-t-il à la fin de l'« *opération Picaros* », par laquelle de nombreux Boliviens, parfois une cinquantaine, ont été renvoyés en collaboration avec l'Espagne dès l'arrivée des vols. La cellule se situe au fond du poste de police derrière l'espace d'accueil où sont placés trois bancs. Elle mesure environ 7 m<sup>2</sup>, elle contient un petit box de 2 m<sup>2</sup>, vitré, contenant deux bancs. Cette pièce est vétuste et sale, sans aération, elle sent l'urine et est parfois jonchée de restes de nourriture. Une inscription, parmi d'autres, sur le mur : « *on nous traite comme des rats* » (05/05/06). La porte serait toujours fermée. La cabine téléphonique est située à l'extérieur du poste, en zone dite « *internationale* », environ à 15 mètres. La bombonne d'eau est réservée à la police.



## Terminal 3

Au **terminal 3**, le **poste de police** est situé dans le hall des départs, il est composé de trois pièces : l'accueil, une salle de procédure et une salle de repos partagée avec les militaires travaillant dans le cadre du plan Vigipirate. Le futur **poste de quart** et la future salle de maintien seront dans le bâtiment des arrivées.

Ce sont principalement des vols charters qui atterrissent au terminal 3. En général, les personnes contrôlées sont conduites au poste de police, avant d'être transférées au poste de quart du terminal 1 en vue de l'analyse plus approfondie de leurs documents et d'un éventuel maintien en zone d'attente.

Le poste de police est composé de deux pièces mitoyennes et du bureau de quart. Une porte permet d'accéder directement à la salle de maintien : cette salle est neuve, munie de bancs fixés dans les murs. Le mur mitoyen avec le poste de quart est percé d'une vitre en plexiglas teintée. Selon la police, les maintenus peuvent téléphoner des cabines à l'extérieur de la salle de maintien mais un agent de police nous assure que « *cette salle de maintien n'est jamais utilisée* ».

L'agencement de l'aérogare T3 semble avoir été conçu de façon à éviter toute errance de passagers : ces derniers arrivent en bus, passent par des portes qui ne s'ouvrent que de l'intérieur et sont surveillées par les agents de la PAF.

# Chapitre 6

## Les demandeurs d'asile à la frontière

---

La procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile est dérogatoire car elle échappe au pouvoir de décision qui est en principe dévolu à l'OFPRA et à la Cour nationale du droit d'asile (ancienne Commission des recours des réfugiés en matière d'asile), en vue de la reconnaissance de la qualité de réfugié. Elle laisse ainsi une large place au Ministère de l'intérieur qui agit prioritairement dans le sens du contrôle des flux migratoires au détriment des nécessités individuelles de protection.

### 1 - Procédure

#### Enregistrement

L'étranger qui sollicite l'asile à la frontière peut le faire dès son arrivée ou à tout moment durant son maintien en zone d'attente auprès de la PAF. 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 »). Ce sera le Ministère de l'intérieur qui prendra la décision finale.

*Remarque : L'enregistrement de la demande d'asile se fait généralement lors de l'arrivée de l'étranger en même temps que sa notification de non-admission. S'il n'a pas été fait à ce stade, il est possible de se présenter à un bureau consacré à cela uniquement, qui se trouve dans la ZAPI 3. Toutefois, les horaires d'ouverture, restreints, ne permettent pas aux personnes absentes toute la journée (en vue d'un embarquement ou de la comparution devant le juge des libertés et de la détention, par exemple) de s'y rendre. 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.*

#### Audition

Dans la zone d'attente de Roissy CDG, 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. Après audition, l'OFPPA émet par écrit un avis motivé et le transmet au Ministère de l'intérieur.

Dans les autres zones d'attente, la procédure est différente : à Orly, les agents de la DAF se déplacent parfois ; dans les autres zone d'attente, l'entretien se fait généralement par téléphone.

En 2006, l'OFPPA a rendu 2 556 avis et 2 278 en 2005.

## Décision

Le Ministère de l'intérieur, plus spécialement la DLPAJ, après consultation de l'avis de l'OFPPA, prend une décision sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande<sup>103</sup> :

- 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, tendant à la reconnaissance du statut de réfugié ;

- soit il juge que la demande d'asile est manifestement infondée. Un refus d'admission au titre de l'asile, qui doit être écrit et motivé, est alors notifié par la PAF et l'étranger devient un « non-admis ». Le refus est en principe accompagné de la décision motivée du Ministère de l'intérieur, impliquant le refoulement immédiat de l'étranger, le plus souvent vers le pays de provenance. Un recours contre cette décision est possible dans un délai de quarante-huit heures.

**Art. L. 221-1** - 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.

**Art. R. 213-2** - Lorsque l'étranger qui se présente à la frontière demande à bénéficier du droit d'asile, une décision de refus d'entrée en France ne peut être prise qu'après consultation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

**Art. R. 213-3** - L'autorité administrative compétente pour prendre la décision mentionnée à l'article R. 213-2 de refuser l'entrée en France à un étranger demandant à bénéficier du droit d'asile est le ministre de l'intérieur.

## Recours

La nouvelle loi du 20 novembre 2007 limite le droit à un recours suspensif aux seules décisions de refus d'admission sur le territoire opposées aux demandeurs d'asile. Les autres motifs de refus d'entrée en France ne peuvent donc bénéficier de ce recours.

### Délai de recours

L'article L. 213-9 prévoit que l'étranger demandeur d'asile dispose d'un délai de 48 heures pour déposer un recours contre son refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile devant le Tribunal administratif de Paris, qui a une compétence exclusive sur l'ensemble du territoire. Ce délai se calcule à partir de la notification de la décision de non-admission ministérielle par la PAF, jusqu'à l'enregistrement de la requête par le tribunal administratif compétent. Etant donné la brièveté de ce délai, le recours peut être transmis par télécopie<sup>104</sup>.

L'article L. 213-9 prévoit par ailleurs qu' « *aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile* ». Il est probable que cette disposition entraîne l'irrecevabilité des requêtes en référé-liberté qui pouvaient auparavant être déposées sans condition de délai. Cela implique que le recours contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile doit IMPERATIVEMENT être présenté dans les 48 heures, faute de quoi cette décision devient définitive et l'étranger concerné se trouve privé de tout autre recours.

<sup>103</sup> Cf. annexe 20, exemple de décision du Ministère de l'intérieur.

<sup>104</sup> Numéros de télécopie du tribunal administratif de Paris : 01 44 59 45 45 ou 01 44 59 45 46 ou 01 44 59 44 99.





## **Obligation de motivation de la requête et rejet par ordonnance**

L'article L. 213-9 prévoit que « *l'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile peut, dans les quarante-huit heures suivant la notification de cette décision, en demander l'annulation, par requête motivée, au président du tribunal administratif* » et que « *par dérogation au précédent alinéa, le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cette fin peut, par ordonnance motivée, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou manifestement mal fondés* ».

La loi impose la rédaction d'une requête motivée contre la décision de refus d'admission au titre de l'asile. Le défaut de motivation peut permettre au juge administratif de rejeter sans audience les recours « manifestement mal fondés ».

Il est encore trop tôt pour connaître précisément le niveau de motivation exigé par les juridictions administratives, car celui-ci sera progressivement déterminé par la jurisprudence. Néanmoins, nous pouvons déjà savoir que 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 requête doit contenir au moins un moyen d'illégalité formelle :

- les conditions de réalisation de l'entretien avec l'OFPRA : entretien réalisé par téléphone, absence d'interprète, ...
- l'absence éventuelle de délégation de signature de la personne qui a signé la décision
- les conditions de notification de la décision par la PAF : absence d'interprète, absence de communication de la décision motivée du Ministère de l'intérieur.

Cependant, 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.

La décision de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile comprend en général deux parties. La première reprend en résumé le récit des menaces invoquées par l'intéressé. La seconde partie, couvrant l'illégalité substantielle, précise de façon plus ou moins détaillée les raisons pour lesquelles l'administration a considéré que la demande d'asile était manifestement infondée. L'argumentation de la requête peut donc porter sur :

- interprétation erronée du récit,
- l'absence d'éléments importants de l'histoire personnelle qui peuvent avoir une influence sur l'examen de la demande d'asile,
- la contestation point par point des motifs de la décision de rejet,
- l'ajout d'éléments nouveaux ou de preuves documentaires.

### **L'audience au tribunal administratif**

La loi prévoit le déroulement de l'audience au sein du tribunal administratif. Toutefois, il est également prévu d'organiser des audiences par visioconférence, le requérant restant maintenu dans la zone d'attente et le magistrat siégeant dans son tribunal.

La nouvelle loi prévoit certes que l'étranger pourra s'opposer à cette audience délocalisée. La question est de savoir s'il sera correctement informé par le greffe du tribunal des véritables enjeux et des garanties qui devront être spécialement aménagées. Sur le terrain et dans le cadre de sa mission d'assistance juridique, l'Anafé constate ainsi fréquemment que les étrangers maintenus en zone d'attente n'ont pas été véritablement mis en mesure de comprendre la portée de leurs droits notifiés au moment de leur placement en zone d'attente, notamment à propos du jour franc dont le bénéfice est de même subordonné à une demande expresse<sup>105</sup>. On peut craindre qu'il en soit de même à propos de l'audience qui serait fixée par le greffe du tribunal administratif.

---

<sup>105</sup> Le jour franc est un jour entier de 0h à 24h, ce qui signifie concrètement que le rapatriement peut intervenir seulement à partir du surlendemain 0h de la notification.

Art. L. 213-9 - L'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif compétent. Toutefois, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, celle-ci peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente et le président du tribunal ou le magistrat désigné à cette fin siéger au tribunal dont il est membre, relié à la salle d'audience, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission. La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un.

L'article L. 213-9 prévoit que « l'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné à cette fin le concours d'un interprète ».

En s'en tenant à la seule et stricte lecture de ce texte, l'assistance d'interprète ne peut se faire que lors de l'audience, ce qui est paradoxal, car pour rédiger la requête en français à l'origine du déclenchement de cette audience, les étrangers non francophones ont besoin d'un interprète dès le début de la procédure.

Enfin, l'article L. 213-9 prévoit que « 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 ».

En s'en tenant à la seule et stricte lecture du texte, il semble que le droit à l'assistance d'un avocat commis d'office soit également limité à l'audience. Le demandeur aura dû auparavant soit engager un à ses frais, soit se débrouiller seul pour rédiger une requête suffisamment argumentée en droit et ainsi prévenir le risque que le tribunal ne la rejette sans audience préalable.

La loi ne prévoit aucun délai au tribunal administratif pour convoquer une audience et pour statuer sur la requête. Compte tenu de l'urgence inhérente à la procédure de maintien en zone d'attente, les tribunaux semblent appliquer des délais similaires aux référés libérés : audience en quarante-huit heures et décision le jour même.

