

Sophie-Anne Bisiaux

Marine Doisy



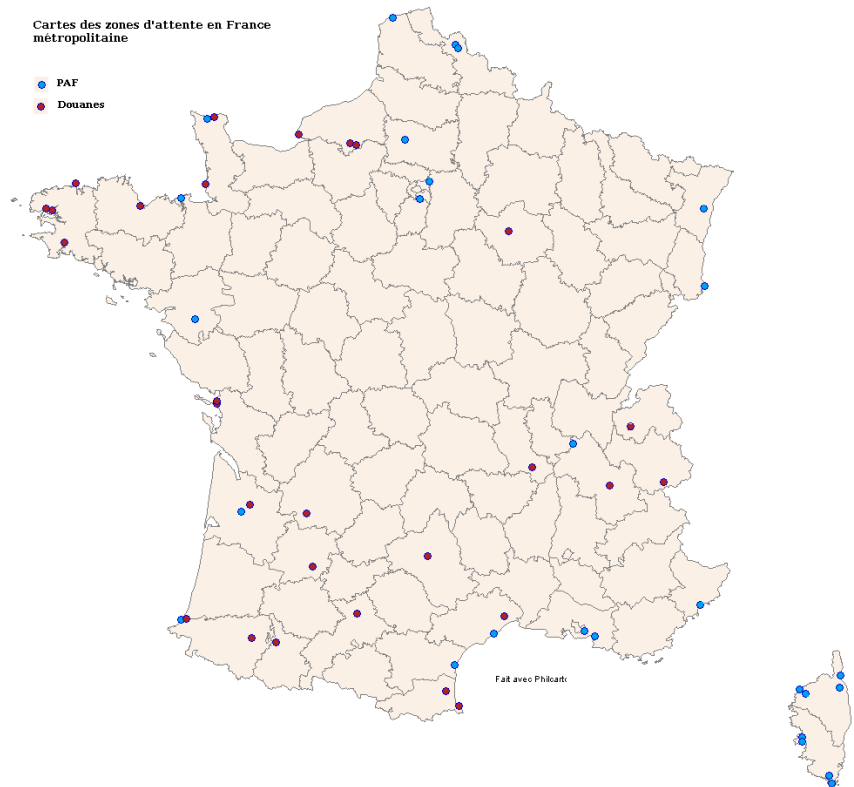
Note sur l'existence légale des zones d'attente

Note réalisée dans le cadre du partenariat 2016/2017 entre l'Anafé et la Clinique de l'Ecole de droit de Sciences Po Paris.

Juillet 2017

Introduction

La zone d'attente est définie comme l'espace qui s'étend « *des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes* » (article L.221-2 du CESEDA) dans les ports, gares et aéroports ouverts au trafic international en France métropolitaine et outre-mer. Chaque zone « *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* ». Chaque zone d'attente doit être délimitée par arrêté. C'est la loi n°92-625 du 6 juillet 1992 et portant modification de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, qui a donné un cadre légal aux zones d'attente, les a définies, ainsi que la procédure applicable. Un régime juridique particulier a donc été mis en place dans ces « zones frontières » qui étaient avant 1992 des zones de non droit. La carte présentée ci-contre est la cartographie des zones d'attentes en France métropolitaine, réalisée par la Cimade en 2016.



Le ministère de l'intérieur met à jour chaque année la liste des zones d'attente en France ; elle est sensée recenser toutes les zones d'attente existantes. Cette liste est transmise aux associations habilitées à visiter les zones d'attente¹. L'analyse des listes établies depuis 2005 pose un certain nombre de questions. Cette analyse propose un état des lieux sur les zones d'attente ayant existé et existantes, ainsi que sur l'évolution des ouvertures et fermetures de zones d'attente².

