

## **Compilation d'articles de la revue Plein droit du Gisti (1988 – 2019)**

Réveillon en zone internationale n°2, février 1998	3
Accueil aux frontières : associations et syndicats s'insurgent... n°6, janvier 1989	6
Une frontière bien gardée... n°6, janvier 1989	8
Halte aux frontières n°8, août 1989	12
Joxe et le contrôle aux frontières n°8, août 1989	19
Roissy : un filtrage sélectif n°13, mars 1991	21
L'intrusion dans le non-droit : une association en zone internationale n°13, mars 1991	25
Dans le non-droit des aéroports...La mort d'un Sri-Lankais n°15-16, novembre 1991	28
La bataille perdue des associations n°18-19, octobre 1992	31
La tentation de la facilité : L'assistance éducative aux mineurs étrangers n°21, juillet 1993	33
En marge de l'Etat de droit n°50, juillet 2001	36
Zones d'attente : une gestion policière n°50, juillet 2001	40
Pour un accès permanent en zone d'attente n°55, décembre 2002	45
Procédure d'asile : une tricherie, pas une réforme n°76, mars 2008	48

Défendre et juger sur le tarmac n°97, juin 2013	53
Droit de regard en ZA... Par le tour de la serrure n°97, juin 2013	54
Mémoire des luttes n°113, juin 2017	58
L'Anafé une lutte au pied des pistes n°113, juin 2017	59
(In)justice sur le tarmac n°117, juin 2018	63
Près des pistes la grande loterie de la justice n°121, juin 2019	67

Février 2020

Article extrait du *Plein droit* n° 2, février 1988  
« Logement : pourquoi des ghettos ? »

## Réveillon en zone internationale

Aéroport d'Orly, le 27 décembre 1987 à 11 heures : trente Capverdiens venus visiter leurs familles installées en France arrivent. Tous sont munis d'un visa consulaire délivré par l'ambassade de France au Cap-Vert. Vingt et un d'entre eux passent la frontière sans difficulté et surtout sans faire l'objet d'aucun contrôle. Puis subitement, les neuf dernières, parmi lesquels une femme et ses deux enfants jumeaux âgés de cinq ans, sont bloqués en zone internationale. Ce sera pour eux le début d'une longue attente dans des conditions de précarité intolérable.

Contraints par la force de rester dans la zone internationale de l'aérogare, sous la surveillance de fonctionnaires dépendant du ministère de l'Intérieur, ils se voient interdire de téléphoner à leur consulat, à leur famille et même à des avocats. Ils sont ainsi parqués dans un hall de l'aérogare sans aucun confort ni intimité, sans lits, sans couverture et livrés à eux-mêmes pour la nourriture.

Les familles qui les attendaient, inquiètes de leur absence à l'arrivée du vol, tentent d'obtenir des informations de la Police de l'Air et des Frontières (PAF), mais sans succès. Elles saisissent alors des avocats et le Consul du Cap-Vert, espérant que ces derniers pourront les informer. Le Consul et les avocats tentent de voir les personnes séquestrées mais ce droit, pourtant prévu par les textes, leur est refusé sans motif.

Plus de quarante-huit heures après leur arrivée en France, aucune décision n'est encore prise et, plus grave encore, le service compétent au ministère de l'Intérieur, la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques, n'est même pas informé.

Mercredi 30 décembre : Après de nombreux appels téléphoniques des avocats au ministère de l'Intérieur, le Consul est finalement autorisé, vers 21 heures, à voir ses ressortissants. Les avocats, eux, se voient une nouvelle fois refuser, sans justification, la possibilité de contacter leurs clients. La femme et ses deux enfants, ainsi que deux des hommes sont libérés vers 20 heures, apparemment très éprouvés.

Jeudi 31 décembre : En fin d'après-midi, les avocats des Capverdiens sont reçus au ministère de l'Intérieur par des collaborateurs du ministre qui leur font savoir que des décisions de refus d'entrée sont susceptibles d'être prises pour les quatre dernières personnes pour des raisons d'insuffisance de ressources et d'absence de garantie de rapatriement.

Les avocats rappellent alors d'une part que le Consul en personne a donné des garanties à ce sujet, d'autre part que les familles offrent de mettre à niveau les ressources et qu'au surplus les intéressés ont des billets de retour. Ils reçoivent l'assurance qu'en cas de refoulement, celui-ci sera opéré le dimanche 3 janvier sur la ligne aérienne qui a conduit les Capverdiens.

Vendredi 1<sup>er</sup> janvier : Se rendant à l'aérogare, le Consul, les avocats et un membre de Gisti apprennent que les Capverdiens ont été transférés à l'aéroport de Roissy. Ils arrivent sur place à 14 H 30 et, malgré leurs demandes et leurs protestations, ils n'obtiennent pas l'autorisation de les voir.

Ce même jour, à 15 H 35, les Capverdiens sont expulsés et embarqués dans un vol Air France à destination de Dakar.

Toute cette procédure aura été diligentée en violation totale et flagrante des textes. L'article 5-3° de l'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoit que :

- Tout refus d'entrée doit faire l'objet d'une décision écrite et spécialement motivée d'après les éléments de l'espèce dont le double est remis à l'intéressé : cette disposition n'a pas été respectée.
- L'étranger auquel est opposé un refus d'entrée est mis en mesure d'avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le consul de son choix : les touristes cap-verdiens se sont vu interdire toute communication avec l'extérieur.
- la décision de refus d'entrée est immédiatement exécutoire sauf si l'autorité consulaire demande un sursis à exécution d'un jour franc : le Consul du Cap-Vert a demandé, le 31 décembre, un sursis à exécuter de la décision de refus d'entrée. Cette demande a été totalement ignorée.

Les droits de la défense ont été également bafoués tout au long de cette affaire puisque les avocats n'ont **jamais** eu la possibilité de rencontrer leurs clients.

## **Un barrage de plus pour certains touristes**

La loi du 9 septembre 1986 ne reconnaît plus un droit automatique d'entrée sur le territoire français à l'étranger muni des documents exigés par les textes.

La loi du 29 octobre 1981 avait consacré ce principe et les cas de non-admission étaient limitativement énumérés : menace à l'ordre public, arrêté d'expulsion, interdiction du territoire.

Désormais les articles 2 et 3-1 du décret du 30 juillet 1987 modifiant celui du 27 mai 1982 définissent les conditions à remplir pour être admis en France pour un séjour de trois mois au plus. Outre le passeport, le visa et, le cas échéant le certificat & hébergement une condition supplémentaire s'ajoute, la justification de moyens d'existence

La circulaire du 8 août 1987 du ministre de l'intérieur relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France précise que ce contrôle sur les moyens d'existence concerne essentiellement les « **voyageurs originaires de pays source d'immigration irrégulière** » et consiste à vérifier une deuxième fois si les éléments fournis pour obtenir le visa consulaire sont encore réunis lors de la présentation à la frontière il s'effectuera alors que les intéressés auront déjà investi une somme importante pour leur voyage !

Les personnes chargées de ce contrôle détiennent un véritable pouvoir d'appréciation pouvant remettre en cause les décisions prises par les services consulaires. La circulaire du 8 août 1987 décrit de manière détaillée les critères d'appréciation des moyens & existence et donne des indices de référence, les mesures et les précautions à prendre dans le cas où le visiteur ne Satisferait plus aux conditions d'entrée. Ainsi écrit que toute décision de non-admission à l'encontre d'un voyageur muni d'un visa consulaire ne peut être prise que par les services de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires juridiques.

Cette précaution a certainement été prévue pour atténuer les risques d'arbitraire et de dérapage auxquels peut donner lieu d'application des nouvelles dispositions, et de garantir un minimum de droit au visiteur risquant de se voir refouler. L'affaire des Capverdiens démontre cependant une fois

de plus, que dans la pratique arbitraire et dérapage existent, soigneusement couverts par le ministère de l'Intérieur... auteur de la circulaire et apparemment si soucieux des droits des individus !

Article extrait du *Plein droit* n° 6, janvier 1989  
« Les demandeurs d'asile »

## Accueil aux frontières : associations et syndicats s'insurgent...

Amnesty International  
France Terre d'Asile  
MRAP  
Cimade  
CAIF  
Ligue des Droits de l'Homme  
GISTI  
Groupe Accueil et Solidarité (GAS)  
Syndicat Unitaire des Navigants Commerciaux (SUNAC)  
Syndicat des Pilotes de l'Aviation Civile (SPAC)  
CFDT : Confédération, Union Régionale des Syndicats d'Ile-de-France  
Syndicats CFDT de : Air France, UTA, Aéroport de Paris,  
Police, Douanes, OFPRA, ministère des Affaires étrangères

à

Monsieur le ministre de l'Intérieur  
Monsieur le ministre des Affaires étrangères  
Monsieur le ministre de la Santé  
Monsieur le ministre de la Justice  
Paris, le 15 novembre 1988

Monsieur le ministre,

Plusieurs organisations syndicales représentant : les personnels au sol et les navigants d'Air France, les personnels au sol d'UTA, ainsi que les personnels de la Police de l'Air et des Frontières, du ministère des Affaires étrangères, des douanes, de l'Aéroport de Paris, de l'OFPRA, auxquels s'associent les représentants des O.N.G. et des associations concernées par la défense des droits des étrangers et du droit d'asile, soussignés, appellent l'attention des autorités compétentes sur la situation inhumaine et parfois dramatique qui est trop souvent réservée à certains étrangers débarquant sans connaître la réglementation ni leurs droits.

À peu près chaque semaine, parmi les centaines de milliers de passagers qui se présentent au contrôle, se trouvent des personnes, souvent des familles avec de jeunes enfants, ne comprenant ni ne parlant le français ou l'anglais, ignorant la réglementation et leurs droits et qui demandent à entrer sur le territoire français. Certaines d'entre elles n'ont pas les documents indispensables ou ont des documents douteux. Pour d'autres qui ont ces documents, la Police de l'Air et des Frontières peut exercer son pouvoir d'appréciation sur les motifs de la venue.

Certaines de ces personnes ou de ces familles se voient donc refuser le passage et doivent attendre en zone internationale le temps nécessaire pour que les fonctionnaires de la police aient reçu les instructions les concernant. Ce temps, dans des cas difficiles, notamment pour les demandeurs

d'asile, peut être long, puisqu'il doit permettre la consultation, par la Direction des Libertés publiques du ministère de l'Intérieur, des services compétents des Affaires étrangères. L'attente en zone internationale peut ainsi durer des heures, parfois des jours et des nuits lorsque l'arrivée coïncide avec un week-end ou un pont férié. Elle s'effectue dans des conditions qui n'ont pas été prévues pour de longues attentes, encore moins pour un hébergement de nuit. Retenues en zone internationale, les personnes sont en outre souvent dans l'impossibilité de prendre un contact extérieur susceptible de leur apporter une aide ou simplement de leur expliquer leur situation et leurs droits éventuels.

Quatre mesures nous sembleraient de nature à apporter une réponse plus humaine et plus digne de la France à ces personnes et familles en détresse :

1° Un certain nombre de personnes - représentants d'associations d'accueil, avocats des étrangers en difficulté, interprètes - devraient être autorisées à pénétrer en zone internationale afin de pouvoir prendre contact avec les personnes qui s'y trouvent bloquées, les assister dans leurs rapports avec les autorités et, s'il y a lieu, se mettre en relation avec les organisations nationales ou internationales susceptibles de leur venir en aide.

2° Complémentaire à cette autorisation délivrée à des personnes nommément désignées, il serait nécessaire que certaines organisations et associations d'accueil puissent disposer, à l'intérieur de la zone internationale des aéroports, d'un local de permanence et d'un téléphone. On ne voit pas au nom de quels principes cela pourrait leur être refusé, compte tenu du caractère humanitaire de leur action, alors que des sociétés commerciales peuvent disposer de stands de vente et que leur personnel reçoit un laissez-passer.

3° Il nous semble enfin, que, dans le souci de voir la pratique mise en conformité avec les principes de la réglementation, il serait hautement souhaitable que le temps pendant lequel des étrangers peuvent être retenus en zone internationale soit limité à quelques heures. Au-delà de cette limite, ils devraient être retenus à l'aéroport dans des locaux aménagés en vue de leur hébergement provisoire où ils devraient bénéficier au minimum des garanties prévues à l'article 35 bis de l'Ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée.

4° Les signataires de cette lettre considèrent que des moyens techniques et humains plus importants pour les aéroports ainsi qu'une formation adéquate des personnels d'accueil des compagnies aériennes, de l'Aéroport de Paris, de la Police de l'Air et des Frontières, et des douanes, sur l'ensemble du droit des étrangers, peuvent conduire à apporter une réponse plus humaine aux diverses situations.

Dans le but d'étudier avec vous la possibilité de faire avancer les mesures nécessaires, nous sollicitons, Monsieur le ministre, une audience auprès de vous. Notre contact pour toute correspondance est : Monsieur Cabrera François, CFDT d'Air France, 13 square Max Hymans, Paris Cedex 15.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de notre haute considération.

Pour les organisations et associations signataires,  
François CABRERA

Article extrait du *Plein droit* n° 6, janvier 1989  
« Les demandeurs d'asile »

## Une frontière bien gardée...

Au cours d'un entretien avec un officier de quart à la police de l'air et des frontières, nous avons tenté de faire le point sur l'accueil des demandeurs d'asile à la frontière. Comment sont enregistrées les demandes d'asile ? À qui incombe la responsabilité d'instruire les dossiers ? Qui prend en charge le solliciteur d'asile non encore admis sur le territoire français et attendant le feu vert des autorités pour franchir la frontière et quitter cette mystérieuse zone internationale ?

Contrairement à l'ensemble de la police, la PAF est peu syndiquée : 30 % contre 80 %, taux faible dont les raisons peuvent être la fréquence des nominations à la PAF comme premier poste pour les policiers sortant directement de l'école, et l'esprit maison caractérisant ce service et qui restreint le besoin de syndicalisation.

La police, qu'elle soit en civil ou en tenue y fait le même travail qu'ailleurs. La hiérarchie semblerait moins forte et la répartition des tâches simplifiée : le gardien de la paix s'occupe du contrôle de base à la frontière, relayé par l'officier de quart en cas de défaut des documents exigés ou de suspicion d'immigration clandestine. La PAF d'Orly est « orchestrée » par quatre commissaires dont un divisionnaire et un responsable de la frontière. Parmi les quelque 500 policiers affectés à cet aéroport, certains sont donc chargés de canaliser les arrivées, d'effectuer un premier tri. Le mauvais accueil et les tensions ne sont pas rares, ce qui n'est pas sans influencer le comportement des demandeurs d'asile « potentiels », réticents à se déclarer comme tels.

Comme toute personne arrivant en France, les demandeurs d'asile doivent franchir un premier filtre de contrôle. Rarement en règle par définition, la plupart n'ignorent pas les difficultés qu'ils auront à franchir ce cap préalable. Diverses situations peuvent se présenter :

- soit l'étranger, qui n'a pas encore le statut de demandeur d'asile s'il n'a pas officialisé sa demande, est démuné de tout papier d'identité ;
- soit, et ce serait le cas le plus fréquent, il dispose d'un passeport sans visa ;
- soit encore, le passeport détenu paraît falsifié : gare alors aux éventuelles poursuites devant le tribunal correctionnel...même si on finit par reconnaître sa qualité de réfugié. Et pourtant, conformément à la Convention de Genève, on ne peut poursuivre un demandeur d'asile pour usage de faux dans la mesure où ses papiers falsifiés lui ont sans doute permis de s'enfuir de son pays.

Dans toutes ces hypothèses, il est acheminé automatiquement vers l'officier de quart dont la fonction se résume à une question : la raison du défaut de passeport et/ou de visa. Question importante sinon déterminante puisque l'objectif est de permettre l'enregistrement et l'officialisation de la demande d'asile. Question essentielle pour parer à une menace de refoulement.

Dès que la demande d'asile est enregistrée, le travail de l'officier de quart cesse. Commencent alors les investigations de la section dite « de documentation et d'information ». Ce service, qui dispose d'un certain nombre de « fichiers », se charge de prendre des « contacts », d'interroger les étrangers sur leur situation personnelle... bref, traite rapidement les dossiers en trois ou quatre heures. Le

service central PAF rassemble alors toutes ces informations afin de saisir la Direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques au ministère de l'Intérieur.

Certes, les moyens accordés à l'officier de quart à la frontière sont limités quant à l'instruction et à l'appréciation de la demande d'asile en tant que telle mais son intervention préalable n'est pas sans effet. Il peut ventiler les arrivées d'étrangers démunis des papiers exigés : ceux qui ne se déclareront pas comme solliciteurs d'asile sont directement non admis. Un pouvoir de fait important dont la PAF essaie de relativiser l'ampleur en insistant sur son caractère provisoire, la personne non admise pouvant se retrouver le lendemain à la section d'information. Reste qu'il faut vaincre les peurs, les craintes suscitées par les uniformes, les problèmes de compréhension qui freinent les demandes d'asile.

Il est difficile de cerner avec précision le contenu des interrogatoires menés par les officiers de quart. Ont-ils, comme ils le prétendent, l'habitude et la technique adéquates pour repérer le demandeur d'asile du premier coup d'œil ? Il est quand même permis d'imaginer que le conditionnement et les consignes qu'ils reçoivent modifient sensiblement leurs intuitions.

La présence d'interprètes s'avère un élément décisif, au delà de la nécessaire compréhension mutuelle. Face aux risques d'abus, ils peuvent, en effet, jouer le rôle de garde-fous prêts à récupérer une demande mal formulée ou mal entendue. Pourtant, on ne peut que constater leur nombre insuffisant à Orly comme à Roissy.

La Direction des Libertés publiques a tendance à étudier de plus en plus longuement les dossiers transmis par le service central PAF. Preuve de sérieux dans l'instruction des demandes, peut-être, mais abus de droit quand on se permet de laisser en attente un étranger, solliciteur d'asile, une, deux, voire trois semaines en zone internationale - cette zone dont on nie l'existence pour les départs forcés d'étrangers, mais qui est pleinement reconnue quand il s'agit de nouveaux arrivants, non encore autorisés à franchir la frontière (cf. encadré).

Cette contradiction juridique évidente est bien utile pour justifier des pratiques contestables. D'un côté, il faut accompagner les étrangers récalcitrants et les « aider » à monter dans l'avion, de l'autre, il faut pouvoir maintenir le demandeur d'asile le temps nécessaire à l'instruction en dépit de l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945, qui n'autorise la rétention que pendant 7 jours, et après intervention du juge judiciaire [1]. L'étranger est donc « sous douane » tant qu'il n'a pas été statué sur son sort.

Cette rétention non officielle, qui porte atteinte à la liberté individuelle, a toutes les apparences d'une détention arbitraire et soulève une série de problèmes matériels : qui va prendre en charge les frais de nourriture ? Où dormir, les banquettes de la zone de transit n'étant pas le summum du confort ? enfin, à qui imputer la responsabilité d'un accident « au cas où » ?

Les exemples de maintien abusif en zone internationale tendent à devenir de plus en plus fréquents. Faut-il y voir un signe de meilleure transparence et de relations plus approfondies avec un certain personnel travaillant dans les aéroports ou un moyen d'écarter rapidement des demandes qu'on juge a priori insusceptibles de déboucher sur le statut de réfugié... Il y a alors un empiètement sur les compétences réservées à l'OFPRA, seul organisme habilité à accorder ou non ce statut.

Revenons à des considérations plus pratiques : l'étranger attend, démuné d'argent, qu'on veuille bien décider de son admission sur le territoire français. La PAF essaie dans un premier temps de le faire prendre en charge par la compagnie aérienne. À titre exceptionnel, elle s'adresse au prêtre ou

au pasteur, qui disposent de quelques subventions à cet effet. Mais il n'est pas rare que certains policiers finissent par participer, gracieusement, à ses frais de nourriture.

Quelques officiers de quart agacés par cette situation préconisent de forcer les compagnies aériennes à poursuivre la prise en charge des voyageurs puisqu'elles n'auraient pas entièrement exécuté leurs obligations (les étrangers n'ont pas encore franchi la frontière) ou la création d'une régie d'avance. À Orly, sauf veto d'une minorité de gardiens, on leur permet de téléphoner - ce qui est de droit - ou de voir leur conseil même si on préfère consulter le ministère pour accord.

Actuellement, les demandes d'asile qui semblent poser problème émanent de Palestiniens et surtout de Kurdes (pour ces derniers, l'Intérieur donnerait le feu vert dans 50 % des cas). Face aux difficultés de plus en plus nombreuses aux frontières, il faudrait envisager l'installation, dans les aéroports, d'une double antenne, service préfectoral-ministère, afin d'accélérer le traitement des dossiers d'admission sur le territoire français... La sortie en serait par là même facilitée.

## **Les mystères de la zone internationale**

Aux termes de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, tout étranger non admis sur le territoire français et qui n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Seul le juge judiciaire est compétent, au-delà de 24 heures, pour décider la prolongation de cette rétention, dont la durée totale ne peut dépasser 7 jours.

Ainsi, le refoulement des étrangers non admis sur le territoire et son corollaire, le maintien forcé, sont-ils strictement réglementés par les textes : après avoir reçu une notification écrite et motivée du refus d'entrée (au moins en théorie...), l'étranger doit être pris en charge par le ministère de l'Intérieur et quitter les locaux de l'aéroport pour un lieu de rétention.

Mais la situation est beaucoup plus confuse avant qu'une décision ait été prise, et notamment dans l'attente de la réponse du ministère de l'Intérieur lorsque celui-ci a été saisi. Car l'attente peut durer plusieurs jours, voire plusieurs semaines, pendant lesquelles l'étranger, n'ayant pas encore franchi la frontière juridique qui donne accès au territoire français, va être maintenu en zone « sous douane », dite aussi « zone internationale », sur laquelle la souveraineté française est réputée ne pas s'exercer, et qui apparaît comme un véritable *no man's land* juridique.

Or le statut de cette zone internationale est une question des plus complexes - et des plus confuses - qui soit, liée au problème de savoir où passe la frontière, lorsque la frontière territoriale ne coïncide pas avec la frontière juridique, comme c'est le cas dans les aéroports. Question d'autant plus confuse que les autorités françaises adoptent sur ce point une position contradictoire, tendant à considérer que la zone internationale, hors souveraineté française, existe dans le sens de l'arrivée, mais non dans le sens du départ : aussi longtemps que l'étranger n'a pas franchi les contrôles de police et de douane, disent-elles, l'étranger ne se trouve pas, juridiquement, en France, mais dans une situation d'extra-territorialité ; par conséquent, il n'y a pas rétention au sens de l'ordonnance de 1945, et les dispositions de l'article 35 bis n'ont pas à s'appliquer. Admettons... pour l'instant. Reste que l'étranger n'est quand même pas vraiment libre de ses mouvements, et que le maintien en zone internationale ressemble à s'y méprendre à une rétention, sans le minimum de garanties prévues par la loi et dans des conditions matérielles encore plus précaires.

Mais si la zone internationale n'est pas la France, au moins conviendrait-il d'en tirer les

conséquences symétriques dans le sens du départ forcé : la reconduite à la frontière ne devrait consister qu'à faire franchir à l'étranger les contrôles de police et de douane, puisqu'au-delà il n'est plus juridiquement en France, et en aucun cas à le contraindre à monter dans un avion pour quitter le sol français. Or, on le sait, ce n'est pas la solution qui prévaut. Dans ce sens, curieusement, la zone internationale est encore la France : l'étranger qui refuse de monter dans un avion se maintient illégalement sur le territoire et commet un délit justiciable des tribunaux français, comme l'a admis la Cour de cassation dans un arrêt *Youssef Youssef* du 28 octobre 1987. Il ressort de cet arrêt que l'aéroport est un territoire français, ce qui revient à nier l'existence d'une zone internationale. Comprenez qui pourra... Car si la zone internationale est bien sous souveraineté française, les lois françaises doivent s'y appliquer, y compris l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945.

Curieuse frontière, en tous cas, que l'on déplace au gré des besoins !

Article extrait du *Plein droit* n° 8, août 1989  
« La gauche et l'immigration un an après »

## Halte aux frontières

À peu près chaque semaine, parmi les centaines de milliers de passagers qui se présentent au contrôle, se trouvent des personnes ne comprenant ni ne parlant le français ou l'anglais, ignorant la réglementation et leurs droits, et qui demandent à entrer sur le territoire français.

Certains d'entre eux n'ont pas les documents indispensables, ou ont des documents douteux. Pour d'autres, qui ont les documents indispensables, la police de l'air et des frontières peut exercer son pouvoir d'appréciation sur les motifs de la venue.

Certaines de ces personnes se voient donc refuser le passage et doivent attendre en zone internationale, le temps nécessaire pour que les fonctionnaires de la police aient reçu les instructions les concernant.

Ce temps, dans les cas difficiles - notamment pour les demandeurs d'asile - peut être long, puisqu'il doit permettre la consultation, par la Direction des libertés publiques du ministère de l'Intérieur, des services compétents du ministère des Affaires étrangères. L'attente en zone internationale peut ainsi durer des heures, parfois des jours et des nuits. Elle s'effectue souvent dans des conditions qui n'ont pas été prévues pour de longues attentes.