### Voies de recours

L'article L. 213-9 prévoit que « le jugement du président du tribunal administratif ou du magistrat désigné par lui est susceptible d'appel dans un délai de quinze jours devant le président de la cour administrative d'appel territorialement compétente ou un magistrat désigné par ce dernier. Cet appel n'est pas suspensif ».

Le caractère non suspensif de la procédure en appel limite celle-ci à un effet purement théorique. Une fois que le tribunal administratif aura rendu sa décision en première instance, la PAF pourra procéder au réacheminement sans attendre la décision de la Cour administrative d'appel.

Art. L. 213-9 - L'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile peut, dans les quarante-huit heures suivant la notification de cette décision, en demander l'annulation, par requête motivée, au président du tribunal administratif.

Le président, ou le magistrat qu'il désigne à cette fin parmi les membres de sa juridiction ou les magistrats honoraires inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 222-2-1 du code de justice administrative, statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

Aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile.

L'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné à cette fin le concours d'un interprète. 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. L'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

Par dérogation au précédent alinéa, le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cette fin peut, par ordonnance motivée, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou manifestement mal fondés.

L'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif compétent. Toutefois, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, celle-ci peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente et le président du tribunal ou le magistrat désigné à cette fin siéger au tribunal dont il est membre, relié à la salle d'audience, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission. La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un.

- ! La décision de refus d'entrée au titre de l'asile ne peut être exécutée avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification ou, en cas de saisine du président du tribunal administratif, avant que ce dernier ou le magistrat désigné à cette fin n'ait statué.
- ! Les dispositions du titre II du présent livre sont applicables.
- ! Le jugement du président du tribunal administratif ou du magistrat désigné par lui est susceptible d'appel dans un délai de quinze jours devant le président de la cour administrative d'appel territorialement compétente ou un magistrat désigné par ce dernier. Cet appel n'est pas suspensif.
- ! Si le refus d'entrée au titre de l'asile est annulé, il est immédiatement mis fin au maintien en zone d'attente de l'étranger, qui est autorisé à entrer en France muni d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, une autorisation provisoire de séjour lui permettant de déposer sa demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.
- ! La décision de refus d'entrée au titre de l'asile qui n'a pas été contestée dans le délai prévu au premier alinéa ou qui n'a pas fait l'objet d'une annulation dans les conditions prévues au présent article peut être exécutée d'office par l'administration.

## 2 – Evolution de la demande d'asile à la frontière

Le nombre de demandeurs d'asile a également chuté successivement en 2002, 2003 et 2004 de 25 %, 24,1% et 57%<sup>106</sup>. Le nombre de demandeurs d'asile était de 2 336 en 2005 et de 2 727 en 2006. En 2006, environ 96 % des demandes d'asile aux frontières sont enregistrées dans la seule zone de l'aéroport de Roissy CDG. 78 demandes ont été effectuées à l'aéroport d'Orly (2,9%). 15 demandes d'asiles ont été enregistrées en province en 2006 contre 23 en 2005 et 45 en 2004.

En 1996, le taux d'admission était de 36 % avec près d'un tiers des décisions de rejet fondées sur le principe du pays tiers sûr, écarté depuis par la jurisprudence. En 1997, le taux est remonté à 50% pour atteindre jusqu'à 60 % en 1998. Mais les chiffres ont ensuite baissé en 1999 (36 %), 2000 (29 %), 2001 (18,4 %) et 2002 (20,22 %) pour atteindre un seuil très bas en 2003 3,8 %. En 2004, le taux d'avis positifs était légèrement remonté à 7.7 %. Même si le taux d'admission a augmenté en 2005 (22,2%) et en 2006 (20%), l'Anafé reste extrêmement vigilante au regard de la rapidité de la procédure d'examen des demandes d'asile et des procédures de renvoi des demandeurs déboutés.

### Sort des demandeurs d'asile

En effet, selon des chiffres fournis par le Ministère de l'intérieur en 2006, 86% des demandes d'asile sont instruites en moins de 4 jours (92% en 2005), soit avant la comparution de l'étranger devant le juge judiciaire et alors qu'il reste sous le seul contrôle de la PAF. Cette accélération permet ainsi de traiter une demande en seulement quelques jours, ce qui implique obligatoirement une diminution des garanties pour le demandeur. Ce dernier ne dispose pas de suffisamment de temps pour contacter avocats, associations et familles et s'entretenir avec eux.

Le taux d'avis positifs concernant les mineurs isolés est également extrêmement faible : 3,4 % en 2004, 12,6% en 2005 et 24,6% en 2006<sup>107</sup>.

Les demandeurs d'asile aux frontières sont parfois admis sur le territoire pour d'autres motifs (juge, raisons humanitaires, expiration du délai légal de maintien de vingt jours, placement en garde à vue suite à un refus d'embarquement) mais ce taux général d'admission tend également à diminuer (94% en 2001, 75,2% en 2002, 68,8% en 2003, 48,9% en 2004 et 53,9% en 2005). En 2006, selon le Ministère de l'intérieur, les 2/3 des demandeurs sont admis de fait à pénétrer sur le territoire au titre de motifs divers (66,6%).

<sup>106</sup> 10 364 demandeurs d'asile en 2001, 7 786 en 2002, 5 912 en 2003 et 2 548 en 2004.

<sup>107</sup> Cf. annexe 21, Statistiques relatives aux étrangers maintenus à la frontière. Pour ces statistiques, le ministère calcule le taux d'admission au titre de l'asile par rapport au nombre des admissions et non pas au nombre des demandes d'asile. Le taux réel est donc encore plus faible.

### 3 - Qu'est-ce qu'une demande d'asile manifestement infondée<sup>108</sup>?

Si la procédure est dérogatoire au droit commun, la question fondamentale posée par l'instruction des demandes d'asile à la frontière concerne les limites de l'examen pratiqué par les ministères. La loi du 6 juillet 1992 a précisé que le maintien en zone d'attente d'un demandeur d'asile ne se justifiait que « *le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère manifestement infondé de sa demande* ». C'est autour de la définition et de la portée de cette formulation que se situe aujourd'hui l'enjeu du maintien en zone d'attente. Maîtriser son accès au territoire est crucial pour l'Etat français s'il veut mener à bien les objectifs affichés de sa politique migratoire. En cela, la définition quelque peu obscure des conditions de recevabilité de la demande d'asile donne une souplesse fondamentale au Ministère de l'intérieur pour justifier les refus d'entrée.

Donner une définition du « *manifestement infondé* » n'est pas chose aisée. Tout d'abord parce qu'il s'agit d'un barbarisme, mal traduit de l'anglais (*manifestly unfounded*). Ensuite parce que l'analyse littérale n'est pas toujours suffisamment éclairante. Le terme « *infondé* » relève du négatif, celui de « *manifestement* » relève de l'évidence ou de l'a priori.

La demande manifestement infondée serait donc une évidence négative : ce n'est pas à première vue et sans aucun doute possible une demande d'asile. Mais, sans définition légale, cette approche ne permet pas de déterminer quelles sont les limites de l'examen ni de donner un contenu juridique à la notion. Il faut se tourner vers la jurisprudence pour en cerner mieux les contours.

En théorie, l'examen du caractère manifestement infondé ou non d'une demande d'asile ne devrait consister à vérifier que de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent à un besoin de protection (au sens le plus large : par référence aux critères énoncés par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, mais également à la protection subsidiaire introduite en France par la loi du 12 décembre 2003 ou toute autre forme de considération humanitaire). Il ne devrait s'agir que d'un examen superficiel, et non d'un examen au fond, de la demande d'asile, visant à écarter les personnes qui souhaiteraient venir en France pour un autre motif (tourisme, travail, étude, regroupement familial, etc.) en s'affranchissant de la procédure de délivrance des visas. Après admission sur le territoire, l'examen de l'éligibilité au statut de réfugié (ou la protection subsidiaire) reste de l'entière compétence de l'OFPRA, qui dispose des conditions adéquates pour effectuer toutes les recherches et investigations nécessaires : centre de documentation, traductions, expertise de document, vérification et recoupement d'informations. Une fois posés ces principes, il reste cependant une grande marge de manœuvre dans l'appréciation du « *manifestement infondé* ».

Cette notion issue du droit administratif est apparue pour la première fois dans une conclusion n°30-1 983 du Comité exécutif du HCR qui a estimé que « *les procédures nationales de détermination du statut de réfugié pourraient utilement prévoir des dispositions spéciales pour traiter avec célérité des demandes considérées si manifestement infondées qu'elles ne méritent pas un examen approfondi à chaque stade de la procédure* ».

Elle a ensuite été précisée dans une décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1992<sup>109</sup>. Saisi par des parlementaires socialistes, celui-ci décidait d'apporter une réserve d'interprétation à propos d'une disposition permettant de priver de liberté les demandeurs d'asile. Le Conseil constitutionnel estimait que cette privation de liberté pouvait se justifier seulement si leur demande était manifestement infondée. Dans un autre paragraphe, relatif à la responsabilité des transporteurs acheminant des étrangers dépourvus des documents nécessaires à l'entrée sur le territoire, le Conseil indiquait que la clause d'exonération prévue dans l'hypothèse où la demande d'asile de l'étranger n'est pas manifestement infondée « *implique que le transporteur se borne à appréhender la situation de l'intéressé sans avoir à procéder à aucune recherche* ». De la combinaison de ces deux considérants de la même décision, on peut déduire que cette limite imposée aux compagnies de voyage s'applique également au Ministre de l'intérieur.

A l'époque de l'élaboration de la loi française, se définissaient également au niveau européen un certain nombre de concepts rassemblés dans une résolution (dite « *de Londres* ») adoptée par les Etats membres de l'Union en décembre 1992. Une définition très large de la demande manifestement infondée (fraudes à la

<sup>108</sup> Anafé, *La roulette russe de l'asile à la frontière : zone d'attente : qui détourne la procédure ?*, novembre 2003, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

<sup>109</sup> DC 92 307 du 25 février 1992 §11 et 32.

documentation, demande hors champ de la Convention de Genève, récit non circonstancié, ni personnalisé ou dépourvu de crédibilité, possibilité d'asile interne, existence d'un pays tiers sûr) faisait ainsi son apparition, qui, par confusion volontaire, a été utilisée dans les premières années d'application de la loi de 1992. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt d'assemblée du 18 décembre 1996<sup>110</sup>, a logiquement censuré cette confusion, en estimant que cette résolution, en l'absence d'effet contraignant et à défaut d'adaptation législative au niveau national, ne pouvait pas servir de base légale à une décision individuelle. En l'occurrence, le Ministère de l'intérieur avait rejeté la demande d'asile à la frontière sur le principe du pays tiers sûr, c'est-à-dire sur le fait que l'étranger avait transité par un pays dans lequel l'administration soutenait que l'intéressé n'était exposé à aucune persécution et aurait pu demander l'asile. Mais en réalité, c'est bien l'ensemble des définitions contenues dans la résolution de Londres que le Conseil d'Etat cherchait à écarter. En outre, il indiquait que l'examen à la frontière ne pouvait aller au-delà des critères utilisés dans l'examen de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Saisi en référé, le Conseil d'Etat a réitéré son point de vue sur le pays tiers d'accueil. Il a notamment estimé que le fait d'avoir séjourné dans un pays tiers n'était pas un motif de refus, même si une demande de statut de réfugié y a été rejetée<sup>111</sup>.