L'analyse s'appuie sur les différentes zones d'attente figurant dans les listes fournies par le ministère de l'intérieur depuis 2005, ainsi que celles qui n'apparaissent pas ou plus, mais aussi sur les statistiques fournies par l'administration concernant l'activité par zone et par année. Ont été recensés, selon les informations disponibles, le type de zone d'attente (port, aéroport, gare, ou autre), le gestionnaire (la PAF ou les Douanes), l'évolution de l'ouverture et de la fermeture d'après les listes de recensement, l'activité (lorsqu'au moins une personne a été maintenue)³, les arrêtés d'ouverture, de modification et/ou d'abrogation. Ce sont au total 164 zones d'attente qui ont existé en dix ans, dont 66 encore ouvertes aujourd'hui. Au regard des ambiguïtés et incohérences relevées au cours de l'analyse, ces chiffres ne sont cependant qu'approximatifs. En octobre 2016, le ministère de l'intérieur recensait 67 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant des destinations internationales (frontières externes).

1 15 associations sont habilitées par le ministère de l'intérieur à visiter les zones d'attente : APSR, Amnesty International France, Anafé, La Cimade, la Croix-Rouge française, France Terre d'asile, Forum réfugiés-Cosi, GAS, GISTI, HRW, JRS-France, LDH, MRAP, MDM, Ordre de Malte.

2 Les Listes de recensement des ZA n'ont cependant aucune valeur normative, ce qui limite la portée de l'analyse.

3 Les données statistiques pour l'année 2016 n'ont pas encore été fournies par l'administration.

Ont contribué à l'élaboration de cette note :
Sophie-Anne Bisiaux, Marine Doisy, Louis Imbert, Laure Blondel

1. Une grande difficulté à trouver les arrêtés établissant les zones d'attente

Chaque zone d'attente (ZA) doit être délimitée par arrêté pris par le préfet du département où elle se trouve⁴. De même, une zone d'attente, légalement, ne peut fermer que sur arrêté d'abrogation. Tous ces arrêtés, pourtant fondateurs de l'existence même d'une zone d'attente, sont difficiles d'accès voire tout simplement introuvables. Cela est vrai pour les arrêtés de création comme d'abrogation. C'est pourquoi notre analyse se fonde principalement sur les listes de recensement des ZA fournies par le ministère de l'intérieur, plutôt que sur les arrêtés eux-mêmes.

Pour l'heure, les seuls arrêtés disponibles en ligne sont les suivants :

- L'arrêté du 24 avril 2009 portant délimitation de zones d'attente sur l'emprise de l'aéroport de Marseille-Provence, du Grand Port Maritime de Marseille et le site du Canet à Marseille⁵
- L'arrêté du 11 novembre 2006 portant délimitation de zones d'attente sur l'emprise de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac et du Port Autonome de Bordeaux⁶
- L'arrêté du 27 mai 2009 modifiant la délimitation de la zone d'attente sur l'emprise de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac⁷
- Les arrêtés du 19 février 2010 portant abrogation et création d'une zone d'attente à St Malo et à Rennes⁸
- L'arrêté du 13 novembre 2015 portant création d'une nouvelle délimitation de la zone d'attente de Metz Nancy Lorraine⁹
- L'arrêté du 17 avril 2015 portant délimitation de la zone d'attente de l'aéroport de Beauvais-Tillé¹⁰
- L'arrêté du 28 juin 2016 portant création d'une zone d'attente temporaire sur la commune de Perpignan¹¹
- Les arrêtés du 12 novembre 2015 portant création d'une zone d'attente temporaire sur la commune de Thionville¹², et sur la commune de Forbach¹³

⁴ Articles L.221-2 et R.221-1 du CESEDA.

⁵ <http://www.bouches-du-rhone.gouv.fr/content/download/1007/6715/file/ra20090424000.pdf> - Pages 25-27

⁶ http://www.gironde.gouv.fr/content/download/4232/20239/file/11_Voll_1106.pdf - Pages 43

⁷ <http://www.gironde.gouv.fr/content/download/4007/19171/file/05> – Page 214

⁸ http://raa.bretagne.sit.gouv.fr/sit_1_ALK/upload/raa_35_ALK/acte/6867/update_word6867.pdf/
http://raa.bretagne.sit.gouv.fr/sit_1_ALK/upload/raa_35_ALK/acte/6866/update_word6866.pdf

⁹ http://mc.moselle.gouv.fr/data/doc-275/20151113/268228_1.pdf - Pages 10-13

¹⁰ http://www.oise.gouv.fr/content/download/19012/114940/file/20150421_RAA_special.pdf - Page 5