Retenues en zone internationale, les personnes sont, en outre, souvent dans l'impossibilité de prendre un contact extérieur susceptible de leur apporter une aide ou simplement de leur expliquer leur situation et leurs droits éventuels.

Quelques cas exemplaires illustrent particulièrement bien cette situation inacceptable dénoncée par un certain nombre de syndicats et d'associations (voir la lettre adressée aux autorités le 15.11.88 et publiée dans *Plein droit* n° 6, janvier 1989, « Accueil aux frontières : associations et syndicats s'insurgent »).

Mai 1989

### Renvoi sur Singapour

*Nationalité/Origine : Sri-Lankaise/Tamoule*

*Provenance : Colombo*

*Destination finale : Nice, via Paris.*

*Date d'arrivée : Vol d'apport : 20/2/89 UTA 567*

*Aéroport d'entrée : Roissy-Charles-de-Gaulle.*

La demande d'asile est formulée le lundi 20/2 à l'arrivée à Roissy, par le frère des intéressés, V. S., résident régulier en France (marié à une Française), qui les accompagnait sur le même vol. Les intéressés voyagent avec un passeport sans visa et un billet aller simple Singapour-Nice, via Paris.

En fin de journée, tandis que leur frère se rend à Paris, ils sont transférés au Sofitel (couloir des non-admis).

Le mardi 21, S. est convoqué et entendu par la police de l'air et des frontières (PAF) en présence d'un interprète « objectif ». Il prévient le Haut Commissariat aux Réfugiés (H.C.R.) qui ne peut intervenir avant d'être saisi par le ministère de l'Intérieur, et alerte Amnesty International et France Terre d'Asile. Consulté, le ministère des Affaires étrangères ne soulève pas d'objection à l'entrée en France des intéressés.

S. ne pouvant communiquer avec ses frère et sœur, ceux-ci sont informés par un Tamoul interprète que, selon la police, ils ne seront pas renvoyés au Sri-Lanka, mais devront désigner un autre pays d'accueil. Le même jour, mercredi 22, le ministère de l'Intérieur, contacté, confirme que **la demande d'asile est refusée en tant que regroupement familial déguisé**. En conséquence, le H.C.R. n'a pas été consulté.

Le jeudi 23, S. propose de prendre à sa charge l'acheminement de son frère et de sa sœur vers Zagreb, la Yougoslavie n'exigeant pas de visa pour les Sri-Lankais. Transmise par France Terre d'Asile au ministère, **la demande restera sans réponse**.

Le vendredi 24, France Terre d'Asile tente en vain de communiquer avec les intéressés, mais se heurte à une mauvaise volonté évidente et à un refus final de la PAF. Le même jour cependant, autorisé, sur sa demande, par le ministère de l'Intérieur, le H.C.R. prend contact avec eux. Le cabinet du ministre de l'Intérieur confirme, après ce contact, la décision de refus, mais précise que le renvoi est reporté pour permettre au H.C.R., alerté par Amnesty International sur les risques pour les intéressés d'un acheminement vers Singapour via Colombo, d'éviter tout vol via cette escale et de prévenir sa délégation à Singapour. Ce même jour, Me Picquois, choisi en tant qu'avocat par les demandeurs, n'a pu voir ses clients au Sofitel.

Le samedi 25, la PAF, qui a accordé un droit de visite à S., précise que la décision de refus n'a pas encore été notifiée officiellement. Ni le dimanche 26, ni le lundi 27, S., malgré l'intervention de France Terre d'Asile, n'est autorisé à voir ses frère et sœur.

Le départ des intéressés, bien que la décision de refus ne soit toujours pas motivée (elle ne le sera que le 1er mars), est prévu sur le vol TVA 466 du mercredi 1er mars (Paris-Bahreïn-Singapour-Nouméa), départ 20h05. Les intéressés ont, entre-temps, contracté la varicelle, mais le service médical de Roissy les a déclarés médicalement aptes à partir.

Le vol UTA 466 est retardé jusqu'au jeudi à 10h, et bien que la PAF, interrogée au téléphone, ait signalé un départ effectif sur ce vol des intéressés, il s'avère que ceux-ci ont refusé d'embarquer et sont isolés en zone internationale.

Le vendredi 3 mars, le ministère de l'Intérieur précise que les intéressés seront renvoyés sous escorte sur le vol UTA 568 pour Singapour, le 4 mars. Les intéressés, toujours au secret, ne pouvant communiquer avec l'extérieur, Me Picquois (lettre au cabinet du ministre et au Directeur des libertés publiques) et France Terre d'Asile dénoncent cet état de fait, de même que le caractère tardif de la notification de refus d'asile. Le samedi 4, Me Picquois et S. ont un contact avec les intéressés.

Le vol UTA 568 passant par Colombo, le commandant de bord, alerté, refuse de les prendre à son bord. Sans qu'aucun contact ait pu être établi entre S. et ses frère et sœur, par suite de l'interdiction de la PAF, ceux-ci sont finalement embarqués sous escorte sur le vol UTA 562 du dimanche 5 mars, départ 21h40, dans des conditions suspectes : embarquement sur civières, hors la vue des passagers (fortes présomptions qu'on leur ait administré des doses massives de calmants, à en juger par

certain témoignages sur leur état à l'embarquement et par la lettre que S. a réussi à faire passer à son frère le 25 avant l'embarquement).

Selon les intéressés joints par téléphone à Colombo, ils ont été - dès leur arrivée à Singapour - conduits par l'escorte française directement à l'embarquement du vol Air Lanka pour Colombo, où ils ont été interrogés puis hospitalisés compte tenu de leur état.

Par ailleurs, au départ de Paris, une alerte à la bombe avait retardé le départ du vol. S. et son épouse (française), présents à l'aéroport, furent appréhendés et, après avoir été interrogés sans ménagement, conduits au tribunal correctionnel de Bobigny.

S. et son épouse, malgré leurs dénégations, ont été inculpés d'avoir provoqué intentionnellement l'alerte en vue de retarder le départ du vol mais laissés en liberté. Le 17 avril, le tribunal a débouté UTA de sa plainte. Produit à l'audience, le rapport du chef d'escale UTA sur l'embarquement du frère et de la sœur le 5 mars est éloquent : « les deux inadmis ont été embarqués par la porte arrière après être passés par le SAMU qui n'a fait aucun commentaire sur leur état. Aucune difficulté pour les embarquer ; ils ne devaient même pas savoir qu'ils se trouvaient à bord d'un avion ». Ce rapport corrobore ainsi les assertions de S. et de son épouse, que le ministère avait déclarées fausses après vérification auprès de la PAF.

## Un mois à Orly

*Nationalité/Origine : Jordanienne/Palestinienne*

*Provenance : Alger*

*Destination finale : Paris*

*Date d'arrivée : Vol d'apport : 4/10/88 Air Algérie AH 1006*

*Aéroport d'entrée : Orly.*

L'intéressé, Palestinien, voyageant avec un faux passeport syrien, formule une demande d'asile dès son arrivée le 4/10/88. Cette demande est justifiée par les risques encourus par F. s'il restait en Algérie, en raison de graves difficultés rencontrées au sein de son organisation, l'O.L.P. De plus, il peut faire état d'une possibilité d'hébergement en France, chez un citoyen français, prêt à se porter garant.

Isolé dans une salle du sous-sol de l'aéroport, sans confort, ni aménagement, et bien que la décision de refus d'entrée ait été prise, semble-t-il, dès le 4 octobre sans consultation du ministère des Affaires étrangères (comme l'art. 12 du décret du 27/5/82 en fait pourtant obligation), F. ne reçoit la notification du ministère de l'Intérieur lui refusant l'asile que le 25/10/88, **soit après 21 jours d'isolement**, dans des conditions très précaires à Orly, en zone internationale.

Le maintien, pour une aussi longue durée, dans cette zone, s'apparente à une rétention et devrait, normalement, tomber sous le coup de l'article 35 bis de la loi du 29/10/81, modifiée par la loi du 9/9/86, qui limite la rétention à un maximum de 7 jours (24h + 6 jours) après la décision de refus d'accès au territoire.

La thèse officielle s'appuie sur le caractère indéfini de la zone internationale pour considérer qu'aussi longtemps qu'il est maintenu dans cette zone, le passager est censé n'avoir pas pénétré sur le territoire français, ne relève donc pas de la législation française (notamment celle applicable aux demandeurs d'asile) et reste sous la responsabilité de la compagnie de transport aérien. Le ministère

de l'Intérieur invoque la thèse inverse en cas de reconduite à la frontière, la zone internationale ne l'étant plus lorsque l'intéressé est présenté à l'avion et refuse l'embarquement (cf. *Plein droit* n° 6).

Avisé par la PAF du refus d'admission le 25/10/88, F. refuse tout renvoi vers l'Algérie ou vers la Syrie, en raison du risque de persécutions mettant sa vie en péril dans ces pays. Il accepte, par contre, d'être acheminé vers un pays scandinave ou vers la Finlande, ou vers un autre pays en Europe ou en Afrique où l'OLP n'est pas représentée.

Après décision de reconduite à la frontière, exécutoire avant le 1/11/88, le juge délégué de Créteil ordonne, le 26/10/88, le maintien en rétention administrative. Son avocat, Me Picquois présente un recours auprès du tribunal administratif de Paris, qui rend son ordonnance le 3/11/88, après que F. ait été finalement embarqué sous escorte sur un vol à destination de la Suède où il a séjourné 10 jours avant d'être finalement admis comme réfugié en RFA.

### **Tentative de renvoi sur l'Iran**

*Nationalité/Origine : Iranienne*

*Provenance : Téhéran*

*Destination finale : Copenhague, via Paris*

*Date d'arrivée : Vol d'apport : 3/3/1988*

*Aéroport d'entrée : Roissy-Charles-de-Gaulle.*

Les intéressés, porteurs de billets Téhéran-Paris-Copenhague et de passeports sans visa, demandent l'asile au Danemark à leur arrivée à Copenhague. La police danoise, en vertu d'une législation qui s'est durcie vis-à-vis des réfugiés, refuse l'asile et les refoule, faute de visa, sur Paris, dernière escale de transit. Arrivés à Paris-Roissy le 3/3/88, ils sont transférés à Orly pour être réacheminés sur Téhéran par Iranair.

Selon la PAF, les familles auraient donné leur accord pour retourner en Iran. Le H.C.R. approché ne peut donc se saisir du dossier en l'absence de demande d'asile, bien que la nature internationale du mandat de cet organisme, confronté à une demande d'asile refusée à la destination finale, l'autorisât - le cas échéant - à intervenir en cette circonstance.

Alerté par ailleurs par un parent des intéressés réfugié à Londres, le H.C.R. est informé que, si les intéressés ont signé un accord pour retourner en Iran, c'est que celui-ci a été demandé par Iranair, compagnie nationale iranienne, par l'intermédiaire de laquelle il leur était évidemment impossible d'exprimer une demande d'asile.

Le H.C.R. alerte alors la PAF afin que les passagers ne soient pas renvoyés en Iran. Après divers contacts avec le Consulat du Danemark et les autorités danoises, les passagers sont finalement réacheminés le 6/3 au soir sur Copenhague, le ministère de l'Intérieur et le H.C.R. ayant assuré qu'ils y seraient acceptés.

### **35 jours à Orly**

*Nationalité/Origine : Iranienne/Kurde*

*Provenance : Téhéran*

*Destination finale : Paris*

*Date d'arrivée : Vol d'apport : 14/10/88*

*Aéroport d'entrée : Orly*

Le passager était porteur d'un faux passeport iranien qui lui avait permis d'embarquer sur le vol du 14/10/88, mais il s'était débarrassé de ce passeport lors de son voyage. Il débarque à Orly en même temps que la famille K. admise en France pour raisons humanitaires (insécurité et conditions de vie en Iran).

M., comme la famille K., avait quitté l'Irak en octobre 1987 pour fuir les persécutions. En effet, Irakien d'origine kurde, l'intéressé serait en fait un Peshmerga, membre de l'UPK. Il est maintenu en situation de non-admis en zone internationale à Orly jusqu'au 4 novembre 1988 en attente des résultats des négociations qui se sont engagées sur son sort entre les administrations (Intérieur), les organismes spécialisés (OFPRA, H.C.R.) et France Terre d'Asile.

M. refuse d'être embarqué le 4/11/88 à destination de la Syrie où il avait quelques raisons de croire qu'il courait des risques (enrôlement dans les forces syriennes au Liban ?). Face à cette position, le commandant de bord refuse d'ailleurs de le prendre à bord. Un nouveau départ est prévu pour le soir pour l'Iran, mais sur intervention du H.C.R. le départ est suspendu.

À défaut d'asile en France, l'intéressé donne des adresses en Suède et en Norvège et cite le Danemark comme destination de renvoi possible. Ce pays ayant refusé de l'admettre, l'intéressé est finalement admis en France pour raisons humanitaires sur décision du ministère de l'Intérieur, le 19/10/88, après avoir vécu un mois et cinq jours à l'aéroport, dans des conditions d'hygiène déplorable. Il n'a pas été autorisé à faire une demande d'asile.

## **Allers-retours Vienne-Copenhague-Paris**

*Nationalité/Origine : Roumaine*

*Provenance : Vienne*

*Destination finale : Paris*

*Date d'arrivée : Vol d'apport : 30/11/88*

*Aéroport d'entrée : Roissy-Charles-de-Gaulle*

Opposants politiques au régime de Ceausescu (groupe d'opposition Romania Libera), ces trois passagers avaient quitté la Roumanie clandestinement pour la Hongrie en mars 1988. Le 15/11/88, interpellés à Budapest pour avoir participé à une manifestation interdite (1er anniversaire des émeutes de Brasov), ils sont expulsés vers Vienne le 28/11/88.

La police autrichienne leur refusant l'entrée, ils sont acheminés sur Copenhague où ils se heurtent à la même décision et immédiatement renvoyés à Vienne. Parqués dans la zone internationale de l'aéroport, les intéressés peuvent, grâce à l'intervention de l'Union Mondiale des Roumains Libres (U.M.R.L.), bénéficier de billets de passage à destination de Paris où ils arrivent le 30/11/88.

Ils sont placés à l'hôtel Sofitel à Roissy (couloir des non-admis) en attente de décision sur la demande d'asile qu'ils ont formulée à leur arrivée.

Après douze jours d'attente, malgré les démarches de l'U.M.R.L., le ministère de l'Intérieur leur notifie le refus d'admission sur le territoire français. Une demande de sursis à exécution de la décision est également rejetée. À aucun moment, l'OFPRA et le H.C.R. n'ont été alertés.

Embarqués le 12 décembre, ils sont finalement acceptés par les autorités autrichiennes, sans doute à la suite de discrètes négociations entre la France et l'Autriche.

### **Touristes ou demandeurs d'asile ?**

*Nationalité/Origine : Zaïroise*

*Provenance : Kinshasa*

*Destination finale : Paris*

*Date d'arrivée : Vol d'apport : 18/3/89*

*Aéroport d'entrée : Roissy-Charles-de-Gaulle*

Ces 18 passagers détenaient des passeports zaïrois pourvus de visas (tourisme) délivrés par l'ambassade de France à Kinshasa, et des billets aller-retour.

Sept d'entre eux sont immédiatement renvoyés à Kinshasa sur le vol de retour. Les onze autres sont gardés au Sofitel (couloir des non-admis). Le 21 mars, sur intervention de la CIMADE, une des passagères, enceinte, dont le mari était précédemment entré en France sans problème, est autorisée à entrer en France.

Les dix autres ont été probablement renvoyés au Zaïre.

La CIMADE avait été alertée sur cette affaire par une association zaïroise en France. Les passagers en question étaient censés être des touristes. Aucun d'entre eux, semble-t-il, n'a demandé l'asile en France.

Cette affaire pose sans doute le problème des conditions dans lesquelles le billet aller-retour, les visas et le *package* de séjour sont délivrés par les agences de voyage locales.

Y a-t-il, comme ce fut le cas pour des voyages Zaïre-Belgique, délivrance de faux certificats d'hébergement ?

### **Au secret à Orly**

*Nationalité/Origine : Iranienne*

*Provenance : Bagdad (?)*

*Destination finale : Paris*

*Date d'arrivée : Vol d'apport : 31/1/89*

*Aéroport d'entrée : Orly*

C'est sur demande du H.C.R. et du ministère des Affaires étrangères qu'une représentante de la CIMADE est appelée à intervenir le 1/2/89 en tant qu'interprète auprès de ce passager détenu à Orly depuis 24 heures.

L'intéressé ne parle que persan, n'a ni décliné son identité ni précisé sa provenance. Il est alors enfermé par la PAF dans une petite pièce vitrée, peu éclairée, dans la zone d'arrivée sans avoir, au cours des 24 heures, été mis en mesure de s'alimenter, de se laver et de dormir.

Le 1er février, en présence de la représentante de la CIMADE, il révèle son identité, fait état d'activités politiques d'opposition en Iran et demande l'asile politique en France. Il se refuse, par contre, sans doute par crainte d'y être renvoyé, à révéler sa provenance, mais vient probablement

d'Irak. Il est longuement interrogé, sans ménagement, par plusieurs inspecteurs de la PAF dont certains n'hésitent pas à utiliser des injures à son égard.

Sollicitée de nouveau le 2 février en tant qu'interprète, la représentante de la CIMADE, témoin du caractère agressif de l'interrogatoire de la veille, demande à être accompagnée par une responsable du H.C.R. En présence de celle-ci, l'interrogatoire de l'intéressé, désormais placé dans la salle de transit d'Orly, se poursuit, mais avec beaucoup plus de calme et de correction de la part des inspecteurs. Malgré de pressantes questions à ce sujet, l'Iranien continue à garder le silence sur son itinéraire, toujours, sans doute, par crainte d'être envoyé vers un pays ayant jalonné son parcours.

Monsieur F. est resté 10 jours en zone internationale à Orly et a finalement été acheminé le 12 (ou le 13) sur Francfort. Il a été admis en R.F.A.

### **Renvoi de 16 « mineurs » sur Manille**

*Nationalité : Sri-lankaise*

*Provenance : Colombo*

*Destination finale : R.F.A.*

*Date d'arrivée : 15/2/89*

*Aéroport : Roissy*

Le 15/2/89, seize Tamouls du Sri-Lanka arrivent à l'aéroport de Roissy après avoir transité par les Philippines. Leurs passeports indiquent qu'ils sont mineurs.

Ils ne demandent pas l'asile en France car ils veulent continuer leur vol jusqu'à Francfort. Il semble qu'Air France s'inquiète de leur velléité de se rendre en R.F.A. (où les mineurs n'ont pas besoin de visa) et alerte la PAF. Un contact est pris avec l'ambassade de RFA à Paris qui interroge le ministère des Affaires étrangères à Bonn. La réponse est claire : ils sont considérés comme ayant le profil du demandeur d'asile, les autorités refusent donc de les accepter sur le sol allemand.

Pendant ces tractations, ils sont logés dans un hôtel en zone internationale sans possibilité de contact avec l'extérieur. Ils ne demandent donc pas formellement l'asile à la France (pensant le faire en RFA) et seront renvoyés sur Manille comme non-demandeurs d'asile.

Le H.C.R. indiquera que, à Manille, ils sont interrogés, et tous ont indiqué vouloir rentrer au Sri-Lanka.

Article extrait du *Plein droit* n° 8, août 1989  
« La gauche et l'immigration un an après »

## Joxe et le contrôle aux frontières

Les lignes qui suivent sont extraites du débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale lors de la discussion des crédits du ministère de l'Intérieur en novembre 1988. On comprend mieux, en les lisant, pourquoi le gouvernement a catégoriquement refusé de toucher aux dispositions de la loi Pasqua concernant l'entrée sur le territoire français ainsi qu'au système des visas. On s'aperçoit aussi de l'importance pratique des accords de Schengen, et de l'adhésion totale de la France, quel que soit le gouvernement en place, à l'idée d'un renforcement de la coopération internationale dans le domaine de la surveillance des frontières.

**Pierre Joxe** - Après le terrorisme, après la sécurité au quotidien, j'aborderai la question de la lutte contre l'immigration clandestine et les contrôles aux frontières.

Je voudrais rappeler, comme l'a fait hier le Président de la République devant le corps préfectoral qu'il avait invité au Palais de l'Élysée, que la France a le devoir et la capacité d'intégrer la population étrangère qui, entrée régulièrement sur notre territoire, y séjourne légalement et parfois depuis fort longtemps (...).

Mais la France n'a pas les moyens de devenir le pays d'accueil des populations déshéritées de l'ensemble du monde en voie de développement. Autant la France a la capacité et le devoir d'intégrer ceux qui, légalement, sont sur son territoire, autant elle a le devoir et la lucidité de dire qu'elle ne peut pas accueillir indéfiniment des gens qui, certes, sont chassés par la misère, qui, certes, sont chassés par la pauvreté, mais qui ne peuvent pas trouver de chance de développement ni de vie normale s'ils arrivent de façon illégale, clandestine, dans un pays où ils ne seront pas bien traités (...).

La politique d'aide au tiers monde ne passe pas par une politique d'immigration incontrôlée. Elle a ses limites, ses moyens, ses instruments. C'est la raison pour laquelle le contrôle aux frontières doit être entrepris de façon très attentive.

**Pierre Mazeaud** - Très bien !

**Pierre Joxe** - En cette matière, l'action portera sur une instruction très attentive des demandes de visas, un meilleur contrôle des moyens d'existence dont se prévalent les étrangers désireux d'entrer en France, une accentuation des efforts déjà engagés pour démanteler les filières d'immigration clandestine, qui constituent des pratiques d'exploitation épouvantables. Parallèlement, j'étudie de nouvelles dispositions juridiques permettant d'imposer des sanctions aux transporteurs qui acheminent vers le territoire des gens qui ne sont pas munis des documents requis pour y pénétrer et qui sont livrés pieds et poings liés à des exploiters.

Mais cette politique va être rendue encore plus difficile par l'évolution des structures juridiques de l'Europe. La France appartient en effet à la Communauté européenne, et elle s'est engagée auprès des pays européens dans le cadre des accords de Schengen.

L'article 13 de l'Acte unique, qui prévoit la mise en place au 1er janvier 1993 d'un espace européen sans frontières dans lequel la circulation des marchandises, des personnes et des biens sera libre,

pose une série de problèmes dont vous mesurez l'ampleur et dont vous comprenez le caractère totalement inédit en droit français.

La frontière franco-belge sera repoussée, à l'égard des étrangers, aux frontières de la Communauté. Théoriquement, nous ne pourrions pas interrompre la circulation entre la France et la Belgique. Un citoyen de la Communauté européenne ou un étranger entré régulièrement dans la Communauté européenne aura le droit de circuler. Pour refouler un étranger, il faudra apporter la preuve de son entrée irrégulière : cela est facile si un contrôle s'exerce à la frontière, mais comment prouver à la gare du Nord qu'il vient de Belgique et pas d'ailleurs ?

Il s'agit de difficultés considérables, et je ne vous parle pas des problèmes qui se poseront aux arrivées dans les aéroports.

La lutte contre l'immigration clandestine, le contrôle des entrées clandestines posera dans les années qui viennent des difficultés juridiques inédites. Pour ma part, je me prépare à les aborder par une coordination des services de sécurité en France - je dis bien des services de sécurité au sens large - et par une coopération internationale. D'ailleurs, cette coopération, je la pratique en permanence puisque, depuis que j'exerce à nouveau les fonctions de ministre de l'Intérieur, j'ai revu la quasi totalité de mes collègues de la Communauté européenne.

(*J.O. Débats A.N.* du 17 novembre 1988, pp. 2340-41)

Article extrait du *Plein droit* n° 13, mars 1991  
« Des visas aux frontières »

## Roissy : un filtrage sélectif

Perdus dans le flux des voyageurs, des hommes et des femmes se voient refuser chaque jour l'entrée sur le territoire. Les règles du jeu ne sont pas égales pour tous. Pour certains, soupçonnés d'être candidats à l'immigration, c'est le barrage à la frontière. Pour d'autres, fuyant des régimes autoritaires, la France n'est pas le nouvel Eldorado auquel ils ont pu croire un instant, avant le rapatriement forcé. La plupart d'entre eux repartent sans avoir pu se faire entendre...

Jean-Marie Balanant, de la section CFDT des Aéroports de Paris, a bien voulu nous faire part de ses observations et de ses inquiétudes concernant l'accueil aux frontières.

Roissy, les journées sans incidents et sans histoires à la frontière sont l'exception. Jean-Marie Balanant compulse le carnet de liaison des agents de l'ADP (Aéroport de Paris) dans lequel sont consignés les événements de la journée. Pas un jour sans qu'un Tamoul, un Algérien, un Chinois, un de ces outsiders plus ou moins indésirables, ne soit refoulé à l'entrée sur le territoire. On pourrait s'interroger sur la « validité » des raisons qui les poussent à venir tenter leur chance ici, vrai sujet ou faux débat... Là n'est pas notre propos, car au-delà de cette question et au premier rang des préoccupations, figurent les conditions du rejet à la frontière et l'accueil réservé à ceux que l'on nomme les « inad ».