Le Ministère de l'intérieur a finalement admis qu'il devait renoncer à utiliser ouvertement le critère du pays tiers sûr mais, en pratique, il continue souvent à recourir aux autres éléments de la définition de Londres pour apprécier les demandes d'asile à la frontière.

Une décision du Tribunal administratif de Paris, en date du 5 mai 2000<sup>112</sup>, permet enfin d'avoir une idée un peu plus précise en indiquant que la demande est manifestement infondée lorsqu'elle est « *manifestement insusceptible de se rattacher aux critères prévus par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, ou à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile* ». Le tribunal a critiqué la décision ministérielle car celle-ci a « *étendu son appréciation à la valeur intrinsèque de l'argumentation du requérant, pour considérer que les craintes de persécution apparaissaient peu probables* ». Cette décision reprend la définition contenue dans la conclusion No. 30 (XXXIV)-1983 du comité exécutif du HCR du 20 octobre 1983.

Dès le jugement du 20 décembre 1996, décision dans laquelle il a posé le principe du droit des demandeurs d'asile à l'entrée en France, le Tribunal administratif de Paris avait jugé que le Ministre de l'intérieur avait commis une erreur d'appréciation en estimant manifestement infondée la demande d'asile d'un ressortissant soudanais, seulement à cause du fait que celui-ci, à l'appui de sa demande, avait fait valoir qu'il refusait d'être enrôlé dans l'armée gouvernementale pour combattre un mouvement indépendantiste dans la région d'où il était originaire. Le Tribunal indiquait ainsi que de simples déclarations étaient suffisantes, à l'exclusion de tout élément matériel, et que ces déclarations n'avaient pas à être précises et circonstanciées<sup>113</sup>.

De l'ensemble de ces éléments de jurisprudence, il semble à peu près clair que cet examen doit se limiter à une évaluation superficielle visant à écarter uniquement les demandes ne relevant manifestement pas du droit d'asile, laissant ainsi le pouvoir d'appréciation et de vérification à l'OFPRA.

Cependant, la pratique est très éloignée de cette théorie et de la jurisprudence. Les définitions données par les ministères ne semblent offrir que des lignes d'orientation.

*Remarque : Ainsi, sur le caractère manifestement fondé ou pas de la demande d'asile et sur la manière dont est portée cette appréciation, l'OFPRA indique que trois éléments sont à l'origine de cette appréciation<sup>114</sup> :*

- la demande ne relève pas de l'asile (motifs tirés de l'insuffisance des ressources de l'intéressé dans son pays, des mauvaises conditions de vie ... ) ;
- la personne présente des faux documents de voyage et n'apporte pas d'éléments d'explication sur leur origine ;
- le récit de l'étranger manque de cohérence, n'est pas personnalisé ou comporte des éléments manifestement erronés.

L'arrêt « Rogers » du Conseil d'Etat en 1996 a mis fin à la pratique selon laquelle était jugée manifestement infondée la demande d'un étranger provenant d'un pays tiers sûr signataire de la Convention de Genève où il lui était loisible de demander le statut de réfugié.

<sup>110</sup> CE, Ass., 18 décembre 1996, Rogers, publié au Recueil, conclusions du Commissaire du Gouvernement Delarue, RFDA, 1997.2, p. 281.

<sup>111</sup> Cf. annexe 27, CE, Soulaïmanov, 25 mars 2003 ; CE, Mbizi Mpassi, 24 octobre 2005.

<sup>112</sup> TA Paris, 4<sup>ème</sup> section, 5 mai 2000, Avila Martinez c/ Ministère de l'Intérieur.

<sup>113</sup> TA Paris, 20 décembre 1996, n°9503292/4 et 950329 3/4.

<sup>114</sup> Compte rendu de la réunion annuelle sur les zones d'attente du 25 octobre 2001.

En réalité, l'examen des demandes à la frontière s'apparente de plus en plus à une prédétermination du statut de réfugié et cette tendance est de plus en plus nette<sup>115</sup>. Il n'est pas rare que des agents de la DAF vérifient les informations contenues dans une demande ou qu'ils se permettent des interprétations de la Convention de Genève pour conclure à un refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile, alors même que la jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés permet finalement de reconnaître le statut sur le même fondement (par exemple : rejet car les persécutions n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève parce qu'elles n'émanent pas des autorités du pays ou parce qu'elles ne sont pas liées à une activité politique évidente). Des décisions sont aussi parfois motivées sur le simple fait que les allégations du demandeur sont jugés « peu probables » ou « étonnantes » et laissent ainsi entendre que les situations soumises n'ont pas été examinées avec la rigueur souhaitée !

*Remarque : La directive du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative aux garanties minimales de procédure prévoit deux procédures distinctes à la frontière (article 35, paragraphes 1 et 2), qui devront être aménagées au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2007. Qu'il s'agisse d'une procédure de détermination du statut de réfugié ou d'entrée sur le territoire au titre de l'asile, de nouvelles notions pourront être introduites, telles que celle de pays tiers sûrs ».*

## Chapitre 7

# Le contrôle du juge

---

La procédure du maintien en zone d'attente est caractérisée par la diversité des juges qui sont susceptibles d'intervenir, chacun dans un domaine de compétence précis et bien délimité. Outre la complexité qui en découle, non pas seulement pour les praticiens (associations et avocats) mais surtout pour l'étranger qui est souvent démuné, on observe que parmi les procédures qui sont en jeu, l'effectivité des recours qui sont engagés apparaît comme relative, à tel point que le plus souvent, l'étranger n'est pas véritablement à l'abri d'un refoulement, susceptible d'intervenir à tout moment pendant la durée du maintien en zone d'attente.

Pendant les quatre premiers jours, l'étranger est maintenu sous le seul contrôle de l'administration. La décision de maintien en zone d'attente est susceptible d'être contestée auprès du juge administratif, mais la mise en œuvre de ce recours est complexe et limitée.

La loi prévoit par ailleurs l'intervention systématique du juge judiciaire qui, selon la Constitution, est le garant des libertés individuelles, mais seulement dans l'hypothèse où l'étranger se trouve toujours en zone d'attente quatre jours après son arrivée, si bien que la PAF a toute latitude pour procéder aux formalités nécessaires dans des délais souvent très rapides, inférieurs à ce délai de quatre jours. Si pour des raisons matérielles ou juridiques (notamment dans le cas où il n'a pas été statué sur la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile), l'étranger se trouve toujours en zone d'attente à cette échéance de quatre-vingt seize heures, le maintien est prolongé à la requête de l'administration seulement s'il a été autorisé par le juge judiciaire, plus particulièrement le juge des libertés et de la détention. Celui-ci doit se prononcer en premier lieu sur les nullités qui sont soulevées, mettant en lumière les éventuelles irrégularités de la procédure ou les atteintes aux droits fondamentaux, puis sur la demande principale de la PAF, c'est-à-dire la prolongation du maintien en zone d'attente.

---

<sup>115</sup> Anafé, rapport précité, novembre 2003.

# 1 - Le juge judiciaire

## Domaine de son intervention

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'attente<sup>116</sup>. 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 venir. 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* ». En tant que garant des libertés individuelles, le juge judiciaire dispose de pouvoirs importants et avant de décider s'il doit ou non prolonger le maintien de la personne, il doit au préalable vérifier qu'il n'y a pas eu d'atteinte aux droits fondamentaux et que la procédure préalable à sa saisine était régulière. Ainsi, lorsqu'il est saisi par voie de conclusions, il doit se prononcer avant tout examen sur le fond de la demande de l'administration, sur les difficultés survenues le cas échéant, portant par exemple sur la tardiveté de la notification du maintien en zone d'attente par rapport au moment de l'interpellation, l'accès effectif à un interprète ou un conseil, ou encore le respect des droits inhérents au maintien en zone d'attente qui sont énumérés dans la loi. S'il décide de faire droit à l'une des demandes qui lui sont présentées, il ne peut se prononcer sur la suite et il est alors immédiatement mis fin au maintien en zone d'attente de l'étranger, qui est alors en pratique admis sur le territoire.

Dans le cas contraire ou lorsque aucun moyen de nullité n'est soulevé, il examine la demande en prolongation du maintien en zone d'attente. A cet égard, il convient de souligner que celle-ci constitue une simple faculté pour le juge<sup>117</sup>. Celui-ci dispose donc en principe d'un large pouvoir d'appréciation et ce, malgré la tendance qui est généralement constatée lors des observations d'audiences. Ainsi, le juge peut refuser de prolonger le maintien en zone d'attente si l'intéressé présente des garanties de représentation suffisantes. Il peut s'agir du fait qu'il possède un billet de retour, une réservation hôtelière, une somme d'argent en espèces ou de la famille en France<sup>118</sup>.

De même, il peut décider de limiter la durée de prolongation du maintien à moins de huit jours, ce délai étant selon la loi seulement un maximum. Dans le cadre de cet examen, il apprécie concrètement la proportionnalité des conséquences d'une éventuelle prolongation du maintien au regard des motifs qui sont invoqués par l'administration.

Enfin, si la prolongation avait été décidée dans un premier temps pour une durée de huit jours, il est à nouveau saisi au terme de douze jours par une demande de prorogation pour une dernière période de huit jours. Une telle demande ne peut être présentée si initialement, la prolongation avait été décidée pour une durée inférieure à huit jours. Lorsque l'administration saisit ainsi une seconde fois le juge judiciaire, elle doit fournir toutes les justifications de l'existence de circonstances exceptionnelles, qui sont bien sûr appréciées au cas par cas par le juge. Par exemple, si une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile est en cours d'examen, elle doit expliquer avec précision pour quelle raison il n'a pas pu être statué au cours de la période de huit jours qui vient de s'écouler. Enfin, au cours de sa deuxième comparution devant le juge judiciaire, l'étranger, ou le plus souvent son conseil, ne peut invoquer de nullités de la procédure, celles-ci étant considérées comme étant déjà jugées, même par le silence, par la décision rendue lors de la première comparution.