¹¹ <http://www.pyrenees-orientales.gouv.fr/content/download/17575/139974/file/RS+20160629-01.pdf> – Page 6

¹² http://mc.moselle.gouv.fr/data/doc-275/20151113/268228_1.pdf - Pages 4-9

¹³ http://mc.moselle.gouv.fr/data/doc-275/20151113/268228_1.pdf - Pages 4-9

2. Des arrêtés qui n'apparaissent dans aucune des listes recensant les zones d'attente

Certains arrêtés trouvés n'apparaissent dans aucune des listes de recensement fournies par le ministère de l'intérieur. C'est notamment le cas de :

- L'arrêté du 12 novembre 2015 portant création d'une zone d'attente temporaire sur la commune de Forbach
- L'arrêté du 12 novembre 2015 portant création d'une zone d'attente temporaire sur la commune de Thionville¹⁴

Cependant, ces deux arrêtés établissent des zones d'attente temporaires, qui ne sont censées avoir été ouvertes que du 13 novembre 2015 au 13 décembre 2015, dans deux communes à la frontière avec l'Allemagne. Aux dates exactes des listes de recensement, elles n'existaient donc plus. Cette absence d'information empêche une action efficace de l'Anafé, des avocats, et de la société civile dans ces situations, et nuit aux droits de la défense des maintenus. En effet, aucun regard extérieur n'est possible dans ces cas-là et la personne maintenue est privée d'accès à toute information et assistance. Il y a rupture d'égalité avec les personnes maintenues dans les autres zones d'attente.

3. Des arrêtés qui n'apparaissent pas dans les listes recensant les zones d'attente

Certains arrêtés n'apparaissent pas dans la liste de recensement des zones d'attente la plus récente (fournie en octobre 2016). C'est le cas de l'arrêté du 13 novembre 2015 portant nouvelle délimitation de la ZA à Nancy-Metz¹⁵. Cette zone d'attente n'apparaît plus dans les listes depuis 2014.

4. Des ZA actives en 2015, mais qui n'apparaissent pas dans les listes les plus récentes recensant les zones d'attente

Les statistiques fournies par le ministère de l'intérieur sur l'activité dans les zones d'attente indiquent qu'une trentaine d'entre elles sont actives¹⁶ en 2015. Toutefois, certaines ne sont pas considérées, selon les listes de recensement, comme des zones d'attente existantes (légalement ouvertes). Les listes sont-elles incomplètes, ou des zones d'attente sont-elles toujours utilisées bien qu'ayant été supprimées par arrêté d'abrogation ? On peut citer le cas des zones d'attente de :

- Pointe-à-Pitre, qui n'apparaît plus depuis août 2010
- Marigot à Saint-Martin, qui n'apparaît plus depuis août 2010
- Port de croisière de Fort-de-France, qui n'apparaît plus depuis août 2010

5. Des zones d'attente actives en 2015, mais qui n'apparaissent dans aucune des listes recensant les zones d'attente

Plus préoccupant encore : certaines zones d'attente sont actives en 2015, mais n'apparaissent dans *aucune* des listes de recensement des zones d'attente transmises par le ministère de l'intérieur – y compris la liste de 2005, qui dressait un état des lieux des zones d'attente *ayant existé* avant 2005. Ces zones d'attentes sont celles de :

¹⁴ http://mc.moselle.gouv.fr/data/doc-275/20151113/268228_1.pdf - Pages 5-6

¹⁵ http://mc.moselle.gouv.fr/data/doc-275/20151113/268228_1.pdf - Pages 10-13

¹⁶ Une zone d'attente est considérée « Active » dès lors qu'au moins une personne a été notée comme transférée en zone d'attente courant 2015.