Premier écueil d'un système bien huilé : le pouvoir d'appréciation de la PAF (Police de l'air et des frontières) sur les pièces et justificatifs, notamment sur les motifs de la venue et les conditions du séjour, présentés par les étrangers, à la douane. Ce pouvoir résulte des dispositions établies par les circulaires du 17 septembre et du 8 août 1986, et ont été confirmées par la loi du 2 août 1989. Or, d'après notre interlocuteur, cette liberté de décision laissée à la police est d'autant plus critiquable que celle-ci n'a manifestement pas les moyens de l'exercer dans de bonnes conditions et qu'elle n'est pas non plus à l'abri de jugements partiels.

Ainsi, l'obtention d'un visa provisoire relève-t-il quelquefois du « coup de poker » : « L'officier de quart du matin peut refuser de le délivrer et celui de l'après-midi accéder à la demande du passager ; cela s'est déjà produit », constate Jean-Marie Balanant. Et, selon le pays d'origine, les décisions ont parfois des relents de discrimination. L'Américain qui se présente à la frontière avec un passeport périmé passe pour un étourdi. On lui accorde tout de même un visa provisoire. En revanche, celui qui vient du Zaïre, du Sri-Lanka ou d'Algérie est vite classé parmi les « futurs candidats à l'immigration ».

### L'arbitraire

Reprenons la lecture du carnet de liaison de Jean-Marie Balanant :

- Le 6 novembre, des passagers en provenance de Rio doivent renoncer à se rendre en Italie via la France : la PAF estime qu'ils n'ont pas les moyens financiers de s'y rendre.
- Le 14 octobre, quatorze Soviétiques plus chanceux se rendant en Espagne se présentent au contrôle sans visa et sans billet de train pour la suite du voyage. La police juge qu'elle peut les laisser partir et ils obtiennent donc un sauf-conduit auprès du chef de quart.

- Le 16 octobre, trois Iraniens en provenance d'Amsterdam, sans visa de transit, sont renvoyés chez eux...

Force est de constater qu'entre le passager et la PAF, la communication ne passe pas facilement. « Bon nombre d'étrangers ignorent tout de leurs droits ou ne comprennent même pas ce que le fonctionnaire leur demande », explique Jean-Marie Balanant. Ainsi, il arrive que certaines personnes refusent de fournir les pièces permettant de justifier qu'elles ont des ressources suffisantes pour résider en France. Pourquoi ? Parce que, venant de pays à risque où la police est corrompue, la méfiance envers l'uniforme entraîne la peur du vol. Elles se trouvent donc refoulées à la frontière.

### **Des incompréhensions lourdes de conséquences**

De plus, la PAF est souvent débordée et n'a pas toujours les moyens matériels ou la formation nécessaires pour comprendre ou régler la situation d'un étranger en situation irrégulière. Cette absence de dialogue ne peut que déboucher sur des situations graves. « Un demandeur d'asile, s'il n'est pas écouté, peut être pris pour un simple voyageur sans papier, surtout s'il a fui son pays à l'aide d'un faux passeport et ne sait pas qu'il doit le signaler dès l'arrivée. J'ai déjà pu empêcher de justesse l'embarquement forcé d'un Tamoul qui criait désespérément « ezail » (vous aurez tous reconnu « asile ») au policier qui ne comprenait pas... », commente Jean-Marie Balanant. Et, fait troublant, celui-ci a toujours réussi à empêcher un départ forcé, chaque fois qu'il s'est interposé... Il reconnaît d'ailleurs que la police s'est toujours montrée respectueuse des droits de l'homme, à chacune de ses interventions. Simplement, elle a une attitude de plus en plus automatique et ne cherche pas à prendre en compte la situation individuelle de chacun.

Suivant la même logique, l'OFPRA, de son côté, ne manque pas de tirer les leçons de sa lenteur de décision passée et a trouvé « la bonne cadence ». Dans le carnet de liaison de Jean-Marie Balanant, on peut lire ceci : des demandeurs d'asile débarqués à Roissy le 6 octobre ont reçu leur notification de refus du statut de réfugié le 19 du même mois ; de même, pour un Sri-lankais, la réponse est tombée, négative, dix jours après son arrivée.

Pourtant, en décembre dernier, une centaine de Sri-lankais résidant en zone internationale, ont réussi à se faire entendre auprès du Haut Commissariat pour les réfugiés et ont presque tous été admis en France. « La pression était suffisamment forte pour déclencher un énorme travail de la part des autorités, qui a consisté à écouter les gens durant des heures d'entretien », commente Jean-Marie Balanant. Mais ceci est l'exception, beaucoup affrontent l'épreuve du refoulement à la frontière ou l'attente d'un nouveau statut dans la solitude et l'incompréhension.

Le deuxième écueil d'un tel système, plus grave encore, est l'absence de soutien humanitaire. Les personnes auxquelles l'entrée a été refusée doivent attendre en zone internationale ou zone frontalière, le temps de recevoir les instructions les concernant. L'attente peut durer des jours, voire des semaines, dans des conditions précaires. Or, la loi du 2 août 1989, énonce dans son titre II qu'« un dispositif d'accompagnement humanitaire des étrangers refoulés à la frontière sera mis en place dans les aéroports selon des modalités qui vous seront évoquées ultérieurement ».

### **Le soutien humanitaire en panne**

Qu'en est-il à ce jour ? Aucune mesure n'a été prise qui permette une aide effective et permanente à toute personne qui se trouverait en difficulté à la douane. L'ANAFÉ [1] se bat depuis un an, sans

succès, afin que les associations humanitaires aient l'autorisation de circuler en zone internationale librement... Pire, les autorités françaises semblent avoir trouvé un nouveau mode d'accueil et d'hébergement des passagers en attente, plus confortable en apparence, mais qui restreint leur liberté... et ressemble à s'y méprendre à la rétention administrative.

En effet, depuis quelques temps, le salon de correspondance de la zone internationale est plus calme. « Les chambres de fortune qui s'y trouvent ont été fermées pour cause de non conformité. L'endroit, mal entretenu, où parfois des gens étaient frappés, offrait un spectacle qu'on ne tenait sans doute pas trop à montrer au public », commente Jean-Marie Balanant. Non loin de là, à la sortie de la station du RER, le premier étage de l'hôtel Arcade est « réservé ».

Faciles à repérer, grâce aux barreaux qui « ornent » les fenêtres, les quelque vingt-cinq chambres ont été décrétées « zone sous douane ». Au rez-de-chaussée, la clientèle ordinaire qui avale son steak ou ses sandwiches, ne se doute pas un instant qu'au-dessus de sa tête, des hommes et des femmes sont enfermés. C'est le « couloir des inads », bien gardé de chaque côté par des policiers. Et, pour les visiteurs éventuels, impossible de venir incognito.

À mi-chemin de l'escalier qui nous y mène, la porte s'ouvre ; manifestement, l'accès est surveillé par des moyens électroniques. L'agent de police accepte, à la demande de Jean-Marie Balanant, de nous laisser entrevoir le couloir mais ne peut nous laisser entrer. Cela ressemble à une banale rangée de chambres, à ceci près que les occupants restent plantés sur le pas de leur porte ou vont et viennent d'une chambre à l'autre. D'après le fonctionnaire de police, il n'y a toujours pas de téléphone à la disposition des personnes autre que le sien, ce qui rend difficile son utilisation. Les personnes retenues ont pourtant, d'après les textes, le droit d'appeler, de prévenir des amis, la famille, bref, tous ceux qu'ils jugeront nécessaire de contacter. C'est le cas dans la zone internationale de l'aéroport qui dispose de cabines où l'on peut être appelé.

Ici, à l'hôtel Arcade, la possibilité de communiquer avec l'extérieur est très réduite. En outre, toujours d'après le policier, l'entretien des lieux laisse à désirer. Depuis quelque temps, les cafards sont aussi locataires, la nourriture est peu engageante et, paraît-il, les draps ne sont pas toujours changés avant chaque nouvel arrivant. Pourtant, il ne s'agit nullement d'un service gratuit de l'hôtel Arcade, offert en cadeau à l'administration française.

La police en effet a l'ordre du ministère de l'intérieur de réquisitionner chaque fois que cela est nécessaire une de ces chambres pour y loger les étrangers refoulés en attente d'un vol, ou les demandeurs d'asile. C'est soit l'État, soit la compagnie qui payent l'hébergement et la nourriture. Si le transporteur est responsable de l'embarquement d'un passager dont les papiers ne sont pas en règle ou falsifiés, c'est à lui qu'incombe la prise en charge des frais. Ceci provoque d'ailleurs des réactions racistes de la part des compagnies : « encore un Noir qu'ils refusent et qu'il va falloir loger ».

Parfois il faut ajouter aussi le prix du billet de la navette empruntée par le policier entre Roissy et Orly, en cas de transfert d'un « refoulé ». Ce fut le cas d'un Angolais « escorté » jusqu'à Orly parce qu'il était renvoyé sur un vol pour Luanda.

Tous les jours, des bons d'hébergement à l'hôtel Arcade sont émis. Reprenons la lecture du carnet de liaison : le 19 octobre, un ordre de réquisition a été signé pour des demandeurs d'asile déboutés qui avaient refusé de monter dans l'avion ; du 31 octobre au 5 novembre, six Chinois ont été logés en attendant d'avoir un avion pour la Chine...

### **Quelles sont les raisons d'un tel dispositif ?**

Pour Jean-Marie Balanant, l'hébergement à l'hôtel est un moyen de rendre plus discrètes les situations pénibles engendrées par le rejet à la frontière. Cela évite les drames en public. « Ce qui est inquiétant, dit-il, c'est que la machine est huilée. La moindre des choses que l'on est en droit d'obtenir est la possibilité d'apporter un soutien humanitaire et juridique à ces personnes. C'est surtout sur ce dernier point d'ailleurs — la possibilité d'informer les étrangers sur leurs droits — que nous rencontrons l'intransigeance des pouvoirs publics... ».

Et puis les droits individuels doivent être respectés. On doit s'interdire de renvoyer manu militari une personne, alors qu'elle continue à crier que sa vie risque d'être mise en péril, si elle retourne chez elle. N'a-t-on pas le droit de vouloir tenter sa chance ailleurs, de refuser de se jeter dans la gueule du loup ? Celui qui a des raisons politiques de fuir son pays ne peut pas nécessairement le prouver.

#### Notes

[1] Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (cf. article « L'intrusion dans le non-droit : une association en zone internationale »)

Article extrait du *Plein droit* n° 13, mars 1991  
« Des visas aux frontières »

## L'intrusion dans le non-droit : une association en zone internationale

Depuis sa création il y a quelques mois, l'ANAFÉ a précisé ses objectifs et orienté ses efforts dans plusieurs directions. Toutefois, le succès de son action ne dépend pas que de l'ardeur de ses militants ; il est en effet grandement conditionné par les relations entre l'association et les pouvoirs publics, en particulier avec le ministère de l'intérieur.

Dans son numéro 10 (mai 1990), *Plein Droit* a déjà eu l'occasion de faire état de la création de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFÉ). Cette association, dont la spécificité est de rassembler des organisations humanitaires et des organisations syndicales, a pour but de favoriser l'information et le respect des droits des étrangers qui éprouvent des difficultés à se faire admettre à l'entrée du territoire français.

La composition de l'association — à laquelle participent des syndicats de personnels travaillant dans les aéroports — et l'acuité des problèmes rencontrés par les étrangers venant en France par voie aérienne, expliquent que, jusqu'à présent, l'ANAFÉ s'est principalement préoccupée de la situation à Roissy et à Orly. Mais ses ambitions sont plus vastes.

Il apparaît comme une lapalissade de dire que, si l'on ne laisse pas entrer les étrangers en France, les questions de l'immigration et de l'asile seront réglées par tarissement de la source. Et l'on peut se demander si ce n'est pas l'orientation que prennent, consciemment ou non, les pouvoirs publics, tant les pratiques constatées et les obstacles dressés par les autorités de police — et par le ministère de l'intérieur quand il est appelé à intervenir — semblent correspondre à une volonté de fermer, autant que faire se peut, les frontières à toute personne à l'égard de laquelle il existerait un commencement de soupçon qu'elle soit susceptible d'être étiquetée comme « immigrant ».

### Une rétention sans statut

C'est ainsi, en particulier, que les demandes d'asile — qui, certes, ne sont pas toujours formellement exprimées faute de connaissance du français par les intéressés — sont de moins en moins entendues, qu'elles sont examinées et appréciées sur place, l'OFPRA étant ainsi dessaisi d'une partie de ses attributions, et que la situation des intéressés — qui sont retenus, pendant la durée de l'examen de leur demande, en « zone internationale » — est des plus précaires.

Retenus parfois pendant des semaines dans des locaux au statut indéfini, dans des conditions matérielles, sanitaires et morales généralement très difficiles, ne disposant d'aucun droit effectif, les étrangers en attente d'une décision statuant sur leur demande d'entrée en France se trouvent dans une situation qui n'est régie par aucun texte et cette absence de toute réglementation ne peut, bien évidemment, que leur être préjudiciable.

C'est ce qui a conduit l'ANAFÉ, au cours des premiers mois de son existence, à porter ses efforts dans trois directions.

1. Elle a pris contact avec le ministère de l'intérieur pour demander que, comme sa mission statutaire l'y destine, elle soit chargée de l'accompagnement humanitaire des étrangers dans les

aéroports, prévu par la circulaire du 2 août 1989 prise pour l'application de la loi Joxe (voir Plein Droit, n° 9). Les pourparlers sur ce point sont actuellement toujours en cours et une réponse du ministère est attendue dans un délai qui devrait, maintenant, être bref.

Le sens et le contenu de cette réponse, la prise en compte des conditions posées par l'ANAFÉ, fonderont à la fois son acceptation ou non de mener cette mission d'intérêt général et, par voie de conséquence, la possibilité pour elle de réaliser ou non ses objectifs.

### **Les visas, encore et toujours**

2. Une demande a été adressée à Madame Avice, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, pour obtenir communication de l'Instruction générale sur les visas, afin de pouvoir intervenir efficacement et en toute connaissance de cause lorsque l'entrée du territoire est refusée pour défaut des documents exigés.

Cette communication ayant été refusée, l'ANAFÉ a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui a émis un avis négatif, au motif que l'instruction contiendrait des informations concernant le secret des relations internationales.

L'ANAFÉ a porté l'affaire devant le tribunal administratif de Paris (cf. l'encadré « Petit guide de l'administré curieux et persévérant »).

3. Enfin, l'association projette d'organiser un colloque, qui se tiendrait à Paris en novembre 1991, sur le statut juridique des zones frontières. Il s'agirait d'éclaircir ce domaine où prédominent actuellement l'ombre et le non-droit, afin de tenter d'aboutir à une définition des droits et des obligations respectifs des autorités de police et des étrangers, pour soustraire ceux-ci à l'arbitraire auquel ils se trouvent, en l'état actuel, confrontés.

Il n'est pas inutile de signaler que ce projet a déjà reçu le patronage de Catherine Lalumière, secrétaire général du Conseil de l'Europe, qui a fait part de son intérêt pour cette initiative qui rejoint les préoccupations qui sont celles de son organisation.

Ce bilan et ces perspectives peuvent paraître encore modestes, mais l'ANAFÉ a l'espoir de pouvoir faire beaucoup plus. Il est vrai que le développement des activités de l'ANAFÉ et l'accomplissement de la mission qu'elle s'est fixée dépendent en grande partie de ses relations avec les pouvoirs publics et, principalement, avec le ministère de l'intérieur qui peut, seul, l'autoriser à être présente en zone internationale et définir la nature et l'étendue de son rôle dans ce cadre. Mais l'ANAFÉ est, d'abord, une organisation militante et non une institution parapublique, et, quels que soient les moyens qui lui seront donnés, elle œuvrera toujours pour la défense des droits des étrangers, et particulièrement des demandeurs d'asile, cibles privilégiées d'une opinion publique et d'une classe politique de plus en plus repliées sur elles-mêmes et xénophobes.

### **Petit guide de l'administré curieux et persévérant**

#### **Comment accéder aux documents administratifs ?**

Selon la loi du 17 juillet 1978, complétée par le décret du 28 avril 1988, quand une personne (physique ou morale) désire avoir communication d'un document administratif, elle doit en faire la demande au service dont ce document émane ou qui le détient.

Si cette communication est refusée (l'absence de réponse au bout d'un mois valant refus), l'intéressé dispose d'un délai de deux mois pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui, dans le mois de sa saisine, rend un avis sur la communicabilité ou l'incommunicabilité du document.

Cet avis est transmis à l'autorité administrative compétente qui doit faire connaître, dans le mois de sa réception, la suite qu'elle entend y donner. Si le refus de communication est confirmé (par une décision expresse ou implicite), l'intéressé peut former un recours devant le tribunal administratif qui doit, en principe, statuer dans les six mois. En cas de rejet du recours, appel peut être formé auprès du Conseil d'État.

Si le juge administratif (tribunal administratif en premier ressort ou Conseil d'État en appel) annule le refus de communication du document, cette décision n'oblige pas l'administration à procéder à la communication ; elle a simplement pour effet de lui interdire de renouveler son refus pour le même motif. L'administré est donc, de toute façon, contraint de faire une nouvelle demande dont l'issue reste toujours incertaine...

Cette procédure, longue et complexe, d'une efficacité limitée, a été mise en place pour concilier le droit des administrés à avoir connaissance des documents administratifs, la garantie du secret de certaines activités administratives (défense nationale, diplomatie, sûreté de l'État, procédures judiciaires en cours, vie privée, etc.), tout en préservant l'administration des demandes abusives et en évitant l'engorgement de la juridiction administrative (d'où le « filtre » obligatoire de la CADA).

La conséquence en est généralement que les administrations ont une notion extensive des documents non communicables et que les administrés se découragent d'aller jusqu'au bout de la procédure. L'ANAFÉ, quant à elle, est décidée à épuiser les voies de recours, si besoin est, pour obtenir satisfaction.

Article extrait du *Plein droit* n° 15-16, novembre 1991  
« Immigrés : le grand chantier de la « dés-intégration » »

## Dans le non-droit des aéroports... la mort d'un Sri-Lankais

L'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) [1] s'est taillé un beau succès médiatique lors de sa conférence de presse de rentrée, le 10 septembre à Paris. Il s'agissait d'y traiter de l'« accueil » aux frontières des demandeurs d'asile et de leur refoulement vers leurs pays d'origine, surtout dans les aéroports, en France mais aussi dans l'ensemble de l'Europe. Dans l'Hexagone, les incidents, voire les bavures, se multiplient avec le renforcement du « contrôle aux frontières » (lire ci-dessous le récit du décès d'un demandeur d'asile sri lankais refoulé).

En Europe, le problème a paru suffisamment grave au Conseil de l'Europe pour que l'une des commissions de son Assemblée parlementaire — la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie — décide, dès 1988, de mener une enquête sur l'« *arrivée des demandeurs d'asile dans les aéroports européens* ». Son rapporteur, Lord Mackie of Benshie, a rendu compte de cette investigation pendant la conférence de presse.

L'enquête du Conseil de l'Europe, menée à Roissy (Paris), Arlanda (Stockholm), Heathrow (Londres), Barajas (Madrid), Leonardo da Vinci-Fiumicino (Rome) et Frankfurt a donné lieu à un rapport publié le 20 juin 1991. Il fait état, de façon générale, d'une « *insuffisance, voire d'une absence de possibilités d'hébergement* », de « *procédures incohérentes d'octroi de l'asile qui ne sont souvent pas claires pour les demandeurs d'asile, voire pour les fonctionnaires qui examinent leur cas* ». Et relève que « *les décisions relatives à l'admissibilité (...) et au rapatriement sont, dans de nombreux cas, prises à la hâte et par des fonctionnaires qui ne sont guère ou pas formés* ». Mieux, remarque la commission d'enquête : « *Dans certains cas, la police des frontières ou l'autorité locale estiment que leur premier devoir est de refouler les réfugiés* ».

Parmi les principaux points examinés, l'effet des nouvelles pénalités qui frappent les transporteurs de passagers démunis de papiers et de titres de voyage. Dans ce domaine, le rapport indique que « *l'introduction d'amendes aux compagnies aériennes a réduit le flux, mais a rendu la situation des véritables demandeurs d'asile encore plus difficile* ».

L'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, visité le 20 novembre 1989, figure, aux yeux des rapporteurs, parmi les moins bien organisés du continent. Ils y ont notamment observé que les demandeurs d'asile n'y bénéficiaient « *ni d'interprètes, ni d'assistance juridique (...) immédiatement après le dépôt de leur demande* » et qu'ils étaient « *détenus dans une zone dite internationale (...), ce qui signifie, selon eux, qu'ils ne se trouvent pas encore sur le territoire français et, donc, que les autorités françaises ne sont pas légalement tenues d'examiner leur demande* » [2].

Au moment de l'enquête, « *les demandeurs d'asile n'ont pas la possibilité de rencontrer des travailleurs sociaux, ni en fait de communiquer avec le monde extérieur* » (sur ce dernier point, des évolutions positives ont été enregistrées depuis). Enfin, la commission a observé que « *les demandeurs d'asile dorment par terre ou sur des chaises en plastique* », certains d'entre eux ayant vécu six semaines dans ces conditions.

Sur la base de ce rapport, le Conseil de l'Europe a adopté, en septembre, une recommandation qui invite notamment les gouvernements membres à « *veiller à ce que la Convention européenne des droits de l'homme et les instruments internationaux qui garantissent la protection des demandeurs d'asile soient respectés dans les centres d'accueil et les zones de transit des aéroports européens* ».

**Selon un rapport présenté par l'ANAFE au cours de sa conférence de presse du 10 septembre, l'été 1991 aura été chaud pour certains demandeurs d'asile sur les aéroports parisiens, en particulier pour les Sri Lankais [3] : le 25 juin, trente-neuf subissaient des brutalités avant d'être expulsés vers Douala, le jour même de leur arrivée ; le 20 juillet, quatre Sri Lankaises étaient, à leur tour, renvoyées vers Colombo après de multiples refus d'embarquement de leur part. Enfin, le 25 août, mourait à Aulnay-sous-Bois, un Sri Lankais qui avait, la veille, fait un accident cardiaque lors de son embarquement musclé. Les circonstances de ce drame, décrites ci-dessous, sont extraites d'un rapport officiel daté du 25 août, rédigé par un commissaire de police principal.**

« Le samedi 24 août à 18h 30, je devais effectuer (...) l'escorte d'un ressortissant sri lankais arrivé le 9 août à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle sur un vol Air-France en provenance de Delhi. Démuni de tout document, il sollicitait immédiatement l'asile politique. Le 10 août 1991 (...), la DLPAJ (Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, du ministère de l'Intérieur, NDLR) rejetait sa demande et l'invitait à regagner Colombo (Sri Lanka) (...).

Le samedi 17 août 1991, compte tenu de son très vraisemblable refus d'embarquer (...), une escorte de police avait été proposée et acceptée par la compagnie UTA. Les deux gardiens de la paix affectés pour cette mission parvenaient à embarquer M. Arumum sans trop de difficultés. Cependant, ce dernier manifestait une vive opposition à la vue des autres passagers, se débattant, hurlant dans la cabine, ce qui amenait le commandant de bord de l'appareil à faire débarquer le passager et son escorte.

Suite à ce refus, le passager et son escorte étaient programmés sur le premier vol suivant à destination de Colombo, soit le 24 août 1991 (...).

La procédure d'embarquement a débuté normalement (...). Aidé par l'un des fonctionnaires présents, je plaçais une bande Velpeau à la hauteur de la bouche du dénommé Arumum.

Dans un premier temps, cette bande usagée se déchirait quasiment immédiatement. Avec la longueur restante, soit 40 à 50 cm, nous avons fait une seconde tentative au cours de laquelle le passager n'a opposé aucune résistance.

Avant de le faire sortir du car, une paire de menottes lui a été placée aux poignets, les mains dans le dos.

Notre détermination paraissait suffisamment l'avoir impressionné pour qu'il accepte d'embarquer sans autre difficulté.

C'est ainsi qu'il gravissait la passerelle sans aucune aide (...). Le nommé Arumum apercevait par moments les passagers entrant dans la cabine. Bien que ce soit le moment critique, il restait calme (...). Bien au contraire, il fit des signes d'acquiescement que j'interprétais comme étant une demande tendant à lui ôter son bandeau.

J'attendis la fin de l'embarquement, en surveillant son attitude. Comme celle-ci ne changeait pas, je lui indiquais en anglais que j'étais d'accord pour le laisser voyager librement à la condition expresse qu'il se tienne tranquille (...).

À peine le bandeau était-il ôté, l'intéressé opérait une violente poussée avec ses pieds en appui sur le plancher de la cabine et tentait de se dresser en pesant sur le dossier de son siège ; simultanément, il se mettait à crier. Surpris par cette manœuvre brutale, l'officier de paix et moi-même avons dû

nous arc-bouter de part et d'autre du torse de l'intéressé pour tenter de le faire asseoir. Nous ne pouvions que limiter la puissance de ses cris en plaçant nos mains sur sa bouche, tout en évitant les morsures.