La loi du 20 novembre 2007 a introduit un nouvel élément dans l'article L. 222-2 en précisant que « à titre exceptionnel ou en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ, le maintien en zone d'attente au-delà de douze jours peut être renouvelé... ».

Cette disposition vise clairement à faciliter les prorogations du maintien en zone d'attente en cas de refus d'embarquement. L'Anafé regrette cette modification. Si la deuxième prolongation du maintien est actuellement limitée « à titre exceptionnel », c'est parce que la loi initiale a considéré qu'une privation de liberté de 12 jours est conciliable avec les impératifs de contrôle des frontières et le respect des droits individuels. De plus, depuis une décision rendue le 15 mars 2001, les juges judiciaires considèrent que le

<sup>116</sup> Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 9 février 1994, Bayemi, 20 janvier 2000, Nzongia Wodongo, 26 février 2001, Tourma, 7 juin 2002, Wingi di Mawete.

<sup>117</sup> La Cour de cassation rappelle de façon constante que la prolongation du maintien en zone d'attente, demandée par l'administration, n'est qu'une simple faculté pour ce dernier : Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 15 novembre 1995, Isey, Omoruyi, 21 février 2002, Gassama et 3 juin 2004, Benouidren et Yao ; sur la prorogation : Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 20 janvier 2000, Nzongia et Wodongo, 26 avril 2001, Tourma.

<sup>118</sup> Cass. Civ. 2e, 21 février 2002, Gassama, req. n°00-50.079.

refus d'embarquer ne constitue pas en lui-même une circonstance exceptionnelle justifiant une nouvelle prolongation du maintien en zone d'attente.

Cette disposition paraît d'autant plus superflue que la durée moyenne de maintien dans la principale zone d'attente (aéroport de Roissy) est passée de 5 jours en 2004 à 1,9 jours en 2006. Elle n'aurait donc qu'un impact infime sur l'exécution des mesures d'éloignement.

Au tribunal de grande instance de Bobigny, géographiquement compétent pour statuer à propos des demandes de prolongation du maintien des personnes en zone d'attente de Roissy, les magistrats qui statuent en la matière sont peu nombreux. C'est la raison pour laquelle nous constatons une tendance à l'uniformisation de la jurisprudence.

Le juge judiciaire est donc à la fois :

- juge des libertés individuelles
- juge du respect de la procédure
- juge de la prolongation du maintien en zone d'attente
- juge de la prorogation du maintien exceptionnel.

La mesure de refus d'entrée sur le territoire, le maintien initial ainsi que son renouvellement et la décision du Ministère de l'intérieur déclarant une demande d'asile manifestement infondée échappent donc au contrôle du juge judiciaire.

Art. L. 222-1 - Le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale peut être autorisé, par le juge des libertés et de la détention, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours.

Art. L. 222-3 – [...] Le juge des libertés et de la détention statue par ordonnance, après audition de l'intéressé, ou de son conseil, s'il en a un, celui-ci dûment averti.

L'étranger peut demander au juge des libertés et de la détention qu'il lui soit désigné un conseil d'office. Le mineur est assisté d'un avocat choisi par l'administrateur ad hoc ou, à défaut, commis d'office. L'étranger ou, dans le cas du mineur mentionné à l'article L. 221-5, l'administrateur ad hoc peut également demander au juge des libertés et de la détention le concours d'un interprète et la communication de son dossier.

Art. R. 222-3 - Le juge des libertés et de la détention statue sur la requête de l'autorité administrative dans les conditions définies aux articles R.552-5 à R.552-10. Pour l'application de ces dispositions, les références au placement en rétention administrative sont remplacées par des références au maintien en zone d'attente et la référence à l'article L.552-12 figurant à l'article R.552-8 est remplacée par une référence aux articles L.222-4 et L.222-6.

## La saisine du juge des libertés et de la détention

Le juge est saisi avant l'expiration d'un délai de quatre jours. Ce délai est calculé d'heure à heure et court à compter de la notification du maintien en zone d'attente et non pas de l'interpellation. Il est saisi par une requête du chef de service de contrôle aux frontières ou d'un fonctionnaire désigné. Dès l'enregistrement de la requête, un timbre indiquant la date et l'heure d'arrivée y est apposé par le greffier. L'audience peut toutefois être postérieure au délai de quatre-vingt seize heures<sup>119</sup>.

*Remarque : L'audience devant le juge des libertés et de la détention est le seul moment où une personne extérieure à l'administration examine la situation de l'étranger maintenu et va s'assurer que le maintien en zone d'attente se justifie.*

Le juge des libertés et de la détention rend une ordonnance qui doit être motivée et qui est notifiée aux parties sur place.

L'ordonnance prise par le juge des libertés et de la détention est rendue immédiatement. Elle est datée et horée. La prolongation éventuellement décidée par lui court non pas à compter du moment où la décision est prise, mais de l'expiration de la période de quatre-vingt seize heures au cours de laquelle l'étranger était

<sup>119</sup> Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 22 mars 2005, Okhiokpamvonyi.



maintenu sous le seul contrôle de la PAF. Il en va de même pour le point de départ de la prorogation du maintien entre les douzième et vingtième jours.

Ainsi, la date et l'heure de notification du maintien initial constitueront, au cours de toute la procédure, le point de départ pour le calcul de la computation des délais.

Art. R. 222-2 - Le juge des libertés et de la détention est saisi par simple requête de l'autorité administrative qui a ordonné le maintien en zone d'attente.  
A peine d'irrecevabilité, la requête est motivée, datée, signée et accompagnée de toutes pièces justificatives utiles, notamment une copie du registre prévu à l'article L. 221-3.  
La requête est transmise par tout moyen au greffe du tribunal avant l'expiration des délais mentionnés aux articles L. 222-1 et L. 222-2.  
Le greffier l'enregistre et y appose, ainsi que sur les pièces jointes, un timbre indiquant la date et l'heure de la réception.

## Lieux

Pour les personnes maintenues dans la zone d'attente de Roissy, les audiences se tiennent pour l'instant au Tribunal de grande instance de Bobigny et, en cas d'appel, à la cour d'appel de Paris. Au cours du mois de juillet 2003, l'Anafé a mené une campagne d'observation des audiences et a pu de nouveau constater qu'il s'agit d'une véritable juridiction d'exception<sup>120</sup>. L'Anafé continue d'observer très régulièrement les audiences.

Art. R. 222-1 – Pour l'application des articles L. 222-1 et L. 222-2, le juge des libertés et de la détention compétent est celui du Tribunal de grande Instance dans le ressort duquel l'étranger est maintenu en zone d'attente.

## Délocalisation et utilisation de moyens de télécommunication

L'article L. 222-4 prévoit que « *le juge des libertés et de la détention statue au siège du Tribunal de grande instance. Toutefois, si une salle d'audience attribuée au Ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire, il statue dans cette salle. En cas de nécessité, le président du Tribunal de grande instance peut décider de tenir une seconde audience au siège du Tribunal de grande instance, le même jour que celle qui se tient dans la salle spécialement aménagée* ».

Cette délocalisation des audiences statuant sur le maintien des étrangers en zone d'attente et, pour les étrangers maintenus dans la zone de Roissy, habituellement tenues au Tribunal de grande instance de Bobigny, a déjà été envisagée par le gouvernement précédent de Lionel Jospin et a fait l'objet de nombreuses contestations<sup>121</sup>. Malgré les avantages liés à la commodité de la gestion des services de police constamment mis en avant par le Ministère de l'intérieur, cette possibilité, qui donne faculté au juge de siéger dans le lieu même dans lequel la prolongation de la mesure restrictive de liberté est sollicitée par l'administration, constituerait une violation des principes essentiels du procès judiciaire et du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs qui implique que le pouvoir judiciaire ne saurait être exercé dans des locaux appartenant au pouvoir exécutif, la police en l'occurrence. Elle risque en outre de méconnaître, à tout le moins d'affaiblir considérablement, les principes de l'indépendance et de l'impartialité des juges qui seront isolés de leurs pairs et entourés de nombreux agents de la police aux frontières, et de la publicité des débats dans un lieu identifiable comme un lieu dans lequel la justice est rendue. Au-delà des difficultés d'accès pour les juges et auxiliaires de justice ainsi que pour tout public, cette disposition instaure un véritable tribunal d'exception alors qu'il est arrivé que plus de 12 000 personnes par an (soit autant que le contentieux pénal annuel du Tribunal de grande instance de Bobigny) ont été présentées dans le cadre des maintiens concernant la zone d'attente de Roissy CDG.

La loi du 20 novembre 2007 prévoit également que « *par décision du juge prise sur une proposition de l'autorité administrative à laquelle l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend ne s'est pas opposé, l'audience peut également se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission. Il est alors dressé, dans chacune des deux salles d'audience ouvertes au public, un procès-verbal des opérations effectuées. Sous réserve de*

<sup>120</sup> Anafé, *Zone d'attente, en marge de l'Etat de droit - Bilan des observations des audiences du 35 quater au Tribunal de grande instance de Bobigny*, mai 2001.

<sup>121</sup> Argumentaire sur la délocalisation des audiences concernant les étrangers et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (10 juin 2005) - LDH, SM, SAF, GISTI, CIMADE, ANAFE, ELENA, ADDE ; disponible sur le site de l'Anafé.

*l'application de l'article 435 du nouveau code de procédure civile, le juge des libertés et de la détention statue publiquement ».*

Cette possibilité existe également pour les audiences en appel<sup>122</sup>.

Là encore, le législateur a manifestement répondu au souci de commodité au mépris du respect effectif des garanties offertes à l'étranger maintenu en zone d'attente. L'isolement déjà existant de l'étranger dont la liberté est restreinte risque ainsi d'être accentué.

L'étranger ne verra alors même plus son juge, pourtant garant des libertés individuelles. Le principe fondamental qu'est celui de la publicité des débats est également atteint sans justification valable. Enfin, une telle disposition risque également de soulever des difficultés déontologiques à l'égard de l'avocat dont l'intervention constitue pourtant un droit fondamental qui ne doit souffrir d'aucune entorse : celui-ci sera-t-il aux côtés de l'étranger, du juge ou dans son cabinet et dans quelles mesures la confidentialité de son intervention sera-t-elle garantie ? En outre, la loi ne précise pas les modalités selon lesquelles l'étranger sera informé de la possibilité d'être jugé par moyens de télécommunication, ni des vérifications portant sur la réalité de son consentement.

Cette faculté a été expérimentée pour la première fois dans l'histoire judiciaire française en appel d'instances relevant du territoire de Saint Pierre et Miquelon, qui sont à l'évidence d'un nombre largement inférieur à ceux que connaissent les juges judiciaires amenés à se prononcer sur certaines zones d'attente. Pour ce petit territoire d'outre-mer, des garanties particulières, destinées à compenser l'absence de contact immédiat entre le justiciable et son juge, avaient pu être facilement respectées en raison du nombre limité des cas concernés. Cela risque d'être difficile d'être aussi attentif lorsque ce sont plusieurs milliers de personnes qui comparaissent chaque année.