- Saint-Georges de l'Oyapock, en Guyane
- Saint-Laurent-du-Maroni, en Guyane
- Port Magenta, en Nouvelle-Calédonie

6. Des mentions dans les listes recensant des zones d'attente qui évoluent et posent questions

Les mentions des zones d'attente énumérées dans les listes de recensement elles-mêmes évoluent. Cela pose la question d'une évolution parallèle – ou non – dans les instruments légaux régissant l'existence des zones d'attente. Ainsi :

- Pour le projet de zone d'attente à l'aéroport de Tahiti-Fa'a'a, les listes avant 2013 soulignent qu'il n'y a pas de zone d'attente car l'aéroport est encore en projet, mais elles notent aussi qu'un hôtel fait office de ZA. Il y a pourtant un arrêté à partir de 2011 et non à partir de 2013 apparemment : la liste indique les arrêtés du 21/02/2011 et n°HC 947 du 21/07/2013. Quand la zone d'attente a-t-elle réellement ouvert ? Une zone d'attente existait-elle et pouvait-elle exister avant la création de l'aéroport ?
- A Dzaoudzi (Mayotte), la mention « et voyageurs » est rajoutée à la dénomination de la zone d'attente du Port de commerce à partir de la liste de recensement d'avril 2007 : ce changement de dénomination, qui semble élargir l'étendue de la zone d'attente correspond-elle à une particularité locale, une réelle modification des instruments légaux ?
- Jusqu'à la liste de recensement de juillet 2009, 19 zones d'attente sont localisées en Guyane. La liste de 2007 indique qu'elles sont localisées en Guadeloupe. A partir de la liste de 2009, cette mention n'apparaît plus dans les listes : les 19 zones d'attente ont-elles toutes été abrogées (sauf celle de Cayenne) ?

7. Des arrêtés de création de zones d'attente temporaires qui posent la question de leur nécessité

Se posent aussi des questions sur l'opportunité de création de certaines zones d'attente, notamment les zones d'attente temporaires, créées pour quelques mois voire quelques jours seulement :

- Arrêté du 28 juin 2016 portant création d'une zone d'attente temporaire sur la commune de Perpignan¹⁷ du 1^e au 10 juillet 2016. Outre le fait que cette zone d'attente n'était pas répertoriée dans les listes de recensement depuis 2014, il est étonnant qu'un tel arrêté ait été pris pour simplement une durée de 10 jours, d'autant que la durée maximum de maintien en zone d'attente est de 20 jours (26 jours dans certains cas exceptionnels). Le juge des libertés et de la détention intervenant au bout du quatrième jour de maintien aurait-il alors, s'il avait été (ou s'il a été) saisi de la situation d'un maintenu, ordonné la libération du maintenu ou un prolongement du maintien pour une durée maximale de 6 jours (la zone d'attente étant ensuite *de facto* inexistante) ? Les dates de création et de fin de l'existence de cette zone d'attente étant prévues dans l'arrêté de création de la zone, le juge pouvait anticiper sa disparition.
- Arrêté du 12 novembre 2015 portant création d'une zone d'attente temporaire sur la commune de Forbach, du 13 novembre au 13 décembre 2015 et arrêté du 12 novembre 2015 portant création d'une zone d'attente temporaire sur la commune de Thionville, du 13 novembre au 13 décembre 2015¹⁸.

¹⁷ <http://www.pyrenees-orientales.gouv.fr/content/download/17575/139974/file/RS+20160629-01.pdf> -Page 6

¹⁸ http://mc.moselle.gouv.fr/data/doc-275/20151113/268228_1.pdf - Pages 4-9

Quelles raisons pour la création de telles zones d'attente temporaires, à la frontière avec l'Allemagne, pour un mois seulement ? Cela a-t-il un lien avec l'état d'urgence et la « lutte contre le terrorisme » ?

8. Des zones d'attente dont les apparitions (ouvertures) et disparitions (fermetures) dans les listes sont extrêmement fréquentes

L'analyse est flagrante : de nombreuses zones d'attente apparaissent puis disparaissent avant de réapparaître au fil des listes de recensement des zones d'attente, ce qui pose la question de l'existence d'une réelle conformité au niveau de la réglementation : des arrêtés de création, de modification, ou d'abrogation sont-ils pris chaque fois ? Pour exemples :

- La zone d'attente du Port et Aéroport de St Pierre, qui était apparemment ouverte de 2005 à 2009, avant de fermer de 2010 à 2013, de rouvrir en 2014, et de refermer jusqu'en 2016
- La zone d'attente de l'aéroport de Tarbes-Ossun-Lourdes, qui était ouverte de 2005 à 2007, a fermé en 2008, avant de rouvrir en 2009, de fermer de 2010 à 2013, et de rouvrir enfin de 2014 à 2016