Je parvenais alors à saisir une couverture disposée sur le siège avant et, l'utilisant comme une sangle, nous l'avons fermement appliquée en haut du thorax afin de le maintenir sur son siège. Nous nous trouvions alors (...) agenouillés sur nos sièges respectifs, le visage très proche de celui de M. Arumum, appuyant de toutes nos forces sur le haut de son corps pour s'opposer à ses secousses. À aucun moment, au cours de cette intervention, la respiration de M. Arumum n'a été interrompue. Il s'en est suivi une succession de phases d'excitation au cours desquelles le passager se raidissait et s'opposait de toutes ses forces. Suivies de relâchements lui permettant de souffler et de récupérer, afin de recommencer avec autant d'intensité. J'estime que ces manifestations ont duré entre 20 et 30 minutes environ (...).

Après un de ces nombreux soubresauts, il s'est relâché comme il l'avait fait précédemment à plusieurs reprises. Sur le moment, cela ne nous a pas inquiétés ; mais comme ses yeux restaient clos, j'ai demandé à l'officier de paix de contrôler ses réactions. Bien qu'il me semblait respirer faiblement, il restait immobile. Constatant que son regard était vague, je pensais qu'il ne s'agissait pas d'une simulation mais d'une perte réelle de connaissance.

Aussitôt, je faisais appel à un membre de l'équipage auquel je demandais l'intervention du service médical d'urgence de l'aéroport (...).

Le passager était alors allongé en position dorsale sur les trois sièges, démenotté, sa chemise et la ceinture dégrafées.

Des massages cardiaques lui étaient immédiatement pratiqués, simultanément à une tentative de respiration artificielle (...).

Le passager fut évacué de l'appareil à 19h 10, sans connaissance, malgré une reprise des battements cardiaques (...). »

M. Arumum devait mourir le lendemain à l'hôpital Ballanger d'Aulnay-sous-Bois. Sa famille a déposé une plainte avec constitution de partie civile, à laquelle se joint notamment le GISTI (NDLR).

## Notes

[1] L'ANAFE (c/o CIMADE, 176, rue de Grenelle, 75007 Paris) rassemble Amnesty International, l'Association des juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés, la CIMADE, le COMEDE, le CAIF, FTDA, le GAS, le GISTI, la LDH, le MRAP, le Syndicat CFDT des personnels Air-France, le Syndicat CFDT des personnels des aéroports de Paris, le Syndicat des pilotes de l'aviation civile, le Syndicat unitaire des navigants commerciaux et l'Union régionale Île-de-France CFDT.

[2] Voir aussi *Plein droit* n° 13, mars 1991.

[3] Brochure de l'ANAFE intitulée « Refoulements de Sri Lankais, Roissy, juin-août 1991 ».

Article extrait du *Plein droit* n° 18-19, octobre 1992  
« Droit d'asile : suite et... fin ? »

## La bataille perdue des associations

Sans les associations humanitaires ou de défense du droit des étrangers, et sans certains syndicats, la zone internationale serait restée, en France, une aire de non-droit, d'où des candidats au statut de réfugiés auraient continué à être refoulés vers leurs pays d'origine, souvent sans avoir pu formuler leur demande d'asile, au terme d'une séquestration abusive de durée indéterminée [1]. Ainsi en était-il, entre autres, du sort de nombreux Haïtiens au lendemain du coup d'État qui a abattu la démocratie dans leur pays, le 30 septembre 1991.

Désespérées par cette condamnation à un refoulement sans appel, ce sont des familles de Haïtiens et d'une Zaïroise qui, le 23 novembre, alertaient le Gisti sur leur détention au secret dans le cadre de l'hôtel Arcade (la jeune Zaïroise depuis le 26 octobre).

Aussitôt tous les moyens étaient mis en œuvre pour obtenir leur entrée sur le territoire et l'ouverture d'une procédure d'examen de leur demande d'asile. Ils saisissaient également des avocats, membres des associations, qui intentaient alors, en leur nom, une action contre le ministère de l'Intérieur devant le tribunal de grande instance de Paris pour séquestration abusive. Le TGI, qui a examiné l'affaire le 26 février, a condamné l'administration le 25 mars pour atteinte aux libertés et séquestration abusive [2].

Le Gisti et l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) n'en restaient pas là. Ils organisaient une veille attentive sur la zone internationale, intervenant auprès du ministère de l'Intérieur, du HCR, de l'Ofpra, chaque semaine, pour éviter que des « bavures » ne se reproduisent. Cette obstination du GISTI à exiger qu'aucune partie du territoire français ne soit soustraite à l'État de droit, sous prétexte de zone internationale, a poussé le ministre de l'Intérieur, pour sortir de l'illégalité, à introduire en urgence, un amendement dit « des zones de transit » dans son projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France, alors en discussion à l'Assemblée nationale le 19 décembre dernier [3].

Ce texte, qui prévoyait une possibilité de rétention de vingt à trente jours pour des étrangers non admis à la frontière, sans aucun contrôle du pouvoir judiciaire, violait le principe de la République selon lequel le juge est le garant des libertés. Le Conseil constitutionnel a, de ce fait, annulé cette disposition. Finalement, le 9 juillet, était promulguée la loi sur les « zones d'attente » qui, tout en accordant quelques garanties formelles absentes du projet initial, porte une atteinte grave à la liberté de circulation et reste dangereuse pour les demandeurs d'asile.

Cette bataille, très largement perdue, a également mobilisé bien d'autres associations. Plusieurs dizaines d'entre elles, ainsi que des syndicats, regroupés dans des collectifs comme la Commission de sauvegarde du droit d'asile (CSDA) et l'Anafé, rejointes par la Pastorale des migrants, le Collectif Haïti de France et la CGT, ont engagé, en janvier 1992, une campagne d'opinion sur le thème « Demain, la fin du droit d'asile ? » [4]. De même, une quarantaine d'associations ont-elles organisé, du 11 au 13 juin dernier, à Paris, des auditions publiques intitulées « Droit d'asile : appel à témoins », au terme desquelles un appel a été lancé, qui donnera lieu, à la fin de l'année, à une pétition nationale sur le thème « Pour que l'asile reste un droit ». Mais tous ces beaux efforts n'ont

guère ébranlé les responsables français et européens dans leur détermination à protéger les sociétés occidentales de la misère du monde.

---

#### Notes

[1] « Dans le non-droit des aéroports, la mort d'un Sri Lankais », *Plein droit*, n° 15-16, novembre 1991.

[2] Lire notamment « Des demandeurs d'asile contestent la zone internationale prévue par le ministre de l'intérieur », *Le Monde*, 21 janvier 1992 ; « Demandeurs d'asile : aéroports », *Libération*, 27 novembre 1991 ; « Le gouvernement rappelé à l'ordre sur le respect des libertés individuelles », *Le Monde*, 27 février 1992 ; « Les sages mettent la loi Marchand en quarantaine », *Libération*, 26 février 1992 ; « Le procès des zones de non-droit », *Le Monde*, 28 février 1992 ; « Zones de transit en procès », *Libération*, 27 février 1992. Sur la loi relative aux « zones d'attente », promulguée le 9 juillet 1992, lire « Zones d'attente : première bavure », *Libération*, 20 juillet 1992, et « Zone d'attente : précision », *Libération*, 28 juillet 1992.

[3] Lire *La loi du 26 février 1992 et le débat autour de la zone de transit*, GISTI, avril 1992.

[4] « Demain, la fin du droit d'asile ? », *Le Monde*, 21 janvier 1992.

Article extrait du *Plein droit* n° 21, juillet 1993  
« Les étrangers sous surveillance policière »

## La tentation de la facilité : L'assistance éducative aux mineurs étrangers

Faiblesse des ressources, formation et insertion professionnelle limitées, conditions d'habitat difficiles et précaires, nombre d'enfants important. Les familles étrangères cumulent les handicaps sociaux auxquels s'ajoutent des difficultés de vie liées à la confrontation entre deux cultures, entre deux références sociales.

De même, leur implantation dans les quartiers et les cités où le suivi social et sanitaire des populations est plus intense, leur fréquentation des structures de soutien social (service social, PMI, centre de loisirs, maison de quartier) permet un repérage rapide et quasi systématique des défaillances des familles étrangères que les institutions sociales intègrent a priori dans les critères « à risque ». L'ensemble de ces phénomènes conduit à une forte représentation des mineurs étrangers dans la « clientèle » des juges pour enfants. Celui-ci est saisi en matière d'assistance éducative dès lors que la santé, la sécurité, la moralité du mineur sont en danger.

L'application de ces critères à la situation des enfants étrangers vivant en France n'est pas simple : comment en effet caractériser des pratiques éducatives éloignées de nos pratiques occidentales en respectant la culture de l'autre et en respectant surtout le droit de l'enfant à son intégrité corporelle, sa santé, son éducation ?

L'intervention du juge pour enfants est délicate. Séparer l'enfant de sa famille revient à faire primer un mode éducatif sur un autre. La rupture familiale s'accompagne alors souvent d'une exclusion de l'enfant de son milieu culturel et ethnique. Mais la non-intervention du juge maintient l'enfant en danger, cautionne une relation parentale toute puissante et peut provoquer des drames. C'est le cas, par exemple, de certaines attitudes patriarcales très rigides face à des adolescentes. Ici, l'intervention du juge permettra d'éviter un mariage forcé, un retour au pays imposé, une claustration à l'intérieur même de l'appartement.

Les décisions judiciaires vont donc fluctuer entre des attitudes interventionnistes et des attitudes attentistes, au motif de différences culturelles mais souvent, malheureusement, au détriment de l'enfant.

### Des solutions à court terme

Une des situations où la nécessité de l'intervention du juge pour enfants ne paraît pas du tout évidente, c'est celle où la réponse sociale à la marginalité des familles étrangères se concrétise par la saisine du juge au nom de l'intérêt de l'enfant. Il s'agit le plus souvent de familles en situation irrégulière, sans ressources déclarées et, pour certaines, sans domicile fixe. Face à cette errance, les services sociaux et sanitaires vont saisir le juge pour mettre les enfants à l'abri, le retrait de l'enfant semblant préférable à sa vie marginale, aux conditions aléatoires, avec ses parents.

Comment ne pas s'interroger ? Quel type de regard est posé sur la relation parents/enfant lorsque, en réponse à une marginalité sociale elle-même provoquée par les autorités administratives qui ont refusé un titre de séjour, la seule réponse préconisée est la séparation ? Cette relation qui, dans toute

autre situation, est présentée comme prioritaire, fondamentale, à sauvegarder à tout prix, devient dans ce cas secondaire. Le juge retire l'enfant non pas parce qu'il est en danger dans sa relation avec ses parents, mais parce que les conditions de vie de l'étranger en situation irrégulière rendent précaires la sécurité et la santé de l'enfant. Il relègue ainsi au second plan le droit primordial de l'enfant de vivre avec ses parents (art. 7 de la Convention internationale des droits de l'enfant).

Le retrait de l'enfant est également une réponse demandée et parfois obtenue du juge pour enfants lorsque les conditions de logement des familles étrangères sont incompatibles avec une évolution favorable des enfants : appartements insalubres provoquant le saturnisme chez les jeunes enfants ; appartements exigus imposant une promiscuité insupportable. C'est ainsi qu'une famille de trois enfants, vivant dans un appartement insalubre de 18 m<sup>2</sup>, s'est vu retirer son quatrième enfant dès la sortie de la maternité, l'accueil du nourrisson à domicile présentant des risques majeurs.

Il est bien évident que la santé et la sécurité des enfants qui vivent dans de telles conditions doivent être prises en compte de manière prioritaire. Mais régler ce type de problème par la séparation, c'est ajouter au non-respect du droit au logement, le non-respect du droit de vivre en famille. Par incapacité d'apporter une réponse à une situation matérielle difficile, on va empêcher l'instauration d'une relation affective entre un enfant et sa mère, avec toutes les conséquences psychologiques et sociales que cette séparation entraînera.

### **Quel choix pour l'enfant ?**

Il existe un autre type de situation dans laquelle l'intervention du juge pour enfants peut être considérée comme stéréotypée et déconnectée de la réalité, même si, il faut le reconnaître, celle-ci est complexe. C'est le cas des mineurs étrangers qui trouvent sur le territoire français sans représentant légal. Il s'agit d'enfants confiés par leurs parents à de la famille ou à des amis résidant en France, dans le but de leur faire suivre une scolarité la plus longue possible, avec l'espoir d'accéder ultérieurement à une profession. Mais cet accueil est précaire, tant sur le plan financier que sur le plan juridique. L'autorité parentale sur ce mineur est souvent mal définie par les documents officiels du pays d'origine - quand ils existent - et les subsides versés par la famille sont très rapidement dépensés. Cet enfant est alors fragilisé dans la famille accueillante, des conflits peuvent se produire et le mineur peut être en danger. La famille accueillante en arrive parfois à demander à l'enfant de compenser les frais de son accueil par la prise en charge des activités ménagères, remettant ainsi en cause sa scolarité. Il arrive également que cet enfant, sans protecteur naturel, soit dans certains cas maltraité ou subisse des abus sexuels.

Dans ce cas, la réponse judiciaire de protection de l'enfant va se heurter à cette absence de représentant légal, et la solution de facilité va consister à renvoyer l'enfant dans son pays d'origine. Certains juges vont confier ces enfants au service de l'aide sociale à l'enfance du département en vue de son rapatriement ; ce service financera le retour. Cette mesure est contestable à plusieurs titres. D'une part, en vertu de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif, le juge pour enfants ne peut donner d'injonction à l'aide sociale à l'enfance. Il peut seulement lui confier l'enfant, l'aide sociale à l'enfance se chargeant de la mise en œuvre du placement. D'autre part, au regard du principe de non-expulsion des mineurs étrangers du territoire français, ces ordonnances de placement provisoire en vue du rapatriement du mineur se présentent comme des expulsions déguisées. Enfin, ce rapatriement s'exerce le plus souvent sans garantie, sans enquête véritable auprès de la famille restée au pays d'origine, sans assurance quant à ses capacités d'accueil et à ses souhaits de retrouver l'enfant éloigné. Le désir de l'enfant n'est pas davantage pris en compte. Il

peut souhaiter rester en France où une partie de sa vie s'est déroulée ; il peut parfois redouter un retour au pays (cas, en particulier, des jeunes Africaines réticentes à un retour qui s'accompagnera, dans certains cas, d'une excision ou autre mutilation sexuelle).

Au regard de ces situations représentatives des conditions d'intervention de l'assistance éducative au sein des familles étrangères, on a le sentiment que l'intérêt de l'enfant passe au second plan par rapport à la politique de contrôle des flux migratoires et que tout souci d'intégration s'efface devant la crainte de voir s'instaurer de nouvelles filières d'immigration.

Il faut reconnaître, cependant, que se développent aujourd'hui des tentatives d'appréhension du problème de protection juridique de l'enfant étranger. Les équipes éducatives se composent de plus en plus d'éducateurs et de psychologues d'origine étrangère et l'ethnopsychiatrie a permis, dans certains cas, de renouer le dialogue entre les familles en souffrance et les institutions chargées de la protection de l'enfance.

On peut espérer que le courant actuel qui favorise la représentation, par un avocat, de l'enfant devant le tribunal, permettra que la parole de l'enfant étranger soit entendue dans toutes ses composantes.

Enfant et étranger, deux fragilités conjuguées devant une juridiction désarmée face à la complexité des choix.

Article extrait du *Plein droit* n° 50, juillet 2001  
« L'enfermement des étrangers »

## En marge de l'État de droit

Extrait du rapport d'enquête.

Depuis sa création, en 1989, mais surtout depuis qu'elle a obtenu l'autorisation d'accéder aux zones d'attente, l'Anafé n'a cessé de dénoncer les atteintes répétées aux libertés individuelles et au droit d'asile et le « régime d'exception » qui règne dans cette zone où les étrangers sont privés de liberté. Le dernier de ses rapports présente le bilan de la campagne de visites que l'association a organisée de novembre 2000 à mars 2001, et des observations recueillies au tribunal de grande instance de Bobigny pendant la même période. Pour l'Anafé, « le constat n'a jamais été aussi noir ». Nous en publions ci-après quelques extraits.

« Les conditions de maintien des étrangers en zone d'attente – et, plus particulièrement dans la plus importante, Roissy – ont toujours été au mieux médiocres ; elles sont aujourd'hui insupportables. Les rapports de visites de décembre 2000 et janvier 2001 témoignent d'une situation de non droit : violations récurrentes et délibérées des droits fondamentaux, refus manifestes et répétés d'enregistrement des demandes d'asile, procédures traitées avec le plus grand mépris, obstructions et restrictions du droit d'accès des associations habilitées, tentatives et refoulements quotidiens des personnes dont la demande n'est pas prise en compte, pressions psychologiques, intimidations, injures, brutalités et violences de tous ordres sont devenus le lot ordinaire de ces lieux ».

### DANS LA ZONE D'ATTENTE DE ROISSY

« La zone dite "internationale" est décrite par la PAF comme l'espace compris entre le point de débarquement et le lieu où s'effectue le contrôle de la police. Les personnes qui ont visité la zone d'attente de l'aéroport de Roissy ont pu rencontrer des étrangers dans la zone dite "internationale" ou "stérile" ou y constater leur présence. Ces étrangers attendaient, parfois depuis plusieurs jours, l'enregistrement de leur présence par la PAF comme non admis ou comme demandeurs d'asile. Tant que ces étrangers n'ont pas pu faire enregistrer leur situation par la police, ils n'existent pas pour l'administration, ce qui les met dans une situation extrêmement précaire ».

Une fois cette zone franchie, « les personnes sont maintenues soit dans la cellule du poste de police, soit dans la "salle de correspondance" ». Ces locaux sont « sales », « surchauffés » et bien que « non aménagés pour que les personnes puissent y dormir, [...] jusqu'à quarante personnes y auraient encore passé la nuit à même le sol ».

Parmi les lieux d'hébergement, « ZAPI 3 est le nouveau bâtiment [...] ouvert depuis janvier 2001. Il eut accueillir entre 160 et 180 personnes. [...] Bien que destinée à offrir de meilleures conditions de type hôtelier, ZAPI 3 semble ressembler, pour certains, à une "nouvelle prison", notamment en raison des fenêtres condamnées dans chaque pièce, du sas de sécurité séparant la partie administrative de la partie où sont maintenus les étrangers, des rangées de grillage de quatre mètres de haut et de la présence de cars de CRS devant le bâtiment. Une salle de contrôle, une quinzaine de caméras de surveillance réparties sur tout le bâtiment et une salle de fouille individuelle accentuent ce sentiment ».

« Les témoignages recueillis au cours des visites effectuées montrent que des étrangers ont des difficultés pour faire enregistrer leur demande d'asile dans deux situations différentes : d'une part, certains n'arrivent pas à franchir le premier contrôle de la PAF et restent dans la partie dite "internationale" parmi les passagers en transit, d'autre part ils peuvent avoir franchi ce contrôle mais se trouvent dans les catégories non-admis ou en transit interrompu et ne parviennent pas à faire enregistrer leur demande ».

« Les allégations de violences policières sont fréquentes et les faits constatés et rapportés dépassent largement les conséquences de la tension qui peut régner en zone d'attente. Aux violences physiques s'ajoutent des violences psychologiques : les étrangers sont réveillés au milieu de la nuit pour décliner leur identité à un policier qui frappe à toutes les portes, parfois plusieurs nuits de suite. Si la personne doit aller au TGI ou être renvoyée, elle est emmenée dans une salle au rez-de-chaussée de ZAPI 3 où elle doit patienter jusqu'à l'heure du départ (8h ou 9h). A plusieurs reprises, des allégations de violences ont été rapportées : humiliations, insultes, agressivité, coups, jusqu'au tabassage. [...] Ces allégations de violence sont régulières lors des tentatives d'embarquement et semblent courantes après un refus d'embarquement. Leur explication semble liée à la généralisation des refus d'enregistrer les demandes d'asile. Un officier de quart a même affirmé que l'attitude de l'étranger pendant la tentative d'embarquement permettait de "tester" l'authenticité de la demande d'asile ».

« Tout d'abord, il est très difficile, pour les étrangers maintenus en zone d'attente, d'entrer en contact avec des personnes qui peuvent les informer sur leur situation et sur leurs droits. Mais, en plus, en pratique, il est presque impossible de contester un refus d'entrée :

– soit parce que les notifications n'ont pas été remises et il est donc impossible de connaître les motifs du refus d'entrée ;

- soit parce que le refus d'entrée est motivé par l'utilisation de documents falsifiés sans que la police ne procède aux vérifications auprès des services consulaires étrangers compétents, malgré les demandes des personnes maintenues ».

Quant aux visites personnelles des familles, elles « peuvent relever du parcours du combattant ».

« Il ressort des différents témoignages recueillis que les étrangers maintenus dans les zones d'attente éprouvent un manque cruel d'information sur les procédures qui leur sont appliquées, sur les droits qui doivent leur être reconnus. Outre le fait que ces personnes ne bénéficient souvent pas de la présence d'un interprète compétent et, de ce fait, ne comprennent pas ce qui se passe, il apparaît qu'on leur demande simplement de signer des documents remis uniquement en langue française sans explication. Plusieurs étrangers ont affirmé avoir refusé de signer les documents présentés car ils ne comprenaient pas ce qu'ils contenaient, une simple mention avait été notée "refus de signer" ; d'autres semblent avoir été forcés de signer ». [...]

### **LES AUDIENCES DU "35 QUATER" AU TGI DE BOBIGNY**

« L'idée d'assister aux audiences dans la perspective d'en rendre compte est issue du constat suivant : l'ensemble de la procédure liée à la zone d'attente est particulièrement méconnu et opaque. Le seul moment public de la procédure se passe lors des audiences "35 quater" au cours desquelles un juge du tribunal de grande instance se prononce sur la demande, formulée par l'administration, de prolongation du maintien en zone d'attente des étrangers à qui l'accès au territoire est refusé.

« Cette campagne d'observations a permis de mettre en lumière des irrégularités de procédure extrêmement graves, des atteintes aux droits de la défense des personnes maintenues, des atteintes au droit à un procès équitable, des atteintes à l'intégrité physique, de graves lacunes en matière de prise en charge des personnes remises en liberté, des trafics d'êtres humains ».

Les quelques exemples ci-après illustrent certaines de ces violations.

« Le 27 décembre, la juge n'interroge pratiquement pas les personnes, excepté une fois où elle demande alors à une jeune femme si elle a quelque chose à ajouter. La personne répond : *"I want a lawyer"*. Par la suite, la juge ne demandera plus à quiconque s'il veut ajouter quelque chose et encore moins s'il souhaite avoir un avocat ».

« Le 28 janvier, un Malien, originaire de Kayes, âgé de vingt ans, déclare avoir un avocat. A 10h50, ce dernier n'est pas encore présent à l'audience. Le juge statue tout de même et prolonge la rétention. Il s'ensuit une altercation verbale entre la juge et l'étranger. Ce dernier refuse d'être jugé sans son avocat. Le juge lui dit que si l'avocat n'est pas là, elle n'y peut rien. Le jeune malien ajoute qu'il refuse de rentrer au Mali. C'est alors que la juge lui répond : *"Si vous préférez aller en prison plutôt que d'aller au Mali, vous savez ce qui vous reste à faire"*. Puis elle le menace et hurle jusqu'à ce qu'il accepte de signer le procès-verbal. L'avocat arrivera à 11h30 et déposera un recours à 12h10 ».

« L'attitude des magistrats qui ont assuré les audiences durant cette campagne est extrêmement variable. Certains, lorsqu'ils statuent sur les différentes procédures, prennent le temps nécessaire pour comprendre le cheminement des requérants et les raisons de leur demande. D'autres, du fait de l'absence d'avocat, semble-t-il, expédient rapidement les dossiers. Mais ce qui surprend davantage, ce sont les attitudes de connivence entre certains juges et les avocats du ministère de l'intérieur. [...] Certains juges vont jusqu'à omettre d'interroger les étrangers [...]. Ainsi, il peut en découler un traitement rapide des situations. On en oublie la gravité des dossiers ; le passage au tribunal n'est ni plus ni moins qu'une formalité du maintien en zone d'attente, par laquelle doivent transiter les personnes en attendant que leur demande d'asile ait été examinée par le ministère des affaires étrangères. Le juge se contente parfois d'enregistrer les demandes formulées par la PAF, sans les remettre aucunement en question ».

Sur la question des mineurs isolés, « certaines audiences laissent parfois lorsque personne ne soulève l'exception de minorité alors qu'elle ne fait aucun doute. Il nous appartient de dénoncer ces faits qui mettent en lumière le mépris de certaines règles de droit fondamental telle que l'incapacité d'un mineur d'ester en justice ».

« A l'opposé, la liberté, lorsqu'elle est accordée par le juge, peut aussi déboucher pour ces mineurs sans accompagnateur sur l'inconnu ».