## Déroulement des audiences

Au cours de certaines périodes, de trente à quarante personnes, parfois plus, étaient présentées devant le juge chaque jour. Aujourd'hui, elles sont bien moins nombreuses. En effet, du fait de la multiplication des renvois et de l'accélération des procédures, la durée moyenne de maintien en zone d'attente est inférieure à deux jours. Souvent, elles ne sont plus là lorsque le délai de quatre-vingt seize heures prévu pour la comparution devant le juge des libertés et de la détention est atteint. Elles sont conduites en camionnette de Roissy au TGI de Bobigny et sont placées dans une salle d'attente ou dans la salle d'audience. Cette salle, aménagée spécialement, est de petite taille et les différents intervenants s'entrecroisent dans un brouhaha quasi-constant.

Conformément au droit commun, les audiences sont publiques. Sont présents : le magistrat, le greffier, l'avocat de la PAF, assis à la droite du magistrat, l'avocat de l'étranger, éventuellement commis d'office, les interprètes, les policiers d'escorte et le public, constitué majoritairement des familles et des proches. La présence de rabatteurs de réseaux a parfois pu être constatée<sup>123</sup>.

Assister à une audience permet de découvrir les conditions dantesques de la justice rendue à l'égard des étrangers. Les audiences pour les personnes maintenues en zone d'attente se déroulent tous les jours à partir de 11h00, avec les audiences concernant les personnes maintenues en centre de rétention. L'évocation d'un cas dure parfois quelques minutes à peine...

La baisse du nombre des maintenus n'a pas pour autant permis d'améliorer la tenue des audiences. L'accès à la salle est régulièrement refusé aux familles et au public par simple manque de place.

## Voies de recours

Les voies de recours ne sont pas suspensives et elles ne permettent donc pas à l'étranger de contester utilement une décision de l'administration.

! Art. R. 222-4 - Les recours contre les ordonnances du juge des libertés et de la détention s'exercent dans !  
! les conditions définies aux articles R. 552-12 à R. 552-16. Pour l'application de ces dispositions, les !  
! références au placement en rétention administrative sont remplacées par des références au maintien en !  
! zone d'attente. !

<sup>122</sup> Art. L. 222-6 du CESEDA.

<sup>123</sup> Cf. rapports précités.

## **L'appel**

L'ordonnance du juge des libertés et de la détention, qui est notifiée immédiatement à l'étranger, est susceptible d'appel devant le premier président de la Cour d'appel ou son délégué à l'initiative de l'étranger, du ministère public ou du préfet de département. La déclaration d'appel doit être faite non plus dans les quatre jours mais dans les vingt-quatre heures suivant le prononcé de l'ordonnance de première instance<sup>124</sup>.

Depuis le décret du 17 novembre 2004, les déclarations d'appel peuvent être déposées seulement au greffe de la Cour d'appel et non plus à celui du juge des libertés et de la détention ayant statué en première instance. Elles peuvent être déposées sur place mais c'est surtout la télécopie qui sera le moyen employé. Elles doivent en outre être motivées, ce qui n'était pas obligatoire auparavant.

L'appel ne suspend pas l'exécution d'un éventuel refoulement.

La Cour d'appel doit statuer dans les quarante-huit heures suivant sa saisine. Ce délai est impératif. L'absence de décision du juge d'appel entraîne la caducité de la décision du juge de première instance et il est donc mis fin au maintien en zone d'attente<sup>125</sup>. Elle peut se prononcer uniquement sur les moyens qui ont été exposés et développés en première instance. C'est pourquoi il est important qu'en cas de nullité ou d'atteinte à la violation des droits fondamentaux, des conclusions écrites aient été déposées. En outre, la loi du 26 novembre 2003 a introduit un appel suspensif mais seulement en faveur du ministère public.

Art. L. 222-5 - Si l'ordonnance met fin au maintien en zone d'attente, elle est immédiatement notifiée au procureur de la République. A moins que le procureur de la République n'en dispose autrement, l'étranger est alors maintenu à la disposition de la justice pendant un délai de quatre heures à compter de l'ordonnance. (...)

Cette disposition, également proposée en matière de rétention administrative, porte clairement atteinte au principe de l'égalité des parties à l'instance et introduit ainsi une asymétrie dans notre système judiciaire. Il est en effet fort à craindre que le prononcé du caractère suspensif de l'appel dépende, en ce qui concerne l'étranger, de ses garanties de représentation, condition qui ne sera à l'évidence pas posée à l'encontre de l'administration lorsque celle-ci sera à l'origine de la contestation portée en appel. Cette asymétrie est renforcée par la mise à disposition de l'étranger à la justice pendant un délai de quatre heures supplémentaires, alors même que le juge de première instance a décidé qu'il ne convenait pas de prolonger le maintien en zone d'attente, ce qui permet au procureur de la République de réagir avec la plus grande efficacité. Elle n'a cependant pas été censurée par le Conseil d'Etat<sup>126</sup>.

Art. L. 222-6 - L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Celui-ci est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Par décision du premier président de la cour d'appel ou de son délégué, prise sur une proposition de l'autorité administrative à laquelle l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend ne s'est pas opposé, l'audience peut se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 222-4. Le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département. L'appel n'est pas suspensif. Toutefois, le ministère public peut demander au premier président de la cour d'appel ou à son délégué de déclarer son recours suspensif. Dans ce cas, l'appel, accompagné de la demande, est formé dans un délai de quatre heures à compter de la notification de l'ordonnance au procureur de la République et transmis au premier président de la cour d'appel ou à son délégué. Celui-ci décide, sans délai, s'il y a lieu, au vu des pièces du dossier, de donner à cet appel un effet suspensif. Il statue par une ordonnance motivée rendue contradictoirement qui n'est pas susceptible de recours. L'intéressé est maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce que cette ordonnance soit rendue et, si elle donne un effet suspensif à l'appel du ministère public, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond.

## **Le pourvoi en cassation**

L'ordonnance de la Cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation dans les cinq jours suivant la notification de l'ordonnance, qui peut ensuite être régularisé dans un délai de dix jours. Le ministère d'avocat au Conseil est désormais obligatoire et l'étranger ne peut décider de mandater expressément toute personne de son choix, pas même un avocat au barreau. En pratique, la plupart des pourvois formés auprès de la cour de cassation émanent du Ministère de l'intérieur.

<sup>124</sup> 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.

<sup>125</sup> Par exemple, Cass. Civ. 2<sup>ème</sup>, 29 novembre 2001, Barry, 21 février 2002, Ndundu, 23 janvier 2003 Bah Usmane, 19 juin 2003, Yann et Lan.

<sup>126</sup> CE 12 octobre 2005, ADDE, req. n° 276626.

## 2 - Le juge administratif

Il est compétent pour apprécier la légalité des différentes mesures. Il intervient également lorsque le ministère oppose un refus d'entrée sur le territoire suite à une demande d'asile manifestement infondée, notion qu'il a été amené à préciser.

Malgré la revendication sans cesse avancée par l'Anafé depuis sa création, les recours formés contre les décisions administratives ne sont pas suspensifs, c'est-à-dire qu'ils n'ont aucune incidence sur le sort immédiat des étrangers et que ceux-ci peuvent tout de même être refoulés. Seul le recours spécifique aux demandeurs d'asile introduit par la loi du 20 novembre 2007 l'est, pendant une durée de 48 heures<sup>127</sup>. L'étranger qui estime avoir été indûment maintenu en zone d'attente peut également solliciter une indemnisation pour le préjudice matériel et moral qu'il a subi et agir en plein contentieux dans l'hypothèse où le Ministère de l'intérieur n'aurait pas fait droit à sa demande<sup>128</sup>.

### Le recours au fond concernant les demandeurs d'asile

Voir chapitre 6 : « Les demandeurs d'asile à la frontière ».

### Les référés administratifs

Pendant de nombreuses années, seul le recours à la procédure des référés administratifs permettait de contester de manière efficace ces décisions de refus d'entrée au titre de l'asile. C'est d'ailleurs ce qu'a affirmé le gouvernement français au Comité de prévention de la Torture du Conseil de l'Europe dans sa réponse du 19 juillet 2001<sup>129</sup> : « *Le référé-injonction introduit par la loi précitée constitue une innovation. Il peut concerner un acte juridique, une action, ou une inaction de l'administration. Il ne nécessite pas la présentation d'une requête distincte au fond. Il peut être prononcé par le juge en cas "d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale", ce qui couvre en particulier le droit d'asile et les droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme. Le juge doit se prononcer dans les quarante-huit heures de sa saisine et peut prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires. (...) Ces nouvelles procédures juridictionnelles vont clairement dans le sens d'une plus grande efficacité du rôle de protection des libertés individuelles appartenant au juge administratif* ».

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2007 et la mise en œuvre du nouveau recours, cette procédure de référé n'est plus ouverte aux demandeurs d'asile, qui ne peuvent se prévaloir que du recours exclusif prévu à l'article 213-9 du CESEDA. En revanche, elle permet de contester d'autres décisions concernant des personnes non-admises, par exemple en cas de violation de la vie privée et familiale.

Le référé-liberté (ou référé-injonction), qui s'applique en présence d'une violation manifeste d'une liberté fondamentale, est particulièrement susceptible d'offrir un véritable réexamen par un juge. Le juge des référés est tenu de statuer sur la requête en quarante-huit heures. En outre, s'il estime que la requête est recevable, son ordonnance est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat, qui doit à son tour statuer dans un délai de quarante-huit heures. La procédure de référé-suspension peut également être utile dans les cas où la mesure de refus d'admission sur le territoire est en contradiction flagrante avec les prescriptions législatives.

Dans les deux cas, la condition d'urgence est présumée car elle découle du risque d'acheminement qui est susceptible d'intervenir à tout moment et qui est inhérent au maintien en zone d'attente. Lors de la rédaction de la requête, il conviendra donc de s'attacher avec la plus grande précision à l'argumentation relative à la violation manifeste de la liberté fondamentale ou de la loi. De plus, la requête doit être particulièrement étayée car des décisions de rejet, dites « sur le tri », peuvent être prises sans audience préalable, dans les cas où le président du tribunal estime que les arguments présentés sont manifestement insuffisants ou inconsistants.

<sup>127</sup> Cf. Chapitre 6 *Les demandeurs d'asile*.

<sup>128</sup> TA Melun, 10 mars 2005, Bah Hamzaoui, n°033726.

<sup>129</sup> Réponse du Gouvernement de la République française au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite effectuée en France du 14 au 26 mai 2000, Strasbourg 19 juillet 2001.