« Un garçon et deux filles sont reconnus mineurs. Une des jeunes filles, Sierra-Leonaise, déclare en *crio* avoir un frère ici dont elle ne connaissait pas l'adresse. Alors que tous trois étaient retenus dans une petite pièce en attendant d'être présentés au juge des enfants, les observateurs présents ont vu un avocat en civil aller leur parler à deux reprises en langue africaine. La juge l'a fait sortir une fois, mais il revient leur parler puis fait un grand clin d'œil à son confrère en robe dans la salle. A la fin de l'audience, le greffier, lui aussi témoin du manège, ajoute qu'elles vont aller dans un foyer d'où elles s'enfuiront dans deux jours. *"Elles ont maintenant des numéros de téléphone"* ».

La suspicion fréquente vis-à-vis d'étrangers accusés d'être des "faux réfugiés", voire des "clandestins", aboutit à interrompre le voyage de personnes en transit à Roissy. Ainsi, de peur de devoir acheminer certaines personnes, on n'hésite pas à maintenir certaines d'entre elles en zone d'attente. Par exemple, un Ivoirien, en transit à Roissy le 14 janvier entre Douala et Zürich où il réside avec son épouse et son enfant, est accusé d'avoir un faux passeport. Il nie et persiste à dire qu'il a des preuves. Après avoir subi deux tentatives d'embarquement, il est présenté pour une prolongation du maintien. Il sera finalement remis en liberté, en l'absence d'avocat. Son billet d'avion lui ayant été confisqué, il demande conseil auprès des observateurs pour rentrer en Suisse, où il doit reprendre le travail. Pour récupérer passeport et billet d'avion, il devra adresser un courrier à la PAF. Quelle adresse ? Quelle solution ? »

A la sortie des audiences, « les étrangers patientent dans le hall d'entrée du tribunal, en attendant l'ordonnance du juge. Plusieurs observateurs ont relevé la présence d'hommes extérieurs abordant les jeunes africaines libérées. Une observatrice indique : "Les avocats ou autres personnes les encadraient et nous empêchaient de leur parler. Puis nous avons assisté au départ, sous bonne escorte, de deux d'entre elles sans rien pouvoir faire. Visiblement, elles ne connaissaient pas les hommes qui venaient les chercher mais semblaient prévenues. Équipés de portables, très sûrs d'eux, ils passent de nombreux appels" ».

« Le 30 janvier, un mineur sierra-leonais âgé de 16 ans, mais déclaré majeur par l'expertise médicale, a été pris en charge par un homme d'une trentaine d'années. Les protestations d'une avocate qui explique alors aux étrangers qu'ils ne doivent suivre personne mais aller à la Croix-Rouge de Roissy n'y feront rien. L'homme est parti avec six jeunes hommes ».

« Ce que vivent les étrangers en zone d'attente n'a plus grand chose à voir avec ce que prévoit la loi, pourtant à nos yeux insuffisante, et encore moins à ce que l'on peut attendre d'un État dit de droit respectant les conventions internationales relatives aux droits de l'homme ». ;

Article extrait du *Plein droit* n° 50, juillet 2001  
« L'enfermement des étrangers »

## Zones d'attente : une gestion policière

**Stéphane Julinet**

Ancien permanent de l'Anafé.

L'histoire des zones d'attente a suivi celle de la politique d'immigration qui, depuis vingt ans, vise à durcir les conditions d'entrée et de séjour des étrangers. Fonctionnant pendant des années hors de tout cadre législatif, leur légalisation n'a fait qu'entériner une situation de fait sans pour autant que la situation des étrangers maintenus se soit améliorée.

Officiellement créées il y a moins de dix ans par la loi du 6 juillet 1992, les zones d'attente ont pourtant une longue histoire. La pratique consistant à maintenir en zone internationale des étrangers désireux de déposer une demande d'asile était en effet dénoncée de longue date. La loi n'a fait qu'entériner les faits : l'histoire des zones d'attente, comme celle des centres de rétention [1], est celle d'une course entre le droit et la pratique, au fur et à mesure que celle-ci s'est vu contestée et combattue au nom du droit. Faute de les voir supprimées, il était au moins permis d'espérer que l'irruption du droit dans ces zones permettrait d'y limiter les pratiques les plus arbitraires. C'était sans doute faire preuve de beaucoup de naïveté, ou de résignation, en l'absence d'un rapport de force politique favorable, donc sans possibilité d'imposer un changement de logique. Tant que la volonté affichée par l'État sera de refouler tous les étrangers démunis des documents – toujours plus nombreux et difficiles à obtenir – nécessaires à l'entrée en France, tous les moyens seront bons pour y parvenir. Le paradoxe est qu'il y arrive de moins en moins [2] mais l'essentiel est de faire croire qu'il essaie.

La conjonction de conditions d'entrée plus restrictives, d'un climat de suspicion de plus en plus lourd et du large pouvoir d'appréciation laissé à la police entraîne mécaniquement une augmentation du nombre d'étrangers non-admis sur le territoire et de ceux qui demandent l'asile à la frontière faute de pouvoir le faire une fois sur le territoire. Se pose alors la question de la situation dans laquelle se trouvent ces personnes entre leur arrivée et leur refoulement (ou leur admission éventuelle).

L'histoire des zones d'attente, comme celle des centres de rétention, est ainsi la conséquence d'une politique d'immigration visant depuis vingt ans à durcir les conditions d'entrée et de séjour des étrangers. Dans les années 1970, lorsqu'à la tolérance (sinon l'encouragement) de l'immigration irrégulière succède la politique de « maîtrise des flux migratoires », c'est d'abord aux étrangers en situation irrégulière que s'attaque l'administration, multipliant les mesures d'expulsion jusque là réservées aux étrangers dont elle estimait qu'ils menaçaient l'ordre public. Éclate alors le scandale des prisons clandestines [3], où l'on interne les étrangers en voie d'expulsion, comme à Arenc sur le port de Marseille. Ces pratiques seront légalisées par la loi Bonnet du 10 janvier 1980 sur laquelle la loi Questiaux du 29 octobre 1981 ne reviendra que très partiellement.

C'est seulement à partir du milieu des années 1980 que les conditions d'entrée en France se sont sérieusement durcies. A quoi bon en effet éloigner les étrangers en situation irrégulière si les frontières sont des passoires qui les laissent entrer ! Ces restrictions à l'entrée vont prendre deux

formes : l'augmentation du nombre de documents exigés pour accéder au territoire, et le pouvoir donné à la police des frontières d'apprécier les motivations de l'étranger qui désire entrer en France.

En 1986, les étrangers dispensés de visa, qui doivent déjà présenter les justificatifs relatifs à l'objet et aux conditions de leur séjour et aux garanties de leur rapatriement, sont obligés désormais de justifier de leurs moyens d'existence pendant la durée de leur séjour. En 1987, ces obligations sont étendues aux étrangers soumis à l'obligation de visa – c'est-à-dire, depuis l'automne précédent, quasiment tous – alors que pour obtenir ce visa, ils ont déjà dû fournir tous ces justificatifs au consulat. En fait, le droit d'entrée conféré par la présentation des documents requis est supprimé pour permettre aux services de contrôle de s'assurer de la pertinence des motifs de voyage invoqués.

### **Fraudeurs potentiels**

La circulaire du ministère de l'intérieur du 17 septembre 1986 expose en effet que les motifs de refus d'entrée étant jusque-là limitativement énumérés, les services de contrôle ne pouvaient apprécier les motivations réelles de l'étranger et « *ne disposaient donc d'aucun moyen pour s'opposer à l'entrée en France de candidats à l'immigration irrégulière, dès lors que ceux-ci étaient en possession des documents requis* » (et que leur présence ne constituait pas une menace à l'ordre public). La circulaire ne précise pas clairement en revanche à quoi on doit reconnaître qu'un étranger en règle est « *candidat à l'immigration irrégulière* ». La circulaire du 8 août 1987 donne peut-être une indication en notant que les services de contrôle ont désormais un véritable pouvoir d'appréciation, « *notamment pour les voyageurs originaires de pays sources d'immigration irrégulière* ». De là à penser que tous les étrangers qui ont réussi à obtenir un visa et qui sont en possession de tous les justificatifs requis mais qui sont ressortissants de pays dont sont originaires de nombreux étrangers en situation irrégulière sont des fraudeurs qu'il faut donc refouler, il y a un pas qui certes n'est pas franchi, mais qui est pour le moins suggéré.

La gauche revenue au pouvoir en janvier 1988, n'a supprimé aucune de ces conditions nouvelles, elle a au contraire contribué à stigmatiser les demandeurs d'asile. Ainsi, en 1991 furent créés les visas (consulaires) de transit aéroportuaire, obligatoires pour effectuer un simple changement d'avion sans même sortir de la zone internationale pour les ressortissants d'une quinzaine de pays « *sources de demandeurs d'asile* », demande d'asile ainsi assimilée à l'immigration irrégulière. Elle est aussi à l'origine de la pénalisation du refus d'embarquement (tentative de soustraction volontaire à l'exécution d'une décision de refus d'entrée sur le territoire).

La deuxième loi Pasqua se « *contentera* » d'inscrire expressément dans les textes que les décisions de refus d'entrée sont exécutoires d'office. La loi Chevènement, enfin, se limitera à remplacer le certificat d'hébergement par une simple attestation d'accueil et à prévoir la motivation des décisions de refus de visa pour quelques catégories d'étrangers, mesure contrebalancée par l'institution, en novembre 2000, d'une commission de recours contre ces décisions dont la saisine est obligatoire préalablement à l'engagement d'un recours contentieux.

### **Des pratiques connues et dénoncées**

Jusqu'en 1992, aucun texte ne précisait les conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile, les étrangers en transit interrompu ou à qui aucune décision de refus n'avait été notifiée pouvaient être retenus en zone internationale. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 26 juin 1990 avait juste

complété l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoyant que les étrangers non admis pouvaient être placés en rétention administrative.

Cette circulaire expliquait ainsi que « *l'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée a le droit d'être libre dans la zone internationale, lorsqu'elle existe et qu'elle présente des installations convenablement adaptées aux types de surveillance et d'hébergement requis pour l'étranger en cause* ». Elle précisait aux préfets qu'« *en matière maritime toutefois, vous vous efforcerez d'obtenir de la compagnie qui a transporté l'étranger concerné qu'elle le conserve à son bord* ». Ce n'est que « *dans les autres cas [qu']il sera, en application de l'article 35bis [...] placé dans un local ne relevant pas de l'administration pénitentiaire en situation de rétention administrative* », étant précisé par ailleurs qu'« *aucune décision de mise en rétention administrative ne peut être prise à l'égard des demandeurs d'asile tant que l'éventuelle décision de refus d'entrée n'a pas été notifiée* ».

Depuis quelques années, pourtant, les pratiques des services de contrôle aux frontières commençaient à être connues et dénoncées. Connues parce que l'augmentation du nombre de personnes maintenues en zone internationale des aéroports parisiens les a enfin rendues visibles aux salariés de l'aéroport et des compagnies aériennes, et que certaines organisations syndicales se sont alors rapprochées des associations de défense des droits de l'homme et des droits des étrangers. Un groupe de travail, créé en 1987, donna naissance en 1989 à l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) pour coordonner l'action des différentes organisations, notamment face au ministère de l'intérieur.

Pratiques dénoncées parce que la liberté des étrangers dans une zone portuaire « *fermée et dotée d'accès gardés par la police* » ou dans une zone aéroportuaire « *étanche [...] située entre le point d'arrivée des passagers et les contrôles de police* », placés sous la surveillance constante de la police, relève de la fiction. On comprend l'intérêt de l'administration : retenir des personnes pour une durée indéterminée sans aucun contrôle.

### **Condamnation pour « voie de fait »**

Seulement, depuis la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens de 1789 au moins, nul ne peut être détenu que dans les cas et selon les modalités prévus par la loi. L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 prohibe également la détention arbitraire, et l'article 66 de la Constitution de 1958 fait de l'autorité judiciaire le gardien de la liberté individuelle.

Aussi, nombre d'étrangers vont engager des procédures devant les tribunaux qui conduiront à la condamnation de l'État, notamment par le tribunal de grande instance de Paris qui, en mars 1992, qualifiera même cette véritable détention de « voie de fait ». La Cour européenne des droits de l'homme est également saisie. Elle confirmera, en 1996, que le maintien en zone internationale constitue bien une détention au sens de l'article 5 de la convention et que, n'étant ni prévue par la loi, ni limitée dans sa durée, ni contrôlée par un juge, elle viole cet article.

Pour faire face aux contestations, le ministre de l'intérieur socialiste choisit la voie législative en déposant, en décembre 1991, un amendement à un projet de loi en discussion. Celui-ci autorisait les services de contrôle aux frontières à maintenir en « zone de transit » les étrangers non-admis, demandeurs d'asile ou étrangers en transit interrompu, pendant une durée de vingt jours pouvant être prolongée de dix jours supplémentaires par le juge administratif.

Le Conseil constitutionnel, saisi par le Premier ministre, censura la loi au motif que, par la combinaison de sa durée et du degré de contrainte qu'il revêtait, ce maintien portait à la liberté individuelle une atteinte qui imposait l'intervention du juge judiciaire dans les meilleurs délais pour la contrôler. La loi présentée par le ministre suivant a donc intégré formellement cette exigence et soumis la prolongation du maintien en « zone d'attente » au-delà de quatre jours, et pour une durée de huit jours renouvelable, à l'autorisation du président du tribunal de grande instance. Ces délais extraordinairement longs pour une détention administrative, sont sans commune mesure avec ceux de la garde à vue ou de la rétention administrative, alors que l'administration ne reproche strictement rien aux intéressés : elle refuse simplement de les admettre sur le territoire.

De plus, le bilan de l'application de la loi du 6 juillet 1992 montre que le contrôle du juge est largement illusoire. Cette loi s'applique en principe aux étrangers qui arrivent par voie aérienne ou maritime. L'administration refuse pourtant de l'appliquer dans les ports où elle continue de consigner les passagers sur les navires qui les ont acheminés pendant la durée de l'escale, à charge pour l'armateur, le capitaine et l'équipage de se débarrasser d'eux ailleurs.

### **Fiction juridique**

Une nouvelle bataille s'engage alors, à partir de 1994, avec les affaires de l'Altaïr à Dunkerque, en avril, et du Mimoza à Brest, en juin, pour contraindre l'administration à appliquer un texte pourtant dénoncé moins de deux ans plus tôt comme attentatoire au droit d'asile et à la liberté individuelle ! La loi est inapplicable dans les ports, proteste le ministre de l'intérieur, et il la fait modifier en décembre pour permettre le transfert d'un étranger non-admis d'une zone d'attente à une autre d'où il pourra être procédé à son refoulement (par exemple d'un port à un aéroport parisien) sans qu'il soit considéré comme ayant pénétré sur le territoire.

La fiction juridique s'éloigne de plus en plus de la réalité physique. Malgré cette réforme, l'État refuse toujours d'appliquer sa propre législation et s'obstine à refuser le débarquement des passagers maritimes et à les consigner à bord des navires, bien que cette pratique ait été déclarée illégale par le Conseil d'État en 1998 après une longue bataille de procédure. Il a même envisagé, en 1996, dans un avant-projet de ce qui deviendra la loi Debré en 1997, de légaliser cette consignation à bord, avant de se raviser.

Mais l'essentiel des étrangers concernés arrive par voie aérienne dans les aéroports parisiens, principalement à Roissy. Il suffit de consulter les rapports successifs de l'Anafé [4] pour constater que la situation des étrangers qui sont maintenus en zone d'attente, loin de s'être améliorée, s'est profondément dégradée : après avoir diminué entre 1992 et 1996 du fait de l'accélération des procédures et de la violation du droit à un délai d'un jour franc avant le refoulement, la durée de maintien a augmenté, notamment pour les demandeurs d'asile, non pas pour permettre une instruction plus attentive des dossiers mais parce que les services concernés sont au contraire débordés.

L'exercice des droits théoriquement reconnus aux personnes maintenues (assistance d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil) est toujours aussi aléatoire. Des pratiques jusque là sporadiques deviennent des modes de gestion, comme l'utilisation de la violence ou le refus d'enregistrer les demandes d'asile, voire la présence même de personnes livrées à elles-mêmes pendant des jours en zone de correspondance, rabrouées par les policiers avant d'obtenir qu'ils acceptent enfin de s'occuper d'elles... et de les enfermer en zone d'attente ! L'ouverture, au début de l'année 2001, du nouveau bâtiment spécialement conçu pour héberger les personnes maintenues en zone d'attente a

amélioré leur prise en charge au niveau matériel mais constitue surtout un aboutissement dans la rationalisation de la gestion policière voire pénitentiaire d'une population enfermée plus hermétiquement et séparée plus radicalement que jamais du monde extérieur et qui n'a commis d'autre délit que celui de vouloir entrer en France. ;

Stéphane Julinet est, avec Antoine de Courcelle, l'auteur d'un ouvrage intitulé « Que reste-t-il du droit d'asile ? », publié par *L'Esprit frappeur* (n° 92, 20 F).

## Notes

[1] Voir l'article sur les centres de rétention ?

[2] Voir Stéphane Julinet : « Dans les zones d'attente, atteinte aux libertés et inefficacité », *Plein Droit* n° 44, décembre 1999, p. 23 à 28.

[3] Voir, dans ce numéro, l'article p. 20.

[4] Voir les rapports publiés par l'Anafé, notamment le dernier.

Article extrait du *Plein droit* n° 55, décembre 2002  
« Parcours, filières et trajectoires »

## Pour un accès permanent en zone d'attente

A la suite de discussions menées, à partir de l'automne 2001, entre le ministère de l'intérieur et l'Anafé, une expérience a été réalisée en mai 2002 dans le cadre de laquelle des associations habilitées à accéder en zone d'attente ont pu se rendre, à raison de deux visiteurs par jour dans celle de l'aéroport Roissy-CDG. Le texte qui suit est extrait de l'introduction d'un document que l'Anafé va publier à la fin de l'année 2002\* et qui présentera, avec le protocole qui a servi de cadre à l'expérience, la synthèse des observations recensées lors de cette « campagne de visites ». De cette expérience, l'Anafé attend des suites concrètes.

L'année 2000 a marqué le début d'une nette dégradation des relations entre l'Anafé et les pouvoirs publics. Le silence indifférent – proche parfois du mépris – opposé par les autorités aux signalements de certains graves dysfonctionnements, la mise en doute régulière des témoignages des visiteurs ou des propos recueillis par le biais de la permanence téléphonique de l'Anafé dès lors que des fonctionnaires étaient mis en cause, les restrictions progressivement introduites à la liberté de circuler en zone d'attente des visiteurs agréés ont amené l'association à organiser des campagnes publiques pour dénoncer ce qui se passait dans la zone d'attente de Roissy.

Deux conférences de presse, suivies à l'automne 2001 par un colloque rassemblant plus de 250 participants [1] ont probablement contribué à la reprise, à cette époque, d'un dialogue complètement interrompu pendant plusieurs mois, entre le ministère de l'intérieur et l'Anafé. Un certain nombre de propositions de l'Anafé ont été discutées au cours des rencontres régulières organisées à partir de la fin 2001 : mise en place de réunions trimestrielles – plutôt que d'une réunion annuelle comme le limite le décret du 2 mai 1995 – entre les ministères concernés, la police aux frontières (PAF), l'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 ; mais surtout, l'Anafé a rappelé sa revendication principale, qui est l'accès permanent en zone d'attente pour les associations [2]. Le contexte préélectoral ne se prêtant pas à une modification de la réglementation en la matière, et les représentants du ministère de l'intérieur restant par ailleurs très dubitatifs quant à l'intérêt d'une telle modification, les partenaires se sont mis d'accord sur une expérience d'un mois. Un document cadre, définissant les conditions dans lesquelles les associations participantes pourraient, pendant une période limitée à un mois, bénéficier d'un accès quotidien à la zone d'attente de Roissy, a été négocié. Il a été convenu que les visites s'effectueraient hors du quota prévu par la réglementation, c'est-à-dire des huit visites annuelles de chacune des associations habilitées.

Les associations sont, par ailleurs, conscientes que la situation en zone d'attente n'est qu'une des conséquences de la politique de maîtrise des flux migratoires pratiquée par la France comme par ses partenaires de l'Union européenne. Aujourd'hui, de plus en plus, des mesures visant à lutter contre les arrivées illégales d'étrangers sont décidées tant au niveau national que dans le cadre du rapprochement des politiques d'asile et d'immigration entre les Etats membres de l'Union européenne, qui impliquent aussi, de fait, les pays de départ. Les associations s'inquiètent de ce que certaines de ces dispositions peuvent avoir pour conséquence d'entraver l'accès aux procédures d'asile d'étrangers fuyant leur pays et recherchant une protection internationale. Des sanctions ont

été instaurées pour inciter les compagnies de transport à renforcer les contrôles des documents de voyage, des « *fonctionnaires de liaison* » européens sont chargés de former à la détection des faux documents ou de participer aux contrôles proprement dits, dans les pays d'origine et de transit. Aux frontières européennes, deux opérations RIO, pour *Risk Immigration Opération*, ont été menées en 2002, dans seize puis vingt-quatre aéroports des Etats membres et des pays candidats. Pour RIO II, 4 597 immigrants irréguliers ont été repérés. Paris est cité parmi les grands aéroports de destination et de transit. En France, quatre noms ont été ajoutés en mars 2002 à la liste des dix-sept pays pour lesquels les ressortissants doivent arriver munis d'un VTA ou visa « *de transit aéroportuaire* » (Guinée, Inde, Soudan, Syrie) [3]. Les réfugiés palestiniens avaient été ajoutés fin 1999. Des VTA instaurés à chaque arrivée d'un nouveau groupe de demandeurs d'asile. Enfin, les contrôles « *passerelles* » sont de plus en plus systématiques en sortie immédiate de l'avion afin d'identifier le passager, le pays où il a embarqué et la compagnie sur laquelle il a voyagé. De même, la scannerisation des documents de voyage au départ et la transmission de leur copie par les compagnies aériennes à la police aux frontières, qui permet ainsi d'identifier avec une plus grande facilité les personnes qui auraient détruit leur document en cours de vol, semble également généralisée, à tout le moins pour les vols en provenance du continent africain.

#### **Plus d'avantages que d'inconvénients**

Pour l'Anafé, l'objet de cette expérience était moins de vérifier que la présence régulière de leurs représentants dans les zones d'attente est une nécessité – on l'a dit, il s'agit de l'une de ses principales revendications – que de démontrer que cette présence ne constitue pas un obstacle au fonctionnement du service dont a la charge la police aux frontières (PAF) ou, tout du moins, pas suffisamment pour l'écarter. Certes, la présence des représentants associatifs a pu, notamment pendant cette expérimentation, perturber l'activité quotidienne de certains fonctionnaires. Ceci est principalement dû au fait que la PAF a cru bon de faire systématiquement accompagner par des policiers ayant le grade de commandant les visiteurs qui se rendaient dans les lieux autres que les zapi (zones d'attente pour les personnes en instance) 2 et 3. Cet accompagnement, jugé indispensable par les autorités, ne l'est pas du point de vue des associations. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique récente, puisque les visiteurs ont pu, pendant des années, se rendre seuls dans les terminaux de l'aérogare de Roissy CDG. De façon plus générale, les associations estiment que les quelques inconvénients éventuellement provoqués par leurs visiteurs en zone d'attente doivent être évalués au regard de l'aide apportée aux personnes rencontrées et de la « plus-value » qu'est susceptible de représenter un regard extérieur sur un lieu comme la zone d'attente, notamment en terme de respect des droits de la personne.

#### **Des dysfonctionnements récurrents**

Certaines améliorations ont été introduites au cours des dernières années dans le dispositif d'accueil des étrangers non admis à la frontière (ouverture de Zapi 3, renforcement du personnel OMI chargé des questions humanitaires sur place) ; d'autres étaient prévues pour l'année 2002, comme l'extension de la présence du service de santé à Zapi 3. Toutefois, ce dispositif laisse encore dans une large mesure à désirer. Même si les conclusions contenues dans les différents rapports de l'Anafé sur les conditions de maintien des étrangers dans les zones d'attente ne sont en général pas partagées par l'administration, la récurrence de certains dysfonctionnements rapportés non seulement par les associations [4], mais aussi par des parlementaires dans le cadre de l'exercice de leur droit d'accès [5], ainsi que par des personnels travaillant à un titre ou à un autre sur le site de

l'aéroport CDG [6] démontre l'importance des lacunes de ce dispositif et rend légitime la revendication d'un accès permanent en zone d'attente. Cette conviction a encore été confortée lors des visites effectuées dans le cadre de cette campagne. ;

### **Rapport de visites :**

« Zones d'attente : dix ans après, les difficultés persistent », mai 2002. A consulter sur le site de l'Anafé : [anafe@globenet.org](mailto:anafe@globenet.org)

---

## **Notes**

[1] « Frontières et zones d'attente, une liberté de circulation sous contrôle », 19 et 20 octobre 2001, Paris.

[2] Lettre ouverte au Premier ministre sur les droits des étrangers dans les centres de rétention et les zones d'attente, 17 octobre 2001.

[3] Arrêté du 1er mars 2002, JO du 17 mars 2002.

[4] « Pour un accès permanent des associations et des avocats dans les zones d'attente », Anafé, décembre 2001.

[5] « *Les Géôles de la République* », Louis Mermaz, édition Stock, 2001.

[6] On peut lire des témoignages dans *Le Monde* du 11 décembre 2001 et dans *Libération* du 22 octobre 2002 ; voir aussi C. Rodier, « Zone d'attente de Roissy, à la frontière de l'Etat de droit », *Hommes et Migrations*, n° 1238, juillet-août 2002 .

Article extrait du *Plein droit* n° 76, mars 2008  
« Hortefeux, acte 1 »

## Procédure d'asile : une tricherie, pas une réforme

**Hélène Gacon**

Présidente de l'Anafé

Par un arrêt rendu le 26 avril 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour sa procédure d'asile à la frontière. Cette décision marque une étape importante dans le travail de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé), dont le Gisti est l'un des membres fondateurs, puisqu'elle répond à l'une de ses revendications les plus anciennes : le droit à un recours suspensif. Contraint de se plier aux injonctions ainsi prononcées, le gouvernement a proposé une loi de réforme au législateur. Mais finalement, celle-ci place l'étranger dans une situation souvent plus précaire encore qu'auparavant.

Malgré les vives critiques qui avaient été émises lors de son élaboration en 1992, la loi prévoit que tout demandeur d'asile à la frontière ne peut être admis directement sur le territoire au seul motif qu'une protection doit lui être reconnue. Un filtre lui est opposé en amont : il doit, après un entretien accordé par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) qui émet un avis, convaincre le ministère du caractère manifestement fondé de sa demande pour être admis sur le territoire et se faire ensuite enregistrer auprès de la préfecture en vue de l'examen de sa demande de reconnaissance du statut de réfugié. L'Anafé a toujours été attentive aux conditions dans lesquelles cette procédure toute particulière est conduite, aboutissant à des rejets plus nombreux et parfois plus sévères que lors de la procédure d'asile elle-même. Un paradoxe qui relève de la « roulette russe » [1]. Lorsque le ministère prononce un rejet, un refus d'admission sur le territoire est notifié et l'étranger, reconduit à destination de la ville de provenance, quel que soit d'ailleurs son pays d'origine. Pendant la durée de cet examen, il est maintenu en zone d'attente, sous le contrôle de la police aux frontières, puis du juge des libertés et de la détention. Ce maintien, d'une durée de vingt-quatre jours au plus, peut être interrompu à tout moment... par un refoulement dans la majorité des cas.

L'Anafé a toujours pointé les risques de déni du droit d'asile de cette procédure, qui sont de surcroît aggravés par l'absence de caractère suspensif des recours qui sont formés contre ces décisions de rejet. Concrètement, un demandeur d'asile qui se voit refuser l'accès sur le territoire risque d'être refoulé de manière précipitée et ce, alors même qu'il prendrait la peine de contester la décision prise à son encontre auprès des juridictions administratives. C'est la violation de cette garantie fondamentale qui était en jeu dans l'affaire Gebremedhin, soumise à la Cour européenne des droits de l'homme [2]. Cette condamnation s'inscrit dans un ensemble d'affaires relatives aux procédures d'admission sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe, à propos desquelles les juges de Strasbourg ont constamment souligné avec fermeté la nécessité du respect des droits fondamentaux [3].

M. Gebremedhin est un ressortissant érythréen qui, en 1998, a été déplacé avec sa famille d'Éthiopie en Érythrée, où il a travaillé comme reporter-photographe pour un journal indépendant.

Le rédacteur en chef de ce journal et lui-même ont été arrêtés en 2000 puis incarcérés, le premier durant huit mois, le second pendant six mois. Après la fuite, en septembre 2001, du rédacteur en chef, il a été arrêté, interrogé et a subi des sévices. À nouveau emprisonné pendant six mois, il est parvenu à s'évader de l'hôpital de la prison où il avait été transféré et s'est immédiatement rendu au Soudan, qu'il a également fui pour se rendre en France, où il est arrivé le 29 juin 2005.

Le 1er juillet 2005, il a sollicité son admission sur le territoire français au titre de l'asile auprès de la police aux frontières de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et a été maintenu en zone d'attente pendant l'instruction de sa demande. De façon totalement fantaisiste, l'Ofpra a rendu un avis défavorable à son admission et, suivant cet avis, le ministère de l'intérieur a rejeté sa demande d'admission et ordonné son réacheminement vers l'Érythrée. Monsieur Gebremedhin a alors déposé une requête en référé-liberté contre cette décision auprès du président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, mais celle-ci a été immédiatement rejetée, selon la procédure dite de « tri », c'est-à-dire par simple ordonnance rendue sans audience préalable.

C'est dans ce contexte que le 15 juillet 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie d'une demande de mesures provisoires, en application de l'article 39 du règlement de procédure, tendant à ce que M. Gebremedhin ne soit pas renvoyé vers l'Érythrée. Les éléments communiqués à la Cour étaient strictement identiques à ceux qui avaient été soumis à l'appréciation du juge français. Les juges de Strasbourg ont immédiatement fait droit à sa demande et, le 20 juillet 2005, les autorités françaises ont sursis à l'exécution de ce refus. Elles ont en conséquence autorisé l'intéressé à entrer sur le territoire et lui ont délivré un sauf-conduit lui permettant d'accomplir les formalités en vue de la reconnaissance du statut de réfugié. Cette qualité lui a été reconnue par l'Ofpra quelques semaines plus tard, le 7 novembre 2005.

Par la suite, M. Gebremedhin a néanmoins maintenu la procédure au fond engagée auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, qui était en lien avec la saisine initiale de demande de mesures provisoires. Il estimait en effet qu'il n'avait pas bénéficié de la protection prévue à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui garantit le droit à un recours effectif, dénonçant ainsi l'absence de recours suspensif contre les décisions de refus d'admission sur le territoire français et de réacheminement dont il avait été l'objet, alors que sa situation relevait de la prohibition des traitements inhumains et dégradants prévue à l'article 3 de cette même convention. Cette question était au cœur des revendications exprimées depuis toujours par l'Anafé, qui a donc décidé d'intervenir dans cette procédure.

Dans son arrêt rendu le 26 avril 2007, la Cour relève que les personnes concernées par la procédure d'asile à la frontière prévue en France ont la possibilité d'exercer un recours contre la décision ministérielle de non-admission et aussi de saisir le juge des référés, mais que cette possibilité ne présente aucune garantie au regard de l'article 13 puisqu'il s'agit du recours de droit commun en droit administratif, non suspensif. S'agissant de la procédure de référé mise en œuvre par le requérant, la Cour indique qu'elle présente *a priori* des garanties sérieuses. Mais celles-ci restent insuffisantes, dès lors que la saisine du juge des référés n'a pas d'effet suspensif de plein droit et que l'intéressé peut, en toute légalité, être réacheminé avant que le juge ait statué, peu importe d'ailleurs l'effet suspensif qui serait accordé « en pratique », selon les allégations du gouvernement français exprimées dans le cadre de cette procédure.

Compte tenu de l'importance que la Cour attache à l'article 3 de la Convention et de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de

mauvais traitements, il est conclu que l'article 13 exige que l'intéressé ait accès à un recours *de plein droit* suspensif. N'ayant pas eu accès en zone d'attente à un recours automatiquement suspensif, le requérant n'a pas eu la possibilité de faire valoir son grief tiré de l'article 3, et la violation de l'article 13 était donc en l'espèce caractérisée.

Quelques jours à peine après que la Cour de Strasbourg se soit prononcée, de nombreuses associations ont interpellé le ministre sur la nécessité d'instaurer un véritable effet suspensif aux recours formés contre l'ensemble des mesures d'éloignement [4]. La première réaction du gouvernement français a été de tenter de résister à cette décision de grande importance puisqu'il a envisagé de saisir la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme. Mais il y a finalement renoncé et avec le législateur, qui est intervenu par voie d'amendements successifs, a retenu une interprétation minimaliste des principes édictés dans l'arrêt Gebremedhin [5]. En effet, le nouvel article L. 213-9 du code des étrangers ne constitue qu'une amélioration « en trompe-l'œil » [6], une réforme qui, finalement, appelle encore de nombreuses critiques. Plus qu'avant ? Pas impossible si on y regarde de plus près.

### **La revendication d'un recours pour tous**

L'obligation législative d'un recours suspensif est en effet réservée aux seuls étrangers maintenus en zone d'attente qui ont demandé l'asile, et maintient à l'écart de cette garantie procédurale les autres non-admis. Pourtant, tous les étrangers ont *a priori* des raisons sérieuses de se prévaloir des garanties prévues par la CEDH, y compris notamment le respect d'une vie privée et familiale harmonieuse (article 8), et de pouvoir les mettre en œuvre de manière efficace avant d'être refoulés. On citera notamment comme exemple celui des mineurs isolés, dont les droits en zone d'attente sont fréquemment bafoués, alors que les juges de Strasbourg ont déjà eu l'occasion de s'en indigner [7].

Les conditions de mise en œuvre de ce recours suspensif se situent par ailleurs bien en-deçà des garanties conventionnelles pourtant soulignées par la Cour européenne des droits de l'homme. Il est prévu que, pendant un délai de quarante-huit heures, un recours peut être exercé sans qu'aucune mesure de réacheminement ne soit mise à exécution. Il est donc suspensif mais pendant une durée trop brève. Mais surtout, il est exclusif de tout autre recours et l'on est donc passé d'un délai de recours (non-suspensif) de deux mois à un délai de deux jours. Comme pour les référés engagés avant la réforme, ce nouveau recours est susceptible d'être rejeté sans audience préalable, notamment dans les cas où il est considéré comme « manifestement mal fondé »... De plus, l'intervention d'un avocat et d'un interprète est prévue seulement en vue de l'audience qui est éventuellement fixée par le tribunal et non pas en amont.

S'agit-il d'une véritable amélioration ? Lorsqu'on connaît les difficultés concrètes que rencontrent les étrangers confinés à l'isolement, comment imaginer qu'ils puissent rédiger eux-mêmes une requête, en français et de manière suffisamment argumentée, dans un délai aussi bref, pour ne pas courir le risque qu'elle soit déclarée irrecevable et mise de côté sans audition du juge ? Le gouvernement a pendant longtemps été très résistant au rôle que peuvent jouer les associations en zone d'attente. Il a consenti à convenir d'une assistance juridique qui est offerte par l'Anafé, mais uniquement dans la seule zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle et ce, dans des conditions matérielles encore bien trop précaires. Lorsqu'on sait que moins d'un pour cent des demandes d'asile sont enregistrées dans les zones d'attente non parisiennes, que signifie concrètement ce

nouveau texte pour les étrangers maintenus dans les zones de province ? Absolument rien, en pratique.

### **Ni avocat, ni interprète**

Cela est d'autant plus inquiétant que les avocats ne se déplacent jamais dans ces lieux d'enfermement et qu'aucune permanence n'y est organisée. Leur présence, de même que celle des interprètes, est prévue uniquement pour l'audience, c'est-à-dire certainement trop tard et à condition que le juge accepte d'en fixer une. En pratique, l'étranger risque donc de ne pas pouvoir, ni matériellement ni juridiquement, exercer un tel recours de manière satisfaisante. Il sera alors souvent contraint d'y renoncer ou à tout le moins, verra sa requête rejetée sur le tri, comme M. Gebremedhin... Notons enfin qu'en cas d'appel – qui doit se faire dans un délai de quinze jours alors que le délai de droit commun est de deux mois – la procédure engagée n'est plus suspensive.

Ainsi, il est manifeste que cette loi n'adapte pas de manière adéquate les exigences soulignées avec fermeté par la Cour européenne des droits de l'homme. Rappelons en effet qu'après avoir expressément mentionné, dans son arrêt du 26 avril 2007, les nombreux instruments internationaux adoptés par la Commission européenne, le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, mais aussi le Comité des Nations Unies contre la torture et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la Cour de Strasbourg a sans aucun doute envisagé la nécessité d'un recours suspensif non pas seulement comme un principe juridique mais également comme une réalité effective.

Enfin, en adoptant ces mesures imposées par la CEDH, le législateur a par ailleurs restreint de manière substantielle d'autres garanties fondamentales de l'étranger maintenu en zone d'attente. Ainsi, il est prévu que la première période de maintien en zone d'attente, au cours de laquelle le juge judiciaire, pourtant garant constitutionnel des libertés individuelles, est privé de tout contrôle, passe de quarante-huit heures à quatre jours. L'incidence de cette réforme n'est pas seulement théorique lorsque l'on sait que la majorité des étrangers sont refoulés au cours des premières heures suivant leur arrivée et qu'ils relèvent donc du seul arbitraire de la police aux frontières. De même, il est prévu que lorsqu'une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile est exprimée dans les six derniers jours de la période de maintien, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter de la demande. Selon le même schéma, lorsqu'un recours est exercé dans les quatre derniers jours de la période de maintien, une prorogation d'office est également décidée pour une même période.

Malgré les limites qui avaient été fermement posées par le Conseil constitutionnel en 1992, le législateur allonge progressivement la durée du maintien zone d'attente, comme il l'a fait pour la rétention administrative. Enfin, la possibilité de tenir des audiences délocalisées ou audiovisuelles, ouverte au juge judiciaire depuis la loi du 26 novembre 2003, est désormais élargie aux juridictions administratives. L'étranger ne verra plus son juge ou c'est celui-ci qui se déplacera pour siéger... entre les barbelés.

De nombreux points qui rendent de nouvelles saisines de la CEDH très largement prévisibles, de même que de nouvelles condamnations de la France.

Ainsi, non contente de tricher avec la notion de recours suspensif, la loi Hortefeux introduit de surcroît de nouvelles restrictions au dispositif d'admission à la frontière. Un mécanisme classique en droit des étrangers, comme s'il fallait que, lorsque la justice entr'ouvre une porte, l'administration – ici avec la complicité du législateur – en ferme d'autres.

---

## Notes

[1] Voir rapport en ce sens, sur [www.anafe.org](http://www.anafe.org)

[2] CEDH, 26 avril 2007, Gebremedhin c/France.

[3] CEDH, 25 juin 1996, aff. n° 19776/92, Amuur c/France ; CEDH, 27 novembre 2003, aff. n° 45355/99 et 45357/99, Shamsa c/Pologne ; CEDH, 12 octobre 2006, aff. n° 13178/03, Mubilazila Mayeka et Kaniki Mitunga.

[4] Voir site de l'Anafé.

[5] Rapport de la Commission mixte paritaire de l'Assemblée nationale et du Sénat, 15 octobre 2007, sur les évolutions du projet de la loi du 20 novembre 2007 [www.anafe.org](http://www.anafe.org)

[6] Aïda Chouk, « La France, condamnée par le Cour européenne, réforme à reculons », *Justice*, n° 191, novembre 2007, p. 28

[7] CEDH, 12 octobre 2006, aff. n° 13178/03, Mubilazila Mayeka et Kaniki Mitunga.

## Défendre et juger sur le tarmac <sup>1</sup>

Au mois de septembre sera inaugurée une annexe du tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny au bord des pistes de l'aéroport de Roissy. Pourquoi ce lieu incongru pour rendre la justice ? Parce que cet aéroport recèle le plus important lieu de détention d'étrangers (une « zone d'attente » dite ZAPI) dans lequel sont enfermées, chaque année, des milliers de personnes (8541 étrangers ont été placés en zone d'attente en 2011 dont près de 80 % à Roissy) empêchées d'entrer en France, parfois arbitrairement, par la police de l'air et des frontières (PAF). La durée de cet enfermement est de quatre jours et peut être prolongée, à la seule demande de la PAF, par un juge judiciaire, le juge des libertés et de la détention (JLD).

Faut-il s'en inquiéter pour la justice de notre pays ? Non, répondent, complices, les ministères de l'intérieur et de la justice. D'autant moins que cette « délocalisation » a été prévue de longue date par notre législateur et validée, sous réserves, par le Conseil constitutionnel. Non, puisque sera ainsi respectée, dit-on, la dignité du justiciable, que la PAF ne sera plus obligée de transférer en fourgon de sa « geôle » de Roissy au TGI de Bobigny. Non, argue-t-on, car il s'agit de bonne administration de la justice, alliée à des considérations d'efficacité puisque les effectifs de la PAF ne seront plus occupés qu'à la lutte contre les trafics de main-d'œuvre étrangère.

Ces justifications relèvent de la mystification. Car l'indignité du transfert de Roissy à Bobigny – que rien n'interdirait d'humaniser – trouve sa source dans le principe même d'un enfermement dans le quasi-secret et l'indifférence générale. Car le transfert d'avocats, de greffiers et de magistrats pour défendre et juger dans des locaux dépendant du ministère de l'intérieur, constitue une atteinte à l'indépendance de la justice.

Ce n'est pas la première fois que la justice tente de se « délocaliser » pour de fausses bonnes raisons. Les salles d'audiences des centres de rétention du Canet et de Cornebarieuf ont d'ailleurs été fermées à la suite de la censure de la Cour de cassation. Mais alors, pourquoi revenir à la charge ?

Depuis le milieu des années 1990, les ministères de l'intérieur successifs font pression pour que ces audiences soient organisées à Roissy. Un premier local avait

été aménagé à l'intérieur même de la ZAPI mais était resté à l'abandon, tous les acteurs du monde judiciaire s'étant élevés contre cette délocalisation. En octobre 2010, un appel d'offres était lancé pour l'extension des locaux préexistants avec une seconde salle d'audience et un accueil du public, pour 2,3 millions d'euros. De toute évidence, le cahier des charges de ce marché était empreint de l'étude attentive des décisions de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel.

À quelques mois de cette inauguration où en sommes-nous ? Le principe fondamental de la publicité des débats, condition absolue de l'indépendance et de l'impartialité de la justice, ne sera pas respecté compte tenu de l'éloignement de la salle d'audience et de son isolement dans la zone aéroportuaire sans, quasiment, aucun transport en commun. Les tribunaux doivent être accessibles aux proches du justiciable, mais aussi au citoyen qui veut voir la justice de son pays ou au collégien qui vient découvrir ses métiers. Les procès de Roissy ne verront ni citoyens ni collégiens. Par ailleurs, le JLD et l'avocat seront isolés, à l'écart de leurs collègues, et sous la pression constante de la police, chargée de gérer à la fois la ZAPI et l'ensemble des dossiers soumis au juge.

Situé dans l'enceinte barbelée de la zone d'attente et au rez-de-chaussée même du bâtiment dans lequel sont enfermés les étrangers, rien ne sépare le futur « tribunal de Roissy » de cette « prison », si ce n'est une porte blindée. Comment avoir confiance en l'impartialité d'une justice implantée dans le lieu même où l'on enferme ? En réalité, cette annexe n'aura, de justice, que l'apparence puisqu'il ne sera rendu de décisions qu'à l'égard d'une seule catégorie de personnes – des étrangers – à la demande d'une seule et même partie – l'administration – poursuivant inlassablement l'unique objectif d'enfermer pour refouler.

Ainsi, le rêve inachevé du précédent gouvernement d'intégrer le juge dans une gestion performante des lieux où la France enferme ceux qu'elle entend refouler ou expulser est-il en passe d'être réalisé par des ministres apparemment déterminés à inaugurer ces tribunaux d'exception. Est-il trop tard pour les en dissuader ?

**Signataires :** Stéphane Maugendre, président du Gisti, Françoise Martres, présidente du Syndicat de la magistrature, Flor Tercero, présidente de l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, Pierre Tartakowsky, président de la Ligue des droits de l'Homme, Patrick Peugeot, président de la Cimade, Anne Baux, présidente de l'Union syndicale des magistrats administratifs, Jean-Jacques Gandini, président du Syndicat des avocats de France, Bernadette Hétier, coprésidente du MRAP, Didier Menard, président du Syndicat de la médecine générale, Anne Perraut-Solivères, directrice de la rédaction de *Pratiques*, François Picart, président de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, Didier Fassin, président du Comité médical pour les exilés, Jean-Eric Malabre, coprésident de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, Claude Peschanski, présidente de l'Observatoire citoyen du CRA de Palaiseau.

<sup>1</sup> Tribune publiée dans *Libération*, le 30 mai 2013.

**En fin d'année 2012, le Gisti a participé à une campagne de visites de l'Anafé<sup>1</sup> dans la zone d'attente de l'aéroport d'Orly, la deuxième de France par le nombre de maintenu-e-s (7 500 en 2011 à Roissy pour 1 100 pour Orly). Esquisse d'un bilan à venir afin d'avancer vers un véritable droit de regard au service de la défense des étrangers et des demandeurs d'asile.**

## Droit de regard en ZA... par le trou de la serrure

---

Caroline Maillary, Emmanuel Blanchard, *Gisti*

---

Depuis près de vingt ans, les zones d'attentes (ZA), officialisées par la loi Quilès du 6 juillet 1992, font l'objet d'un rapport annuel de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé), régulièrement commenté dans la presse. Elles restent pourtant au nombre de ces « non-lieux » obscurs, situés dans les interstices des territoires du droit – la zone internationale des principaux ports et aéroports – dans lesquels l'application des textes et la défense des droits fondamentaux sont particulièrement difficiles.

L'accès des associations en zone d'attente est une revendication ancienne<sup>2</sup> qui repose sur deux objectifs principaux : rencontrer les étrangers maintenus et témoigner des nombreuses atteintes aux droits dont ils sont victimes.

Depuis 1995, date des premières visites associatives, l'action militante a permis d'améliorer le droit d'accès aux ZA. L'augmentation du nombre d'associa-

tions habilitées (de 6 en 1998 à 14 aujourd'hui), des habilitations individuelles que chacune se voit délivrer (de 5 à 10), ainsi que la suppression de la limitation du nombre de visites ont été autant d'étapes vers l'obtention d'un « droit de regard », qui reste cependant contrôlé. Une partie des lieux est encore inaccessible ; l'accès réel dans la zone est parfois ralenti et les visiteurs patientent suffisamment pour laisser le temps aux autorités de soustraire des maintenus à leur regard ; il n'est que très rarement possible de consulter le registre des entrées et sorties... Mais l'éloignement de ces lieux et le temps requis pour les visiter constituent les principaux obstacles à une plus grande mise en œuvre d'un « droit de regard », aussi limité soit-il. Le Gisti a ainsi obtenu en 2006<sup>3</sup> un droit d'entrer dans l'ensemble des zones d'attente françaises : quelques visites annuelles sont ainsi effectuées dans les aéroports de Roissy et d'Orly. L'association est donc bien loin de pouvoir exercer une véritable pression par des visites surprises et régulières. Le même constat vaut pour les campagnes annuelles programmées par l'Anafé. En décembre 2012, c'est dans le cadre d'une de ces campagnes qu'une attention particulière a été portée à l'aéroport d'Orly, à

la fois beaucoup moins fréquenté et moins régulièrement observé que celui de Roissy. De nombreux vols en provenance du Maghreb et de la Turquie y atterrissant, il compte pourtant au nombre des lieux où les étrangers subissent les pressions d'une politique migratoire brutale et restrictive.

La zone d'attente d'Orly fonctionne différemment de celle de Roissy. Ainsi, aucun local n'est dévolu à cette « fonction » : en journée, les personnes sont maintenues dans une salle d'attente aménagée, avant d'être éventuellement transférées pour la nuit dans des chambres de l'hôtel Ibis situées dans la zone aéroportuaire<sup>4</sup>. Il n'y a pas de présence associative régulière comme à Roissy où l'Anafé assure une permanence juridique quand la Croix-Rouge se charge du volet humanitaire.

À Orly, comme dans les autres points d'entrée portuaire ou aéroportuaire, le nombre de placements en zone d'attente est faible si on le rapporte au nombre de refoulements. En effet, les personnes « *reparties par le vol suivant* » (en fait refoulées sans même avoir pu accéder à la zone internationale) ne sont pas formellement comptées parmi les maintenu-e-s. Surtout, les contrôles en amont de l'espace Schengen se diversifient (scan systématique des documents de voyage, fichiers multiples, généralisation de la biométrie...) et

remplissent davantage leurs objectifs : pour les demandeurs d'asile et autres exilé-e-s, la voie aérienne est quasi fermée et les personnes qui l'empruntent ne parviennent que rarement au terme de leur voyage. Les zones d'attente sont ainsi le dernier filtre destiné à arrêter celles et ceux dont la circulation n'aurait pas été entravée par la politique d'externalisation des contrôles de déplacements des populations du Sud.

### Lost in translation

Pour celles et ceux qui arrivent à sortir de l'avion (de nombreux « contrôles passerelles » sont mis en place pour renvoyer immédiatement les personnes), le placement en zone d'attente est avant tout envisagé par la police aux frontières (PAF) comme un temps de préparation de leur refoulement. Autrement dit, l'enfermement ne permet pas aux personnes de « régulariser » leur situation ou même de faire valoir certains droits, mais à l'administration d'organiser l'éloignement.