### 3 – La Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme peut être saisie d'une action présentée en urgence 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, conformément à l'article 39 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les mesures alors édictées sont impératives<sup>130</sup>.

Compte tenu de l'urgence, une telle procédure peut être engagée sans qu'il y ait besoin d'épuiser au préalable les voies de recours interne ni même qu'une voie procédure nationale soit utilisée. 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 agir auprès des 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 européenne des droits de l'homme, telles que les articles 3, 5, 8 et 13.

C'est après l'arrêt rendu par la CEDH le 26 avril 2007, condamnant la France principalement en raison de l'absence d'effet suspensif des recours engagés par les étrangers maintenus en zone d'attente, qu'est intervenue la loi du 20 novembre 2007, instituant un nouveau recours, finalement plus limité qu'auparavant et vivement critiqué par l'Anafé<sup>131</sup>.

*Remarque : La Cour européenne des droits de l'homme s'était par ailleurs prononcée sur le régime de maintien des étrangers en zone internationale pratiqué en France avant l'institution de la zone d'attente par la loi du 6 juillet 1992 et avait notamment déclaré que « Pareil maintien ne doit pas se prolonger de manière excessive car il risquerait de transformer une simple restriction à la liberté - inévitable en vue de l'organisation matérielle du rapatriement de l'étranger ou, si celui-ci a sollicité l'asile, pendant l'examen de la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile – en privation de liberté. Il faut tenir compte, à cet égard, du fait qu'une telle mesure s'applique non pas à des auteurs d'infractions pénales mais à des étrangers qui, craignant souvent pour leur vie, fuient leur propre pays »<sup>132</sup>. Ces principes seront susceptibles d'être rappelés lorsque la directive européenne du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative aux garanties minimales de procédure entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2007.*

### 4 – Contrôle des droits des étrangers maintenus en zone d'attente

#### Le procureur de la République et le juge des libertés et de la détention

Le procureur de la République ainsi que, à l'issue des quatre premiers jours, le juge des libertés et de la détention peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien et se faire communiquer le registre mentionné à l'article L. 221-3. Le procureur de la République visite les zones d'attente chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an. Toutefois, il ne rend pas de rapport public.

**Art. L. 223-1** - [...] Le procureur de la République ainsi que, à l'issue des quatre premiers jours, le juge des libertés et de la détention peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien et se faire communiquer le registre mentionné à l'article L. 221-3. Le procureur de la République visite les zones d'attente chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an [...] »

#### Le contrôleur général des lieux de privation de liberté

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 institue un Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Autorité indépendante, il est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux. Les zones d'attente sont expressément visées par la loi.

<sup>130</sup> CEDH, 26 avril 2007, n° aff. 25389/05, Gebremedhin c/ France et CEDH Mamatkoulov et Askarov c/ Turquie (GC), 4 fév. 2005, req. n° 46827/99 et 46951/99.

<sup>131</sup> Cf. annexe 22 - Argumentaire « un recours suspensif mais non effectif », octobre 2007.

<sup>132</sup> CEDH 25 juin 1996, n° aff. 19776/92, Amuur c/ France, Rec. 1996-III, p. 848, notamment paragraphe 43.

Il peut visiter à tout moment tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique, ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement, visé à l'article L. 3222-1 du code de la santé publique.

Les autorités responsables du lieu de privation de liberté ne peuvent s'opposer à la visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté que pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans le lieu visité, sous réserve de fournir au Contrôleur général des lieux de privation de liberté les justifications de leur opposition. Elles proposent alors son report. Dès que les circonstances exceptionnelles ayant motivé le report ont cessé, elles en informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

A la suite de ces visites, le contrôleur peut faire des observations et, en cas de violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté et s'il l'estime nécessaire, il peut rendre immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues.

Il peut également émettre des avis, formuler des recommandations aux autorités publiques et proposer au Gouvernement des modifications législatives.

### **Les parlementaires**<sup>133</sup>

La circulaire du 2 janvier 2001 « *Visite des locaux des zones d'attente et des centres de rétention par les députés et sénateurs* » (NOR/INT/D/01/00001/C) précise que cet accès est de droit et n'est soumis à aucune restriction de quelque nature que ce soit. Et que seul les parlementaires nationaux peuvent visiter les centres. La visite peut être effectuée en présence de plusieurs parlementaires.

La circulaire ne prévoit pas d'obligation d'information préalable de la visite mais qu' « *il est souhaitable que le préfet et le parquet soient avisés aussi rapidement que possible de ces visites par les services de police ou de gendarmerie afin qu'ils puissent également y assister ou se faire représenter si l'un ou l'autre l'estime nécessaire* ».

### **L'accès du délégué du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou ses représentants**

L'article R. 223-1 précise que « *le délégué du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ou ses représentants [...] ont accès, dans les conditions fixées par les sections 2 et 3 du présent chapitre, à la zone d'attente définie à l'article L. 221-1* ».

### **L'accès des associations**

Le même article vise l'accès des associations humanitaires<sup>134</sup>.

Cet accès permet aux associations de se rendre dans les différentes zones d'attente, sans demande préalable, afin d'observer la situation et d'apporter un soutien juridique aux personnes maintenues. L'Anafé a publié de nombreux rapports établis à partir des observations recueillies au cours de ces visites<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Cf. *Guide de visites pour les parlementaires*, disponible sur le site de l'Anafé.

<sup>134</sup> Cf. Présentation de l'Anafé / Visites et accès permanent à Roissy et cf. site de l'Anafé rubrique accès des associations.

<sup>135</sup> Notamment, Anafé, *Campagne de visites des zones d'attente en France - Novembre 2005 à mars 2006, Novembre 2006*.

# Chapitre 8

## La sortie de la zone d'attente

---

### L'admission sur le territoire : la remise d'un sauf-conduit et la restitution des documents<sup>136</sup>

Au terme des vingt jours de maintien en zone d'attente, si l'étranger n'a pas été refoulé, il doit être admis sur le territoire français et en principe mis en possession d'un sauf-conduit, lui permettant d'y résider régulièrement pendant huit jours, notamment afin d'entreprendre les démarches nécessaires pour un établissement durable (visa de régularisation ou « sauf-conduit » prévu à l'article L. 224-1). Ce document est également remis auparavant par la PAF s'il est mis fin au maintien pour un autre motif (admission par le Ministère de l'intérieur, par exemple). Dans l'hypothèse où cela résulte d'une décision rendue par le juge judiciaire, il est possible de retourner le réclamer à la PAF de Roissy, au GASAI dont les locaux se trouvent en ZAPI 3 ou par courrier (*pour l'aéroport de Roissy CDG : Police aux frontières, 6, rue des Bruyères, 95711 Roissy en France*).

L'étranger qui quitte la zone d'attente, pour quelque motif que ce soit, peut aussi réclamer la restitution des documents d'identité. Son conseil peut le faire s'il est expressément mandaté à cet effet. Même si les documents concernés n'ont pas permis à l'étranger de pénétrer sur le territoire, cette démarche peut être particulièrement utile pour la suite, notamment dans les circonstances où celui-ci doit justifier de son identité. Toutefois, cette restitution n'est pas admise lorsque la PAF soupçonne l'étranger d'avoir utilisé de faux documents.

*Remarque : Avant d'entreprendre cette démarche, il veillera toutefois à ce que la décision par laquelle il a été admis sur le territoire revête un caractère définitif. En effet, si le juge des libertés et de la détention a rendu une décision favorable, il se peut que celle-ci ait été remise en cause par la Cour d'appel sans qu'il ait pu être avisé de l'audience ni de la décision qui a finalement été prise par elle. En ce cas, la PAF est parfaitement habilitée à remettre la personne en zone d'attente. En toute hypothèse, cette possibilité est écartée dès lors que le délai de vingt jours est expiré.*

### Le refoulement

Mais, dans les faits, le non-admis est la plupart du temps réacheminé vers la ville de provenance<sup>137</sup>. Il résulte en effet des articles L. 213-4 et suivants, que, lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, l'entreprise de transport aérien, maritime ou routier qui l'a acheminé est tenue de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières, cet étranger au point, c'est-à-dire à la ville (et non pas dans le pays), où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, dans l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis. Ces mêmes dispositions s'appliquent à l'égard d'un étranger en transit interrompu, si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou encore si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France. Enfin, les frais de prise en charge de l'étranger pendant le délai nécessaire à son réacheminement ainsi que les frais de ce dernier incombent à l'entreprise qui l'a débarqué en France.

Pour l'application de ces mesures, la connaissance non seulement de la ville de provenance mais également du vol emprunté est déterminante. En cas de provenance ignorée, la PAF ne peut en principe mettre à exécution une quelconque mesure de réacheminement et, au terme des vingt jours de maintien en zone d'attente, l'étranger doit être admis sur le territoire. Il arrive toutefois qu'elle en décide autrement. Afin de pouvoir déterminer la provenance, la PAF a décidé de systématiser les contrôles en passerelle des avions. Elle a parfois tendance à refuser de notifier le maintien en zone d'attente d'un étranger se trouvant en zone internationale et dont la provenance et la date d'arrivée ne peuvent pas par définition être portées à la connaissance de l'administration. En tout état de cause, une simple déclaration de l'étranger ne sera pas suffisante et devra être avérée par des preuves matérielles tangibles, notamment une billetterie.

Le renvoi peut également se faire à destination du pays d'origine, mais l'administration doit être en

---

<sup>136</sup> Cf. annexe 20, Actes de procédure de maintien en zone d'attente.

<sup>137</sup> Transposition de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 – norme 3-35 de l'annexe 9.

possession des mêmes éléments que pour les mesures d'éloignement, à savoir un passeport en cours de validité ou un laissez-passer délivré par les autorités consulaires qui ont procédé à toutes les démarches d'identification de la personne concernée. Dans ce cas, les frais de transport sont à la charge de l'Etat.

En outre, au cours du maintien, l'étranger peut en principe partir à tout moment vers tout pays de son choix, à condition qu'il y soit admissible et qu'il possède la billetterie nécessaire<sup>138</sup>. Il doit donc être en possession d'un passeport en cours de validité et, le cas échéant, d'un visa.

Art. L. 213-4 - Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, cet étranger au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, dans l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis.

## Violences policières

Lors des tentatives de refoulement, certaines personnes ont pu déclarer avoir subi des violences policières. Il est alors important pour entamer une procédure que ces personnes puissent rencontrer le service médical afin que celui-ci établisse un certificat médical.

Il est alors possible de saisir le procureur de la République en adressant à celui-ci un témoignage précis. Dans la plupart des cas, celui-ci ne répond pas à la requête mais il se peut qu'il ouvre une enquête.

Il est également possible de saisir la Commission nationale de déontologie de la sécurité<sup>139</sup>, chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République, mais seuls un parlementaire et la Défenseure des enfants peuvent saisir cette institution.

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe, dans son rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France, publié le 10 décembre 2007, remarque que « *les lésions sont toujours consignées par le service médical, sans qu'il ne soit toutefois fait état des allégations/circonstances du traumatisme, ni de la compatibilité des lésions constatées avec els allégations de violence. Il convient que le service médical de la ZAPI 3 soit à nouveau rendu attentif à cette question.*

*Plus généralement, le CPT recommande aux autorités françaises de clairement rappeler au personnel de surveillance affecté aux centres de rétention et aux zones d'attente, ainsi qu'au personnel chargé des escortes, que tout usage de la force, quelles que soient les circonstances, doit répondre aux critères de légitimité et de proportionnalité prévus par la loi, que tout abus en la matière ne sera pas toléré, fera l'objet d'une enquête et sera sévèrement sanctionné.*

*En outre, il recommande que des mesures soient prises afin que toute plainte relative à des mauvais traitements, formulée par des étrangers retenus ou placés en zone d'attente, soit effectivement actée par des fonctionnaires compétents ».*

## Le refus d'embarquer et le placement en garde à vue

Tout refus d'embarquer constitue, au sens de la loi, une soustraction à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée, prohibée par l'article L. 624-1. L'étranger peut alors être déféré au Parquet et présenté devant le tribunal correctionnel, en pratique le plus fréquemment dans le cadre des comparutions immédiates (pour Roissy, 17<sup>ème</sup> chambre du Tribunal de grande instance de Bobigny)<sup>140</sup>. Il est possible de soulever auprès de lui l'exception d'illégalité de la mesure de refus d'entrée<sup>141</sup> mais aussi de plaider la relaxe, à tout le moins une dispense de peine ou son ajournement. En effet, le tribunal pourra statuer plus tard sur le quantum de la peine au vu du résultat des démarches qui auront été entreprises entre temps par le prévenu, tendant notamment à la reconnaissance ou la preuve de la possession de la nationalité française ou de l'admission au séjour (par exemple, en qualité de conjoint d'un ressortissant français ou d'un étranger en situation régulière), ou encore de la qualité de réfugié par l'OFPRA ou la Cour nationale du droit d'asile. Mais le tribunal peut aussi prononcer une peine d'emprisonnement, assortie ou non d'un sursis et/ou d'interdiction

<sup>138</sup> Art. L. 221-4 du CESEDA.

<sup>139</sup> www.cnds.fr

<sup>140</sup> Rapport Anafé, *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, campagne d'observation des audiences des comparutions immédiates à Bobigny*, février 2006.

<sup>141</sup> CA Paris, 12<sup>ème</sup> ch. A, 1<sup>er</sup> mars 1999, Adebayo.



du territoire français. Si cette dernière est retenue, son relèvement pourra être sollicité par la suite auprès de la juridiction concernée ayant statué en dernier lieu, sauf lorsqu'elle est décidée à titre principal, auquel cas seule la grâce présidentielle peut la faire disparaître.

Il convient également de noter que le déferrement au Parquet entraîne la fin du maintien en zone d'attente. L'étranger se trouve alors sur le territoire français, irrégulièrement ou non, c'est le tribunal correctionnel qui en décidera. Pour cette raison, la PAF préfère garder le plus longtemps possible l'étranger sous son contrôle, dans la limite des vingt jours, et multiplier les tentatives d'embarquement.

Lorsque le tribunal correctionnel prononce une mesure d'emprisonnement (le plus souvent pour une durée de trois mois), l'étranger se trouve en France. S'il est demandeur d'asile et alors même que le Ministère de l'intérieur a décidé que sa demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile était manifestement infondée, il peut solliciter auprès de la préfecture (celle d'Evry, en cas d'incarcération à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis) la remise du formulaire OFPRA. Aussi longtemps qu'il n'aura pas été statué sur cette demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, l'interdiction du territoire français valant mesure de reconduite à la frontière ne pourra pas être mise à exécution, même si la peine d'emprisonnement parvient à son terme.

*Remarque : En cas de mise en détention, il est recommandé d'entreprendre les démarches auprès de la préfecture le plus rapidement possible. Cela consiste en une demande de remise du formulaire OFPRA, adressée par lettre signée par l'intéressé et en recommandé avec accusé de réception (Préfecture de l'Essonne, Service des demandeurs d'asile, Bd de France, 91000 Evry, téléphone : 01 69 91 91 91). La preuve de cet envoi est suffisante pour établir l'existence de la demande d'asile.*

Depuis la loi du 24 juillet 2006, peut également être placée en garde à vue toute personne qui n'aura pas fourni les éléments nécessaires à son refoulement. Cette pratique est très largement utilisée par la police aux frontières, notamment envers les ressortissants de certains pays, comme les Palestiniens et les Soudanais.

Art. L. 624-1 - Tout étranger qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée en France, d'un arrêté d'expulsion, d'une mesure de reconduite à la frontière ou d'une obligation de quitter le territoire français ou qui, expulsé ou ayant fait l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté de reconduite à la frontière pris, moins d'un an auparavant, sur le fondement du 8° du II de l'article L. 511-1 et notifié à son destinataire après la publication de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, aura pénétré de nouveau sans autorisation en France, sera puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement.

La même peine sera applicable à tout étranger qui n'aura pas présenté à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de l'une des mesures mentionnées au premier alinéa ou qui, à défaut de ceux-ci, n'aura pas communiqué les renseignements permettant cette exécution ou aura communiqué des renseignements inexacts sur son identité.

# Chapitre 9

## Les ports français

---

### Les étrangers embarqués clandestinement dans un navire faisant escale dans un port français

En théorie, les procédures d'entrée en France et de maintien en zone d'attente des étrangers embarqués clandestinement dans un navire faisant escale dans un port français (ou passagers clandestins) sont les mêmes que pour tous les étrangers se présentant à une frontière aérienne ou maritime, depuis que la loi du 27 décembre 1994 a modifié l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, issu de la loi du 6 juillet 1992, pour prendre en compte leur situation. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé dans une décision du 29 juillet 1998 (Ministère de l'intérieur c/ Mwinyl et Anafé) que c'est pour être « *intervenue à la suite d'une procédure irrégulière* » que la décision de refus d'entrée en France au titre de l'asile attaquée était illégale, le Ministre de l'intérieur ayant « *méconnu les dispositions de l'article 35 quater* » en consignait l'intéressé à bord au lieu d'« *ordonner (...) son maintien en zone d'attente* » alors « *qu'il résulte de ces dispositions que, lorsque l'administration oppose un refus d'entrée en France à un étranger qui ne peut repartir immédiatement ou qui demande son admission au titre de l'asile, elle est tenue de le maintenir en zone d'attente pendant le temps strictement nécessaire à son départ ou, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée afin qu'il puisse bénéficier des garanties édictées par les dispositions de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945* ».

En pratique, la situation est tout autre. Chronologiquement, on peut distinguer trois époques successives. Jusqu'en 1993, la pratique de la consignation des passagers clandestins à bord des navires reposait plus sur un accord entre l'Etat et les armateurs que sur le droit : la consignation des passagers clandestins était la règle, mais l'Etat acceptait de négocier au cas par cas leur débarquement et leur renvoi par voie aérienne lorsqu'un certain nombre de conditions étaient remplies et en marge de toute procédure légale. L'armateur devait avoir obtenu du consulat géographiquement compétent de l'Etat dont il pensait que le passager clandestin était ressortissant qu'il délivre un laissez-passer, avoir réservé auprès d'une compagnie aérienne une place pour le passager et pour les membres de l'escorte que l'autorité administrative avait estimé nécessaire, et le navire devait ne pas quitter le port avant le décollage de l'avion ou, si le passager avait refusé l'embarquement, avant son retour à bord. En somme, l'Etat acceptait de laisser débarquer les passagers clandestins pour permettre leur réacheminement par voie aérienne seulement lorsqu'il avait l'assurance que celui-ci pouvait être réalisé ou qu'en cas d'échec, le navire les reprenne à son bord. L'armateur se débarrassait de ses passagers indésirables et l'Etat ne prenait ainsi aucun risque.

Cette coopération entre Etat et armateurs a été brutalement interrompue en 1994, peut-être du fait de l'irruption, par l'intermédiaire de l'Anafé, de la préoccupation du respect de la dignité et des droits des passagers clandestins, comme dans l'affaire de l'Altaïr à Dunkerque en avril 1994, au cours de laquelle des avocats et militants associatifs ont soustrait à la surveillance de l'armateur et de la police nationale huit passagers clandestins qui, après avoir été d'abord consignés à bord du navire quelques jours, avaient été ensuite débarqués et retenus dans un hôtel sous la responsabilité de l'armateur dans l'attente de leur réacheminement par voie aérienne organisé par le transporteur et finalement accepté par l'autorité administrative. Il est vrai également que les dispositions de l'ancien article 35 ter de l'ordonnance de 1945 sur la responsabilité des transporteurs offraient enfin à l'administration, depuis le 1<sup>er</sup> mars 1993, une base claire pour imposer à l'entreprise de transport maritime qu'elle organise et prenne en charge le réacheminement du passager clandestin, ce qui justifiait à ses yeux la consignation. Sur cette base et depuis 1994, les services de contrôle aux frontières faisaient invariablement savoir au capitaine du navire que le passager n'était pas autorisé à débarquer et qu'il était en conséquence consigné à bord sous sa responsabilité pour la durée de l'escale et de toute autre escale éventuelle en France.