Dans ces conditions, même la demande d'asile n'apparaît pas comme un véritable droit effectif, en raison des difficultés qu'ont les demandeurs à se faire entendre. Quand ils y réussissent, ils doivent encore affronter une procédure spécifique qui vise à écarter toutes les demandes supposées « *manifestement infondées* ».

Pour les autres voyageurs et migrant-e-s, un commandant de la PAF a rappelé, au cours de la dernière campagne d'observation, qu'« *aucune régularisation a posteriori n'est possible si l'étranger n'a pas présenté lors du contrôle tous les justificatifs requis* ». Les maintenu-e-s qui se font apporter une attestation d'hébergement ou règlent leur chambre d'hôtel depuis la ZA, ne se verront pas pour autant ouvrir les portes de l'admission en France. Ainsi de nombreuses personnes ayant eu toutes les peines du monde à obtenir un visa se voient-elles refuser l'entrée sur le territoire français parce qu'il leur manque quelques dizaines d'euros ou une facture d'hôtel (une simple réservation ne suffit pas). L'incompréhension s'approfondit encore en l'absence de traducteurs.

En ZA, les maintenu-e-s sont livrées à eux-mêmes et n'ont généralement comme interlocuteurs que les agents de la PAF. La présence ponctuelle d'un salarié de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) ne peut en effet être considérée comme source de soutien ou de réconfort : il est avant tout là pour organiser les départs et pour appuyer la PAF dans la mise au jour de « risques migratoires » ou de réseaux de trafics d'êtres humains. Lors de notre visite en décembre, nous avons pu constater qu'il cherchait à

## L'asile à la frontière

La procédure d'admission en France au titre de la demande d'asile est très critiquée par les associations car elle ajoute un nouveau filtre visant à empêcher les personnes de déposer une demande d'asile selon la procédure commune. La personne doit en effet réussir à enregistrer sa demande auprès de la PAF avant d'être auditionnée par téléphone par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Un agent de l'Office se prononce en urgence sur le caractère « *manifestement infondé* » ou non de la requête. C'est le ministère de l'intérieur qui prend la décision finale d'attribuer un visa de régularisation de 8 jours qui permet à l'étranger de se présenter en préfecture et d'entrer dans le parcours semé d'embûches du demandeur d'asile.

savoir si quatre mineurs kurdes maintenus en ZA depuis plus de quinze jours, voulaient vraiment rester en France pour demander l'asile ou s'ils cherchaient à aller en Angleterre.

### Non droit

Celles et ceux qui en ont les moyens financiers peuvent faire appel à un-e avocat-e. Depuis de nombreuses années, les associations demandent la mise en place d'une permanence gratuite d'avocat-e-s afin que l'accès à un conseil juridique ne soit pas réservé aux personnes les plus informées et fortunées<sup>5</sup>. Devant la complexité des situations, il est en effet pour le moins inéquitable de laisser les maintenu-e-s seul-e-s face à une administration dont l'objectif est de les empêcher d'entrer sur le territoire français. Mettre en place une permanence sous l'égide des barreaux serait aussi le moyen d'entraver les agissements de quelques avocats peu scrupuleux qui ont repéré dans cette absence d'organisation de l'assistance juridique un filon payant : l'urgence de la situation et le désarroi des maintenu-e-s peuvent les conduire à payer des honoraires très élevés alors même que leur cas est sans issue et qu'ils seront renvoyés dans les heures suivantes. L'important turnover dans les ZA (la durée moyenne de maintien à Orly est de deux jours) fait aussi que seule une petite partie des maintenu-e-s voit sa situation analysée par un-e juge des libertés et de la détention (JLD), qui n'intervient qu'à l'issue du quatrième jour.

Restent les permanences juridiques téléphoniques de l'Anafé : elles ne se tiennent que deux journées par semaine et l'Anafé n'entre donc en contact qu'avec une petite minorité des personnes. Même si les permanenciers bénévoles réussissent à faire valoir les droits de certaines d'entre elles, ils ressentent généralement un fort sentiment d'impuissance face à une administration qui refuse de se placer dans la logique du respect des droits des migrant-e-s. De l'autre côté, les maintenu-e-s ne comprennent pas que la présence associative soit si ponctuelle quand ils attendent une véritable prise en compte de leurs demandes et une défense efficace de leurs droits. L'action des visiteurs et visiteuses n'en reste pas moins utile pour faire sortir la parole des maintenu-e-s et montrer la logique de refoulement à tout prix qui est au cœur du fonctionnement des ZA. Des situations intolérables peuvent tout de même parfois être dénouées : elles montrent l'écart entre la bienveillance humanitaire de certains discours officiels et la réalité de la police aux frontières.

L'exemple du traitement fait aux Syriens<sup>8</sup> démontre à quel point les observations et revendications associatives ne font l'objet d'aucune attention : cela fait

## Mineurs refoulés

Quatre jeunes Kurdes de Turquie entre 15 et 16 ans sont arrivés à Orly le 25 novembre 2012 après un trajet Istanbul – Moscou – Punta Cana (République dominicaine) – Orly. Leur demande d'asile a été rejetée le 3 décembre. Ils avaient auparavant été déclarés mineurs par test osseux, fait suffisamment rare pour être relevé.

Ils seront restés dix-huit jours en zone d'attente – alors qu'ils auraient été libérés au bout de vingt jours suivant la législation en vigueur – pour finalement être refoulés vers la Turquie au mépris des textes internationaux sur la protection des mineurs isolés (notamment la Convention internationale des droits de l'enfant, articles 3 et 37b) et après passage devant le consulat qui a accepté la réadmission en territoire turc. L'administratrice *ad hoc* pensait qu'ils seraient relâchés et n'avait pas jugé opportun de faire un recours.

À la suite d'une saisine de l'Anafé, la PAF a précisé que le refoulement avait été fait avec escorte mais « *sans moyen de coercition et sans menotte* ». Elle a justifié ce renvoi car il existait « *un soupçon accru de réseau de travail clandestin* ». Expulser pour mieux protéger semble donc être la justification de cette étrange mesure humanitaire. D'ailleurs, personne ne semble s'être inquiété du traitement que pouvaient subir ces mineurs kurdes remis aux autorités turques...

des années que la procédure de demande d'asile à la frontière est dénoncée comme permettant surtout d'habiller de bonne conscience l'impitoyable filtre des zones d'attente. Du fait du déni récurrent des droits des maintenu-e-s, le Gisti ne se rend d'ailleurs plus à la réunion annuelle qui, au ministère de l'intérieur, réunit l'ensemble des associations habilitées à des visites en ZA. De même, il a décliné l'invitation du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) à une rencontre de concertation relative à la rétention et

## Réfugiés syriens indésirables

Au cours de la visite du Gisti en décembre, il a été une nouvelle fois constaté que les demandeurs d'asile à la frontière étaient soumis à la pratique de la « roulette russe <sup>6</sup> ».

En l'occurrence deux ressortissants syriens, un médecin et de son fils de 16 ans ayant fui la région de Homs, allaient être refoulés vers le Maroc sans avoir pu exprimer leur demande d'asile : il semblerait que tant que le besoin de protection n'est pas explicitement exprimé en français, certains agents de la PAF restent sourds aux propos de celles et de ceux qui se présentent comme des « réfugiés ». Arrivés en provenance de Casablanca le 10 décembre, ces deux Syriens ont été arrêtés dans leur périple vers la Suède car ils voyageaient en possession de faux passeports hollandais, tout en ayant conservé leurs passeports syriens. Sans la présence des visiteurs du Gisti, ils auraient été renvoyés dans la journée vers Casablanca ; ils ont finalement obtenu d'entrer sur le territoire français pour déposer une demande d'asile. S'ils semblaient soulagés de pouvoir le faire, ils étaient dépités de ne pouvoir poursuivre vers la Suède où ils étaient attendus. Surtout, ils étaient très inquiets des conditions matérielles d'accueil dans une France qu'ils ont très vite perçue comme rétive, sinon hostile, aux demandeurs d'asile.

D'ailleurs, dès le mois de janvier 2013, l'État français a imposé des visas de transit aéroportuaires aux Syriens<sup>7</sup>, afin notamment de les décourager de se présenter aux portes de l'Hexagone. Comme si les autorités françaises craignaient un « afflux massif » alors que la situation humanitaire en Syrie est telle que rares sont les exilé-e-s à avoir pu fuir jusqu'en Europe.

aux zones d'attente en mars 2013. Dans la perspective d'une évaluation et sans doute d'une réforme des dispositifs de rétention, d'assignation à résidence et de maintien en zone d'attente, les associations étaient invitées à « s'exprimer, échanger et formuler des propositions ». Pourtant la teneur des questions posées augure que le seul cadre de réflexion et d'action restera celui de l'optimisation d'« une mesure préparatoire à l'éloignement efficiente et respectueuse des droits ». Comme s'il était possible de garantir des droits quand, dans le même temps, des quotas de refoulements sont fixés et qu'il est demandé aux associations concertées de ne « pas nuire à l'effectivité des mesures d'éloignement ».

Les échanges avec les pouvoirs publics et la PAF relèvent du dialogue de sourds. Si les visites ont permis aux associations de mieux connaître les procédures, elles ne peuvent que déplorer leur caractère aléatoire. Dans les zones d'attente, l'arbitraire règne en maître et la PAF est reine. Essayer de les encadrer par des règles de droit semble illusoire. La guérilla juridique afin de faire libérer les maintenu-e-s est certes parfois payante mais elle est aussi usante et peut contribuer à donner l'impression que l'état de droit est respecté en ZA.

Dénoncer leur existence avec une plus grande efficacité passe aussi par une libération de la parole de celles et de ceux qui y sont maintenus. L'exemple des

centres de rétention montre que militant-e-s et associations peuvent largement y contribuer, même s'il est difficile pour les intéressé-e-s de témoigner alors qu'ils seront peut-être refoulés au bout de quelques heures, ou qu'ils craignent que leur témoignage ne nuise à l'obtention d'un titre de séjour. Mais l'expérience mérite assurément d'être mieux intégrée à nos actions militantes contre la machine à expulser. ♦

<sup>1</sup> www.anafe.org

<sup>2</sup> « Pour un accès permanent en zone d'attente », *Plein droit*, n° 55, décembre 2002.

<sup>3</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.

<sup>4</sup> Normalement toutes les personnes maintenues peuvent demander à bénéficier d'un « jour franc » avant d'être renvoyées vers leur destination de départ. Cette possibilité ne leur est souvent pas présentée et certains formulaires sont même remplis automatiquement par les agents de la PAF.

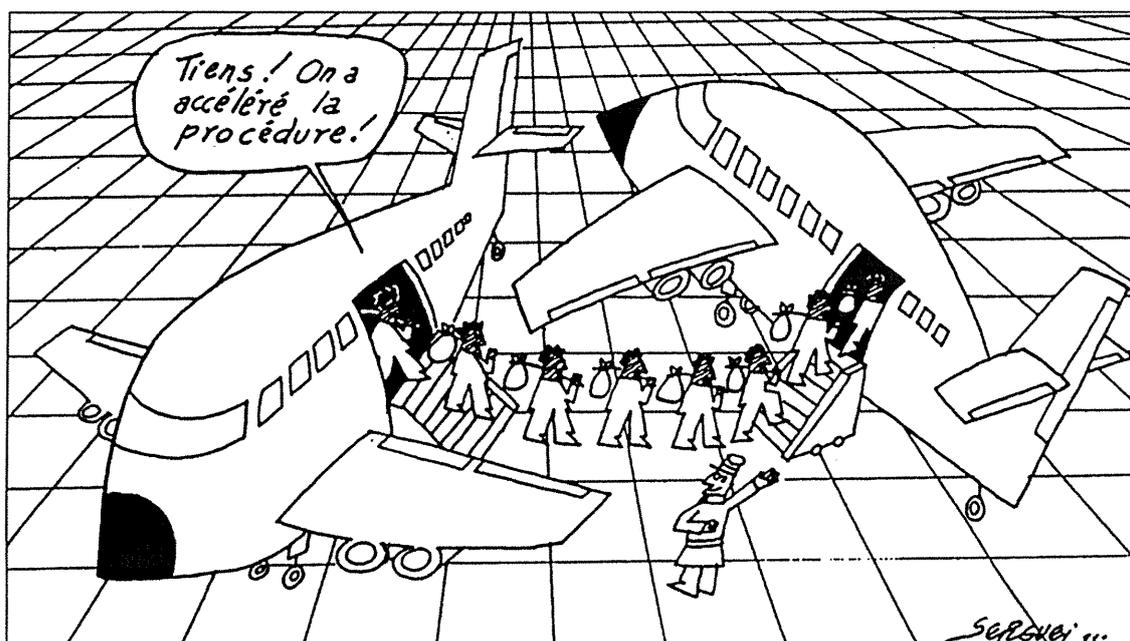
<sup>5</sup> Anafé, *Des avocats aux frontières ! Bilan de la « permanence d'avocats » organisée dans la zone d'attente de Roissy du 26 septembre au 2 octobre 2011*, décembre 2011 [en ligne].

<sup>6</sup> Anafé, *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 [en ligne].

<sup>7</sup> Voir le communiqué commun du Gisti et de l'Anafé, « Le Conseil d'État abandonne les réfugiés syriens à leur sort... en volant au secours du gouvernement français », 25 mars 2013 [en ligne].

<sup>8</sup> D'autres cas ont été rapportés notamment lors des audiences sur le prolongement du maintien en ZA au-delà du quatrième jour.

# Mémoire des luttes



*Dessin de Sergueï illustrant la couverture de Frontières du droit, frontières des droits – L'introuvable statut de la « zone internationale », les actes du colloque organisé par l'Anafé en 1992, publiés chez l'Harmattan.*

**Témoins, à la fin des années 1980, des pratiques des services de contrôle aux frontières et du maintien de nombreux étrangers en zone internationale, des salariés des aéroports et des compagnies aériennes, et certaines organisations syndicales se sont rapprochés des associations de défense des droits de l'Homme et des droits des étrangers. De cette collaboration est née l'Association nationale d'assistance aux frontières des étrangers. Patrick Delouvin et Laurent Giovannoni, qui y représentaient respectivement Amnesty International France et la Cimade, et François Julien-Laferrière, alors secrétaire général de France terre d'asile, devenu le premier président de l'Anafé, reviennent sur sa naissance.**

## L'Anafé : une lutte au pied des pistes

---

*Propos recueillis par Nathalie Ferré et Pauline Boutron, Gisti*

---

Dans quel contexte, avec quels acteurs et avec quels objectifs a été créée l'Anafé ?

Ce sont les personnels navigants et non navigants de l'aéroport de Roissy et de compagnies aériennes, choqués de voir des passagers refoulés sans ménagement ou bloqués, dès leur débarquement, par la police aux frontières, sans savoir ce qui leur arrivait ensuite, qui ont pris contact avec les associations. Le problème était apparu lors du rétablissement général de l'exigence de visas en 1986, après les attentats<sup>1</sup> et de la suppression, par la loi Pasqua adoptée la même année, du « droit d'entrée » en France introduit en 1981. Fin 1986, la PAF retrouvait donc un large pouvoir d'appréciation pour refuser l'accès au territoire. Les premiers échanges entre ces personnels et les associations ont eu lieu en 1987. Ils ont été facilités par la présence à Amnesty France, en tant que bénévole de la commis-

sion « syndicats », de François Cabrera alors responsable de la CFDT-Air France et par les liens unissant la CFDT et le Gisti. Les syndicalistes pensaient que les associations étaient mieux placées qu'eux pour intervenir auprès des personnels de police.

Les associations avaient-elles déjà connaissance de ce qui se passait dans la zone dite « internationale » ?

On savait que des gens étaient emmenés en zone dite « internationale », mais on ignorait tout de leur sort. Plusieurs réunions avec les syndiqués ont eu lieu en 1988 : y participaient la CFDT-Air France, la CFDT-Aéroports de Paris et, pour les associations, Amnesty International, le Gisti, la Cimade, le Mrap, la Ligue des droits de l'Homme et France terre d'asile. Très vite, se sont joints le syndicat des pilotes de ligne et le syndicat des navigants.

Le « collectif aéroports » (c'est ainsi qu'il s'appelait avant la création de l'Anafé) s'est réuni un paquet de fois et est intervenu publiquement à plusieurs reprises pour dénoncer la situation à Roissy. En 1989, Jean-Marc Sauvé, alors directeur des libertés publiques au ministère de l'intérieur, a annoncé qu'il envisageait de confier

à une association une mission en zone internationale comme cela se faisait en rétention. Le ministre de l'intérieur, Pierre Joxe, a alors proposé cette mission à la Cimade, mais très discrètement, dans le cadre d'une rencontre privée. Cette proposition a suscité le débat à l'intérieur de l'association. Comme la Cimade était très active dans le « collectif aéroports », les instances de l'association ont estimé qu'il fallait poursuivre le travail dans un cadre collectif et ne pas faire cavalier seul, d'autant que la présence de la Cimade en rétention était déjà très contestée par certains partenaires associatifs. Il a donc été décidé d'accélérer la création d'une association pour donner au « collectif aéroports » une existence et une personnalité morale, de telle sorte que la « mission » envisagée par le ministère de l'Intérieur soit confiée à cette nouvelle association. L'Anafé est née et ses statuts ont été rédigés durant l'été 1989. Elle regroupait associations et syndicats<sup>2</sup>. La Cimade a accepté que le siège social soit dans ses locaux et les organisations membres sont tombées d'accord pour confier la présidence de l'Anafé à un membre de France terre d'asile, association alors au cœur de la dynamique associative sur l'asile et en qui tout le monde avait confiance.

**Avant la création de l'Anafé, les objectifs des syndicats étaient-ils les mêmes que ceux des associations ?**

Les uns et les autres avaient des préoccupations communes mais leurs moyens d'action n'étaient pas identiques. Les personnels navigants constataient des violations des droits de certains passagers, ils étaient témoins de violences, mais leurs syndicats s'interrogeaient sur leur droit à les faire connaître sans craindre des représailles de leur employeur. De leur côté, les associations voulaient documenter ces violations et les dénoncer, mais aussi être mieux informées des pratiques de refoulement arbitraires des personnes notamment celles demandant l'asile à la frontière. Les premières rencontres réunissaient donc des « témoins » et de potentiels « défenseurs ». Elles visaient, d'une part, à mesurer, au regard de leur obligation de réserve, les possibilités qu'avaient les personnels navigants de révéler ce qu'ils voyaient<sup>3</sup>, d'autre part, à transmettre les informations dont ils avaient connaissance afin de les rendre publiques et de trouver les moyens de protéger les victimes. Pour résumer, la mobilisation reposait sur un double enjeu, et répondait à une double interrogation : comment les navigants pouvaient-ils dénoncer ce qu'ils observaient sans être menacés d'avertissement voire de licenciement ? Et, a minima, comment pouvaient-ils transmettre aux associations, rapidement et sans risque, ce qu'ils constataient pour déclencher une action de protection ?

**Quelle était la réglementation en vigueur pour les personnes arrivant à la frontière ?**

L'ordonnance de 1945, revue par la loi de 1981, prévoyait le maintien en rétention des étrangers sous le coup d'une mesure d'expulsion, d'une mesure de reconduite à la frontière, ou auxquels l'accès du territoire avait été refusé. Mais aucune réglementation n'indiquait la marche à suivre quand un étranger se présentait à la frontière sans présenter les documents requis ou qu'il demandait l'asile. Pour nous, un demandeur d'asile devait être admis d'office parce qu'il fallait que sa demande soit examinée par l'Ofpra. Et, évidemment, notre raisonnement se heurtait au ministère de l'intérieur qui opposait que si on faisait entrer tous les demandeurs pour qu'ils aient la possibilité de s'adresser à l'Ofpra, tout le monde allait demander l'asile et on ne pourrait pas faire face à cet afflux. Il faut se souvenir de Jean-Marc Sauvé nous disant : « En somme, ce que vous voulez, c'est qu'on détienne tout le monde à la frontière le temps de faire examiner les demandes par l'Ofpra. »

**Mais en réalité, les étrangers étaient maintenus dans ce qui s'appelait la « zone internationale »...**

En novembre 1991, un grand nombre de Haïtiens sont arrivés en France à la suite du coup d'État en Haïti du 30 septembre. Ils n'ont pas été autorisés à entrer et ont été détenus au secret à l'hôtel Arcade, dans l'enceinte aéroportuaire. Les familles ont alors alerté le Gisti. Grosse mobilisation : la justice a été saisie, le Gisti et l'Anafé sont intervenus auprès du ministère de l'intérieur, du HCR, de l'Ofpra mais ont aussi alerté l'opinion publique. Le 25 mars 1992, le TGI a condamné l'administration pour atteinte aux libertés et séquestration abusive. Auparavant, en décembre 1991, pour sortir de l'illégalité et parer aux conséquences prévisibles de la plainte déposée par les demandeurs d'asile (plainte qui allait déboucher sur la condamnation par le TGI), le ministère de l'intérieur avait introduit en urgence dans le projet de loi Marchand relatif à l'entrée et au séjour des étrangers, alors en discussion à l'Assemblée nationale, un amendement dit « des zones de transit ». Ce texte prévoyait pour des étrangers non admis à la frontière dans les ports et aéroports, une possibilité de rétention de 20 à 30 jours sans aucun contrôle judiciaire. En février 1992, le Conseil constitutionnel a annulé cette disposition jugeant les garanties accordées aux personnes retenues insuffisantes. Finalement, le législateur a revu sa copie et la loi Quilès « sur les zones d'attente des ports et aéroports » a été promulguée en juillet 1992. Adoptée après une bataille acharnée et malgré la fermeté de

la Commission nationale consultative des droits de l'Homme sur les demandes de garanties, elle a abouti à une terrible régression puisque la durée de maintien en zone d'attente a été fixée à 20 jours (alors qu'elle n'était que de 10 jours en rétention), qu'elle ne prévoyait pas de recours effectif contre une décision de refus d'entrée, qu'elle mettait en place un contrôle du juge des libertés et de la détention très tardif (4 jours au lieu de 48 heures en rétention) et qu'elle ne prévoyait la présence ni d'un avocat ni d'une association. La loi ne faisait en réalité que légaliser des pratiques antérieures.

**En 1992, l'Anafé a organisé un colloque international sur le statut juridique de la zone internationale<sup>4</sup>. Est-ce que cela a eu un impact politique ?**

Oui, sans doute. Nous révélions le fait que, dans tous les grands aéroports des pays occidentaux, des individus – plusieurs dizaines, parfois plus d'une centaine – étaient privés de leur liberté de mouvement pendant un temps indéterminé (des jours, des semaines, plus d'un mois). Aucun texte ne leur permettait. Aucune garantie ne leur était reconnue. Aucune communication effective avec l'extérieur n'était réellement organisée. Il y avait là, à deux pas des boutiques de luxe et des foules qui fréquentent les aéroports, des zones d'ombre, presque des oubliettes, plus ou moins dissimulées à la vue du public, dans lesquelles croupissaient des êtres humains. Il fallait que le problème soit posé sur la place publique et que soit débattue la question centrale du statut de la zone internationale : à quel titre

les étrangers sont-ils retenus et privés de liberté ? Quels sont leurs droits ? Comment leur assurer des conditions décentes d'hébergement, de nourriture, d'hygiène ? Comment communiquer avec eux ?

Mais n'exagérons quand même pas la portée du colloque. S'il a eu un certain retentissement, ce sont aussi et d'abord les procédures judiciaires lancées en décembre 1991 (voir ci-dessus) qui ont fait trembler le ministère de l'intérieur et l'ont amené à légiférer.

**Quels étaient les objectifs politiques de l'Anafé ?**

L'objectif était d'essayer de savoir ce qui se passait dans cette zone internationale et d'apporter une aide juridique aux étrangers pour les faire admettre sur le territoire et, le cas échéant, y déposer une demande d'asile. Le but n'était pas de permettre l'entrée systématique de tous les étrangers se présentant aux frontières mais d'assurer le respect des engagements internationaux de la

France et de la législation en vigueur ainsi que la défense des droits de l'Homme. Pour l'Anafé, aucun demandeur d'asile se présentant à la frontière ne devait être maintenu en zone internationale. Pour certains de ses membres, l'objectif était plus large : il fallait une modification de la législation en vigueur sur les droits des étrangers retenus en zone internationale afin de mettre fin à cette situation de non-droit.

**La revendication du droit d'accès, pour les associations, était-elle satisfaite par la loi de 1992 ?**

Non, dès sa création, l'Anafé a demandé à pouvoir accéder aux zones d'attente pour porter assistance, donner des conseils juridiques, témoigner des observations faites sur le terrain, de l'évolution des pratiques et des dysfonctionnements.

La loi de 1992 était censée répondre à cette revendication, mais c'est seulement en 1995 que les contours de cet accès ont été définis par décret. Et pour qu'il entre en application, il a fallu réclamer sans relâche, et attendre : les lettres formelles d'habilitation de chacune des associations, le renouvellement souvent tardif des cartes nominatives, la certitude de pouvoir accéder aux divers espaces (les différentes aéro-gares pour Roissy par exemple), le résultat des recours au Conseil d'État après un refus, l'augmentation du nombre mensuel de visites autorisées ou de personnes habilitées...