Mais par un arrêt du 29 juillet 1998 mettant fin à une longue bataille, le Conseil d'Etat a clairement jugé illégale la consignation des passagers clandestins à bord des navires. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement a fait observer que « *l'article 35 quater régit de façon exclusive la situation des étrangers non-admis ou demandeurs d'asile aux frontières maritimes* » et que « *dès lors qu'il s'écoule un certain délai entre l'arrivée de l'étranger à la frontière maritime ou aérienne, d'une part, et son renvoi ou son admission sur le territoire, d'autre part, l'intéressé doit être placé pendant ce délai dans les conditions*

*que décrit l'article 35 quater, dont le champ d'application ne comporte aucune exception, et ne distingue pas entre la voie maritime et la voie aérienne ». Il a conclu sur ce point que « la pratique des consignations à bord, qui était dépourvue de base légale claire avant la loi du 6 juillet 1992, est depuis l'adjonction par cette loi de l'article 35 quater certainement contraire à la loi ».*

Cet arrêt du Conseil d'Etat du 29 juillet 1998 a modifié le rapport de force avec l'administration en faveur des armateurs et permis à ces derniers d'obtenir plus facilement son accord pour débarquer les passagers dans les rares cas où ils l'estiment indispensable et utile. Ainsi, un agent maritime a répondu en septembre 1998 au courrier circulaire par lequel l'Anafé a diffusé l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 juillet en notant, pour s'en satisfaire, que le Ministère de l'intérieur avait assoupli sa position : il acceptait donc à nouveau le rapatriement des passagers par voie aérienne, sous réserve que toutes les conditions de sa réussite soient réunies (accord des intéressés et laissez-passer délivré par les autorités consulaires du pays de destination) et qu'en cas d'échec ils puissent être réembarqués (départ effectif de l'avion pendant l'escale et engagement du transporteur de les reprendre). Et de fait, il semble que ni les associations ni leurs avocats n'ont reçu depuis d'informations utiles pour intervenir, ou seulement après coup, comme la Cimade dans l'affaire du Kaedi en juillet 2000. Il y a là un simple retour à la coopération en vigueur jusqu'en 1993, mais aucun progrès en faveur du respect des droits des passagers clandestins (aucune chance de débarquer en l'absence de laissez-passer ou de volonté de retour, en cas de demande d'asile par exemple), ni même du droit positif, tel qu'il résulte pourtant des articles L.213-4 et suivants et L.221-1 et suivants du code. Les armateurs agissent au contraire de plus en plus souvent dans les seuls cas où les passagers clandestins acceptent d'être renvoyés, rendant possible leur rapatriement par avion. Pourquoi demander en effet le débarquement et le placement du passager en zone d'attente pour quelques heures ou quelques jours, pour devoir le reprendre à bord à la fin de l'escale ?

Mais sans volonté des armateurs, aucune action n'est aujourd'hui possible. Face à la mauvaise volonté manifeste de l'administration, seule une procédure efficace donc accessible et offrant une chance raisonnable d'en retirer un avantage concret, en l'occurrence le débarquement définitif des passagers clandestins, pourrait inciter les armateurs à surmonter leur répugnance à adopter une attitude bien peu diplomatique et à prendre le risque d'entrer en conflit avec l'administration pour simplement faire respecter le droit.

Une procédure accessible : ce pourrait être le cas du référé-liberté devant le juge administratif créé par la réforme du 30 juin 2000 entrée en vigueur le 1er janvier 2001, réforme justement initiée pour répondre à un arrêt du Tribunal des Conflits du 12 mai 1997 (préfet de police c/ TGI de Paris) qui a jugé incompétent le juge civil des référés jusqu'alors saisi par les passagers clandestins pour qu'il ordonne leur débarquement.

Une procédure permettant le débarquement définitif des passagers : c'est là que se situe la principale difficulté, sur laquelle l'Anafé devrait aujourd'hui faire porter ses efforts. C'est parce que l'administration veut voir repartir l'étranger avec le navire qu'elle va interdire son débarquement et donc ordonner son maintien à bord, dût-elle commettre une atteinte à sa liberté. Et c'est d'abord sur la responsabilité alléguée du transporteur qu'elle va essayer de fonder sa décision. Si ce renvoi était lui-même considéré comme illégal et impossible, l'administration n'aurait plus aucun intérêt à violer la liberté du passager. C'est parce qu'elle précède, implique et justifie la consignation que l'application au cas du passager clandestin du principe de la responsabilité du transporteur, dont l'obligation de le garder à bord n'est que la conséquence, est au cœur du combat. Mais contrairement à l'illégalité de la consignation à bord des navires, aujourd'hui clairement établie, et qui permet effectivement d'obtenir le placement des passagers clandestins en zone d'attente le temps de l'escale (notamment à Marseille ou à Dunkerque où la consignation ne serait plus forcément systématique), l'illégalité de la décision administrative imposant au transporteur de réacheminer le passager par le navire même sur lequel il est arrivé n'a jusqu'alors donné lieu qu'à très peu de contentieux, ayant abouti à une seule décision de tribunal administratif et à aucune décision d'une juridiction suprême susceptible de faire jurisprudence.

Pourtant, cette illégalité semble claire. D'une part, l'applicabilité même du principe de la responsabilité du transporteur qui a acheminé un étranger dépourvu des documents nécessaires à l'entrée en France, introduit dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 par la loi du 26 février 1992, entrée en vigueur le 1er mars 1993, transposant l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen, est discutable, ce texte étant applicable au transport, aérien ou maritime, de voyageur, mais pas au transport maritime de marchandise, jamais évoqué dans les travaux préparatoires et régi par d'autres textes. D'autre part, et

quand bien même il serait jugé le contraire, si l'article L.213-4 du code permet à l'administration d'imposer au transporteur d'organiser et de prendre en charge le réacheminement de l'étranger, il ne lui permet pas de lui imposer le moyen de transport à utiliser.

Au contraire, la décision administrative prescrivant au transporteur de reprendre le passager clandestin à bord du navire qui l'a acheminé constitue la plupart du temps une violation de ce texte en ce qu'il impose au transporteur de réacheminer l'étranger sans délai dans l'Etat du port d'embarquement ou, à défaut, dans celui dont il a la nationalité, ou enfin dans tout autre Etat où il est admissible, alors que le plus souvent le navire effectue un long périple, avec escales dans des pays dont le passager n'a pas la nationalité et où il n'est pas légalement admissible, avant éventuellement, mais pas obligatoirement, de retourner au point d'embarquement du passager. Enfin, cette exigence peut également conduire l'administration à violer l'article 5 de l'ordonnance, en ce qu'il permet à l'étranger non-admis de bénéficier d'un délai d'un jour franc avant son renvoi, alors que les escales sont de plus en plus courtes et le plus souvent inférieures à ce délai.

A ce jour, seul le tribunal administratif de Montpellier, devant lequel la 2ème partie de cette argumentation a été soulevée pour la première fois, s'est prononcé, par un jugement du 3 juillet 1998 (Société Poyarkovo c/ Préfet de l'Hérault). Le 19 avril 1998, le Poyarkovo faisait escale à Sète en provenance d'Afrique, avec à son bord sept passagers clandestins. Aussitôt, la police exigeait du capitaine que les passagers soient maintenus à bord et leur notifiaient qu'ils étaient non-admis sur le territoire et devaient repartir par bateau, pour Salerne (prochaine escale prévue du navire), le 21 avril (date de départ prévue du navire). Le tribunal, *« considérant qu'il est constant que les sept passagers ne possédaient aucun document, titre ou visa les autorisant à entrer et à séjourner en Italie et qu'aucun accord n'avait été obtenu ni même sollicité auprès des autorités italiennes pour laisser légalement les intéressés pénétrer sur leur territoire ; qu'en imposant ainsi à la société Poyarkovo et au commandant de son navire, en violation de l'article 35 ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945, d'acheminer les passagers à destination d'un lieu où ceux-ci n'étaient pas légalement admissibles, l'autorité administrative a commis une erreur de droit qui entache d'excès de pouvoir cette décision ; que les requérants sont dès lors fondés à demander son annulation »*, décide que *« les décisions en date du 19 avril 1998 par lesquelles l'autorité administrative (...) a prévu que les intéressés repartiraient par le même bateau le 21 avril 1998 à destination de Salerne sont annulées »*. Par ces motifs, et même s'il ne se prononce que sur la question de la destination (et non sur celle du moyen de transport ni sur celle du délai), le tribunal adopte clairement une interprétation stricte des possibilités ouvertes à l'autorité administrative pour décider des modalités de réacheminement des passagers clandestins qu'elle peut imposer à l'armateur. Le Ministère de l'intérieur, interrogé sur cette décision en octobre 1998 par l'Anafé, a répondu que le délai pour faire appel du jugement n'était pas expiré et qu'il réfléchissait. Il n'a finalement pas fait appel (pour éviter une jurisprudence défavorable du Conseil d'Etat ?), mais n'a pas pour autant modifié sa pratique.

La question des moyens de relancer ce débat reste donc à ce jour entièrement ouverte.

## Publications

*Pour commander ces rapports, contactez l'Anafé.* La vente de ces rapports permet de financer nos actions.

Visites des associations dans les terminaux de l'aéroport de Roissy et en ZAPI 4, du 28 décembre 2007 au 18 janvier 2008, février 2008

- Une France inaccessible, Rapport de visites en aéroports – Zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle, décembre 2007
- Argumentaire de l'Anafé sur les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et à la zone d'attente - Examen par la Commission mixte paritaire, octobre 2007
- Argumentaire de l'Anafé sur les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et la zone d'attente intitulé " Un recours suspensif mais non effectif", juillet 2007
- Bilan 2006, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy, février 2007
- Campagne de visites des zones d'attente en France - Novembre 2005 à mars 2006, novembre 2006
- Note de l'Anafé, Mineurs isolés en zone d'attente : avec ou sans administrateur ad hoc, les droits des enfants constamment bafoués, 4 octobre 2006
- Bilan 2005 - Observation associative dans la zone d'attente de Roissy, juillet 2006
- Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel - Campagne d'observation des audiences du tribunal de grande instance de Bobigny – Février-avril 2005, avril 2006
- Note, Compétence du Juge des libertés et de la détention : quels moyens invoquer au profit des étrangers maintenus en zone d'attente ?, mars 2006.
- Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente, mars 2006
- La frontière et le droit : la zone d'attente de Roissy sous le regard de l'Anafé - Bilan de six mois d'observation associative (avril-octobre 2004), novembre 2004
- La zone des enfants perdus - Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy – Analyse de l'Anafé du 1er janvier 2004 au 30 septembre 2004, novembre 2004
- Note, Commentaire de l'Anafé sur la loi Sarkozy, L'étranger et le juge au royaume de la police, décembre 2003
- La roulette russe de l'asile à la frontière - Zone d'attente : qui détourne la procédure ? Rapport sur la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile, novembre 2003
- Zone d'attente : 10 ans après, les difficultés persistent, mars 2003
- Violences policières en zone d'attente, mars 2003
- Pour un accès permanent des associations et des avocats dans les zones d'attente, décembre 2001
- Zones d'attente : En marge de l'Etat de droit, mai 2001
- Bilan des visites en zone d'attente à Roissy, Campagne de novembre 2000 à mars 2001, avril 2001
- Zones d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires - Visites des associations habilitées, 1998 -1999
- Zone d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires - Visites des associations habilitées, 1997 - 1998

### Bulletin d'adhésion / de soutien

Je soutiens l'action de l'Anafé et fais un **don** de :

30 euros     75 euros     150 euros    autre : .....

Je souhaite devenir **membre** de l'Anafé et je règle ma cotisation de 15 euros   

**Nom :**

**Prénom :**

**Adresse :**

**Téléphone/télécopie :**

**E-mail :**

Je joins un chèque de ..... euros à l'ordre de l'Anafé

Je souhaite être inscrit sur la liste d'information anafe-info   

Je désire un reçu   

Signature :