La situation dans les ports était particulièrement problématique ; la présence de passagers « clandestins » embarqués sur un navire était en général gardée secrète et ils étaient rarement débarqués pour être transférés en zone d'attente. Il y a eu par exemple l'histoire d'un maître-chien missionné pour assurer la sécurité d'un navire dans le port de Nantes qui avait remis stylo et feuille de papier à trois Africains et nous avait transmis leur appel au secours. Malheureusement, le bateau est reparti trop tôt pour que nous leur venions en aide. Il y a eu pas mal de bagarres sur cette question des assignations à bord des navires.

**Quelques années plus tard, pour la zone d'attente de Roissy, une convention a été passée avec les pouvoirs publics. Quand l'idée est-elle apparue ?**

C'est dans la zone de l'aéroport de Roissy que sont maintenus le plus grand nombre d'étrangers et de demandeurs d'asile. Dès la création formelle de l'Anafé en 1990, dont la plateforme politique évoquait la signa-

ture d'une convention « dans le cadre d'une mission contractuelle avec les pouvoirs publics », la proposition a été faite au ministère de l'intérieur pour la zone de Roissy. Mais la discussion a rapidement tourné court; le ministère ne voulait pas d'un collectif d'organisations, même si ce collectif s'était habillé en association.

Les discussions ont repris en 2001 (on était à nouveau sous gouvernement socialiste) à la suite de la médiatisation par les associations d'une situation très alarmante. Après des négociations houleuses, un accord a été passé en janvier 2002 avec l'intérieur et la direction de la PAF pour une présence, à titre expérimental, de l'Anafé à l'intérieur de la ZAPI (zone d'attente pour personnes en instance) de Roissy. L'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'intérieur, en mai 2002, n'a pas interrompu l'expérience, et c'est Emmanuelle Mignon, sa conseillère, qui a repris les discussions avec l'Anafé.

La convention sur une présence permanente a finalement été signée en avril 2004. On peut dire que c'était un pied de nez de Sarkozy: c'était lui qui autorisait l'Anafé à être présente en zone d'attente, ce que la gauche avait toujours refusé depuis 1989.

Après la signature de la convention pour Roissy, est-ce que le travail de l'Anafé a été facilité, est-ce que ses relations avec les pouvoirs publics se sont « normalisées » ?

Pas vraiment parce que d'autres questions ont vu le jour. La France et l'Union européenne prennent de nombreuses mesures pour entraver l'accès de leur territoire aux étrangers jugés indésirables. Les visas se généralisent, notamment ceux « de transit aéroportuaire », les contrôles se font de plus en plus en amont, dans les pays d'embarquement, des sanctions sont prévues pour responsabiliser les transporteurs... Résultat: le nombre de demandeurs d'asile aux frontières françaises est passé de 10 000 en 2001 à 900 en 2016.

Un autre exemple, l'enfermement des mineurs. Le nombre de mineurs isolés est passé d'une centaine en 1997 à plus d'un millier en 2001. La police aux frontières les maintenait en zone d'attente dans les mêmes conditions que les adultes, à l'exception des très jeunes qui étaient placés dans des chambres d'hôtel sous la surveillance du personnel de la compagnie aérienne qui les avait amenés en France. Dès la fin des années 1990, les juges des libertés et de la détention ont estimé que, faute de représentants légaux, ces mineurs ne pouvaient faire l'objet d'une procédure d'enfermement. Pour contrer cette jurisprudence, le gouvernement avait envisagé dans un premier temps de conférer la capacité juridique aux mineurs de plus de seize ans: une sorte d'abaissement de l'âge de la majorité réservée

aux enfants placés en zone d'attente. Finalement, une loi de mars 2002 a institué la désignation d'administrateurs ad hoc chargés de représenter juridiquement les mineurs en zone d'attente. Une nouvelle fois, une loi est venue autoriser ce que les tribunaux avaient interdit. L'Anafé a toujours considéré que l'enfermement des mineurs isolés en zone d'attente était contraire aux dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant. Elle a tenté à des nombreuses reprises de saisir les juges des enfants pour obtenir des mesures de protection de l'enfance et éviter des renvois à l'aveuglette vers les pays d'origine ou de dernier transit. Mais la désignation de la Croix-Rouge française comme administrateur ad hoc puis la création d'un espace séparé dans la zone d'attente de Roissy ont très nettement affaibli notre position.

Ce combat reste d'actualité: bien qu'il soit contesté par des nombreuses instances, l'enfermement des mineurs isolés s'est aujourd'hui banalisé. Si leur nombre n'a cessé de diminuer en zone d'attente ces dernières années, c'est uniquement en raison du renforcement des contrôles dans les pays de départ, qui les empêche d'embarquer pour la France.

L'Anafé poursuit ses actions, envoie des missions dans divers pays d'embarquement pour enquêter et créer des contacts, coordonne les visites des zones notamment en outremer, travaille au sein de collectifs d'associations, milite pour la présence d'avocats dans les zones et continue d'alerter les autorités et législateurs. ♦

<sup>1</sup> Plusieurs attentats en février-mars 1986, puis pour le seul mois de septembre: le 8: bureau de poste de l'Hôtel de Ville de Paris, un mort et 21 blessés. Le 12: cafétéria de l'hypermarché Casino du centre commercial des « Quatre-Temps » à la Défense, 54 blessés. Le 14: sous-sol du « Pub-Renault » sur les Champs-Élysées, deux policiers morts, un blessé grave. Le 15: salle de délivrance des permis de conduire de la préfecture de police de Paris, un mort, 56 blessés. Le 17: magasin Tati, rue de Rennes, sept morts, 55 blessés dont cinq très graves.

<sup>2</sup> Associations à l'origine de la création de l'Anafé: Amnesty France, Cimade, Collectif des associations immigrées en France (CAIF), France terre d'asile, Gisti, Groupe d'accueil et de solidarité (GAS), Ligue des droits de l'Homme, Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (Mrap), Association des juristes pour la reconnaissance des droits fondamentaux des immigrés, Syndicat CFDT des personnels assurant un service Air France, Syndicat CFDT des personnels assurant un service Aéroport de Paris, Syndicat CFDT de la police parisienne, Union régionale CFDT Île-de-France, Syndicat des personnels de l'aviation civile (SPAC), Syndicat unifié des navigateurs de l'aviation civile (SUNAC).

<sup>3</sup> « Nous remettons les étrangers "expulsés" à la police de leur pays », *Plein droit*, n° 18-19, octobre 1992.

<sup>4</sup> Sous le titre « Frontières du droit, frontières des droits – L'introuvable statut de la « zone internationale » », les actes de ce colloque ont été publiés chez l'Harmattan.

<sup>5</sup> Cour européenne des droits de l'Homme, Haut Commissariat aux réfugiés, Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Conseil de l'Europe, Unesco, Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Défenseur des Droits, etc.

**La privation de liberté des personnes dont l'entrée sur le territoire français a été refusée est juridiquement encadrée depuis 1992. Pour autant, peut-on parler de justice dans ces « zones » où sont enfermés les étrangers en « attente » d'être expulsés ? L'observation de plusieurs audiences, devant le juge des libertés et de la détention notamment, pose question quant à l'exercice des droits de la défense et à l'office du juge. Dès lors que le justiciable est étranger, tout semble concourir à une justice d'« abattage ».**

## (In)justice sur le tarmac

---

**Sophie-Anne Bisiaux et Marine Doisy**, *tutrices au sein de la clinique juridique de l'école de droit de Sciences Po Paris*<sup>1</sup>

---

Peut-on parler de justice en zone d'attente ? Si à partir de 1992, la loi Quilès vient encadrer juridiquement les pratiques de privation de liberté des personnes dont l'entrée sur le territoire français a été refusée (ce qui, jusque-là, ne faisait l'objet d'aucun contrôle juridictionnel<sup>2</sup>), un quart de siècle plus tard, il apparaît que les droits de ces personnes peinent à être respectés. L'instauration de ce contrôle dans les textes semble, en réalité, avoir créé un régime juridique propre à la zone d'attente avec pour conséquence de rendre moins visible, pour l'extérieur, l'atteinte portée aux libertés des personnes maintenues.

Selon les dispositions des articles L. 211-1 et suivants du *Ceseda*, l'étranger qui, à la frontière, ne remplit pas les conditions d'entrée sur le territoire français se voit d'abord notifier un refus d'entrée, puis, lorsque le refoulement immédiat est impossible, son placement en zone d'attente pour une durée de quatre jours. Le refus d'entrée peut être attaqué devant le tribunal

administratif, mais ce recours est très peu exercé dans la mesure où son délai d'examen par les juridictions est long et non suspensif, à moins qu'une demande d'asile soit déposée. Le seul contrôle systématique est exercé par le juge des libertés et de la détention (JLD), qui intervient en tant que « gardien de la liberté individuelle » et décide de l'opportunité ou non de prolonger le maintien pour deux fois huit jours supplémentaires (ce maintien pouvant être prolongé à nouveau dans la limite de 20 jours) si les personnes ne sont pas refoulées dans les premières 96 heures. Dans les faits, très peu de personnes maintenues restent suffisamment longtemps en zone d'attente pour être présentées devant les différentes juridictions<sup>3</sup>.

Dans un cadre où l'intervention du juge est très limitée, c'est la police aux frontières (PAF) qui constitue la clef de voûte d'un système reposant sur un impératif qui pourrait aisément se résumer à « empêcher de rentrer, refouler au plus vite ». Pour cela, la PAF dispose principalement de deux pouvoirs : vérifier si les personnes remplissent les conditions requises pour entrer et, notamment, si ce voyage représente un « risque migratoire », et priver de liberté les personnes non admises. Il s'agit de deux prérogatives relevant pour chacune d'entre elles d'un contrôle juridictionnel dis-

tinct. Généralement, la PAF prend la décision de refus d'entrée de façon sommairement motivée et c'est sur la base de cette décision que la personne est ensuite placée en zone d'attente, privée de liberté.

Dans ce cadre purement administratif, le contrôle juridictionnel de la privation de liberté s'impose. Mais si, dans les textes, sont inscrits des droits et des garanties au bénéfice des personnes maintenues, aucun garde-fou n'est prévu pour en prévenir les dérives. L'observation<sup>4</sup> de l'exercice des droits de la défense, comme de l'office du juge révèle les failles de ce contrôle.

### L'exercice illusoire des droits de la défense

Le cadre juridique institué pour organiser le maintien en zone d'attente ne permet pas l'exercice optimal des droits de la défense. En amont, il apparaît très difficile pour les personnes maintenues de préparer l'audience devant le JLD alors qu'elles se trouvent isolées dans l'enceinte de la zone d'attente. Celle de Roissy, dite ZAPI<sub>3</sub> (zone d'attente pour personnes en instance), est mal desservie et mal indiquée pour une personne extérieure qui souhaiterait s'y rendre afin d'aider une personne maintenue à rassembler les documents nécessaires à la préparation de l'audience ou simplement pour lui rendre visite. En outre, la communication avec l'extérieur est difficile compte tenu de l'organisation interne de la zone d'attente. Dès leur placement, les personnes maintenues doivent remettre leur téléphone (seuls les téléphones n'ayant pas d'appareil photographique sont autorisés). Des cabines téléphoniques sont à disposition pour communiquer avec leurs proches, des associations ou, le cas échéant, un avocat. À Roissy – ce qui n'est pas le cas dans toutes les zones d'attente –, les cabines sont en libre accès mais elles ne permettent ni la confidentialité des échanges, ni des échanges illimités<sup>5</sup>. Quant à l'accès à internet, il est strictement limité et contrôlé : seules la PAF et la Croix-Rouge, ainsi que l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) lorsqu'elle est présente en ZAPI, y ont accès.

Échanger en amont de l'audience avec un avocat est aussi difficile. Aucun cadre n'impose l'organisation d'une permanence au sein même de la zone d'attente<sup>6</sup>. Les personnes maintenues ont très peu d'opportunités d'être informées sur leurs droits et sur la procédure les concernant<sup>7</sup>. Si elles en ont les moyens, elles peuvent bénéficier des services d'un avocat, choisi grâce à leurs relations sur le territoire, mais celui-ci rencontrera plusieurs obstacles pour leur rendre visite : entrées et sorties étroitement contrôlées par la PAF, et conditions matérielles de l'entretien peu appropriées à la prépara-

tion de la défense<sup>8</sup>. Pourtant, la jurisprudence exige que la zone d'attente comporte un espace de confidentialité pour l'entretien entre l'avocat et son client<sup>9</sup>. Seules 40 % des personnes maintenues sont défendues lors de l'audience devant le JLD par un avocat qu'elles ont choisi, les 60 % restantes étant représentées par l'avocat de permanence.

Dans ce dernier cas, le jour de l'audience, l'exercice des droits de la défense est également contrarié, car l'avocat de permanence est souvent surchargé par un nombre important de dossiers<sup>10</sup> et la durée de l'entretien est généralement courte. Parfois, l'audience commence avant même que le conseil ait pu voir tous ses clients. L'arrivée tardive d'un interprète peut aussi l'empêcher de s'entretenir avec les intéressés. Au tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny, dans le ressort duquel se trouve la zone d'attente de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, qui représente 81 % des placements<sup>11</sup>, l'entretien a lieu dans une pièce attenante à la salle d'audience, également utilisée pour faire patienter bébés et enfants. Les entretiens ne peuvent manifestement y être menés dans le calme.

Lors de l'audience enfin, l'exercice des droits de la défense semble être affecté par le caractère répétitif du contentieux. On constate une lassitude de nombreux avocats, en particulier de l'avocat de permanence, qui mobilise généralement les mêmes argumentaires et les mêmes stratégies de défense pour chaque cas.

Les droits en zone d'attente sont ainsi loin d'être effectifs. Tout aussi regrettable est l'incapacité du juge judiciaire à rééquilibrer les choses.

### L'office symbolique du juge

Aux termes des dispositions de l'article L. 222-1 du Ceseda, le JLD statue dans un délai de quatre jours, sur « l'exercice effectif des droits reconnus à l'étranger » en zone d'attente. Lors des audiences observées, 58 % des personnes maintenues ont vu leur maintien prolongé par le juge des libertés et de la détention ; en appel, ce sont 83 % des décisions qui sont défavorables à l'étranger (confirmation du maintien ou refus de libérer les personnes maintenues).

Par ailleurs, les conditions matérielles de l'audience ne se prêtent pas à la sérénité des débats. 10 % des audiences observées étaient peu audibles ou complètement inaudibles pour le public – probablement aussi pour les personnes maintenues ; les salles ne sont pas toujours chauffées en hiver ni climatisées en été. Petite, la salle d'audience du TGI de Bobigny est en outre souvent bondée. Lors d'une audience observée, le JLD a eu à statuer sur 23 dossiers. La surcharge instaure un climat d'urgence qui ne per-

met pas l'examen approfondi des dossiers et de leurs spécificités. En moyenne, un dossier présenté au JLD est traité en 13 minutes par le magistrat – certains, en moins de 3 minutes, ce qui inclut à la fois une brève présentation du dossier, les plaidoiries, voire parfois la prise de parole de la personne maintenue. Le magistrat peut-il alors juger au mieux les affaires, assurer que le contradictoire s'exerce véritablement et que ses décisions sont compréhensibles pour chaque personne maintenue ?

La proportion importante de décisions défavorables peut en partie s'expliquer par le caractère particulièrement politique du droit des étrangers et notamment du pouvoir discrétionnaire reconnu à l'État pour interdire l'entrée sur le territoire à toute personne qu'il considère comme présentant un « risque migratoire », pouvoir discrétionnaire induisant un contrôle de plus en plus restreint du juge<sup>12</sup>.

L'appréciation du juge est toujours empreinte d'une forte dose de subjectivité, qui, dans ce contentieux sensible idéologiquement, s'exerce le plus souvent en défaveur de l'étranger. Nous avons pu constater, par exemple, qu'une conseillère du tribunal administratif était surnommée « Terminator » par les avocats parce qu'elle n'annule quasiment jamais de décision de refus d'entrée. Une avocate, en découvrant son nom lors d'une audience, déplorait : « Aujourd'hui, personne ne sort. » L'issue de l'audience lui a donné raison<sup>13</sup>. Dans certains cas, la personnalité du juge est un meilleur indicateur de l'issue d'une affaire que le contenu du dossier lui-même.

Le climat de l'audience et le caractère répétitif du contentieux de la zone d'attente le font apparaître comme une justice d'« abattage ». Quelle que soit la nature de la juridiction, les magistrats sont amenés à examiner les dossiers de façon presque mécanique, du fait de leur nombre et de la rapidité avec laquelle ils doivent statuer. La désignation, au sein de chaque juridiction, d'une équipe de juges en charge de ce contentieux est en outre à double tranchant : elle favorise leur spécialisation mais peut aussi engendrer la dépersonnalisation et le développement d'un traitement moins individualisé des dossiers.

Ces décisions à la chaîne peuvent même parfois favoriser la familiarité de la part des magistrats. Ainsi en est-il d'une juge qui a mis en garde un maintenu à qui elle venait de demander pourquoi il avait déposé sa demande d'asile en France : « Évitez-moi le pays des droits de l'Homme blablabla, ça va encore plus m'éner-

ver. » Ou encore : « Le droit de Madame n'a pas été respecté ? On s'en moque éperdument, cela ne lui a pas fait grief. » Les moqueries des juges à l'égard des personnes maintenues ne sont pas rares. Certaines observations font état de « blagues humiliantes », de « blagues à connotation sexuelle », ou d'attitudes déplacées. Ainsi, des juges s'agacent à haute voix de la présence de personnes en « procédure Dublin », en les taxant de « touristes de l'asile », comparant la demande d'asile au « jeu des mille bornes » ou encore à « un tour de l'Europe »<sup>14</sup>.

Si chacun est conscient du fait que le contentieux des personnes maintenues ou retenues est un contentieux technique et répétitif, ce type de propos irrespectueux voire méprisants est inacceptable.

L'ambiance générale et la fréquence de ces dérives tendent à faire de l'audience une scène tendue. Les forces de l'ordre sont présentes pour assurer les

escortes des personnes maintenues et la surveillance de l'audience. En moyenne, sur les trois juridictions confondues, on compte environ 7 fonctionnaires pour 10 personnes maintenues. Or, cette forte présence peut favoriser la perte de repères pour les personnes maintenues comme pour leurs proches venus assister à l'audience. Elle crée un imaginaire de « criminalisation » de l'immigration.

L'absence de repères est aussi renforcée par le fait que les acteurs – avocats de l'administration, avocats

de la défense et magistrats – sont eux aussi toujours les mêmes<sup>15</sup>. Les liens de confraternité entre avocats, l'organisation interne de la juridiction (notamment les modalités de désignation des juges) et la spécialisation des juridictions expliquent la cordialité des échanges informels avant que l'audience ne débute. On imagine aisément la confusion que ce type d'interactions engendre pour les personnes maintenues. La justice ne doit pas seulement être dite, elle doit avoir aussi l'apparence d'avoir été bien rendue, et force est de constater que ce n'est pas le cas dans ce contentieux.

Enfin, si l'illégalité du refus d'entrée ouvre, théoriquement, un droit à réparation à l'étranger<sup>16</sup>, son efficacité est très relative et son utilité quasi nulle. Ce recours n'a aucun effet suspensif, sauf s'il concerne un refus au titre de l'asile, et les personnes maintenues y ont en pratique peu accès : la procédure est longue et une fois hors du territoire, ses conditions pratiques d'introduction sont considérablement plus difficiles. La sanction des refus d'entrée manifestement illégaux, voire abusifs, existe donc dans les textes mais débouche sur des

» Le climat de l'audience et le caractère répétitif du contentieux de la zone d'attente le font apparaître comme une justice d'« abattage ».

situations ubuesques. Le 12 février 2018, le Tribunal des conflits a ainsi statué sur la compétence de la juridiction administrative pour recevoir ce recours, concernant un refus d'entrée datant du 6 janvier 2017<sup>1</sup>! Dix-sept ans plus tard, les juges français se posent encore des questions de compétence sans même avoir tranché le litige au fond.

### La justice rendue sur le tarmac : une injustice de plus ?

La loi Sarkozy du 26 novembre 2003 a permis la délocalisation des audiences relatives aux personnes maintenues. Le projet de transférer les audiences JLD du tribunal de grande instance de Bobigny à Roissy, dans une annexe du tribunal accolée à la zone d'attente, a été concrétisé en octobre 2017. Alors même que, dans un communiqué<sup>18</sup>, le Défenseur des droits recommandait de surseoir son ouverture, la première audience a été organisée le 4 juillet 2017; toutes sont aujourd'hui transférées à Roissy.

De nombreuses associations et syndicats ont contesté le dédoublement d'une « *justice d'exception pour les personnes étrangères* ». La délocalisation des audiences semble encore aggraver ce phénomène : comment garantir l'impartialité des juges dans un lieu coupé de la cité judiciaire et adossé à un lieu de privation de liberté contrôlé par l'exécutif? Quelle garantie du droit à un procès équitable – lequel requiert la publicité des débats – dans un lieu perdu en pleine zone aéroportuaire, à plus d'une heure en transport en commun du centre de Paris? Quelle égalité des armes entre les parties, lorsque la préparation de la défense, impliquant l'accès à un avocat et à un interprète, est rendue plus difficile? La systématisation des audiences vidéo en zone d'attente, prévue par l'article 10 du projet de loi sur l'immigration en discussion, n'arrangera certainement pas les choses.

Les personnes étrangères sont des justiciables comme les autres : elles doivent pleinement avoir accès à la justice. Il est temps que soit mis fin à la criminalisation de l'immigration, aussi bien dans les têtes que dans les textes. ♦

dans les zones d'attente parisiennes », p. 2)

<sup>4</sup> Ces analyses sont tirées d'une étude sur le contrôle juridictionnel en zone d'attente, réalisée dans le cadre du partenariat 2016-2017 entre l'Anafé et la clinique de l'école de droit de Sciences Po Paris et s'appuient sur 80 comptes rendus d'observations d'audiences, réalisées entre le 1<sup>er</sup> juin 2015 et le 1<sup>er</sup> février 2017 au tribunal de grande instance de Bobigny, à la cour d'appel de Paris et au tribunal administratif de Paris.

<sup>5</sup> À Roissy, une première carte de téléphone est fournie gratuitement à chaque personne maintenue par la Croix-Rouge, pour une durée d'appel limitée selon la destination des appels. Ensuite, la personne doit acheter une nouvelle carte au tarif de 5 euros. Voir le rapport de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, du 10 au 12 décembre 2013, p. 82.

<sup>6</sup> Voir CE, 30 juillet 2003, n° 247940.

<sup>7</sup> L'Anafé n'est présente en zone d'attente que certains jours en semaine et ne suit en moyenne que 10 % des personnes maintenues.

<sup>8</sup> Voir le rapport de Gérard Suissa, huissier, relatif à une visite en zone d'attente, du 29 septembre 2011

<sup>9</sup> CE, 30 juillet 2003, n° 247940; CE, 30 juillet 2003, n° 236016; CE, 30 décembre 2002, n° 234415 qui imposent des « *conditions de travail adéquates* » pour les avocats et les interprètes (dans les lieux de rétention).

<sup>10</sup> Lors des audiences observées, l'avocat de permanence a eu à traiter de 1 à 18 dossiers pour une même audience, avec une moyenne de 5,6 dossiers par audience.

<sup>11</sup> En 2016, 11 611 personnes se sont vu refuser l'entrée sur le territoire et 8 402 ont été placées en zone d'attente, dont 6 789 à Roissy.

<sup>12</sup> La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 a restreint l'office du JLD au contrôle de l'exercice effectif des droits reconnus à l'étranger.

<sup>13</sup> Voir « "Madame 3 %", la juge qui expulse les sans-papiers plus vite que son nombre », *StreetPress*, 20 décembre 2017.

<sup>14</sup> Cette expression s'est répandue avec l'introduction dans le droit de l'UE de l'objectif de lutter contre l'*asylum shopping*, depuis le règlement n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, dit « Dublin II ».

<sup>15</sup> Sur 42 audiences observées au TGI de Bobigny, un magistrat est intervenu au cours de 15 audiences, un autre durant 9 audiences.

<sup>16</sup> Code frontières Schengen, article 14, § 3.

<sup>17</sup> Tribunal des conflits, 12 février 2018, n° 4110.

<sup>18</sup> Communiqué de presse du Défenseur des droits, 11 octobre 2017.

<sup>1</sup> Cet article résulte d'un travail réalisé par ses auteurs dans le cadre de la clinique juridique de Sciences Po Paris et soutenu par la Fondation Anthony Mainguené.

<sup>2</sup> « L'Anafé : une lutte au pied des pistes. Entretien avec Patrick Delouvin, Laurent Giovannoni et François Julien-Laferrère », *Plein droit* n° 113, juin 2017. Voir Cons. const., déc. n° 92-307 DC : censure de l'article 8 de la loi déferée en ce qu'il ne prévoyait aucun contrôle de l'autorité judiciaire sur le maintien en zone d'attente.

<sup>3</sup> En 2014, 3 940 des 7 076 personnes maintenues à Roissy ont été présentées devant le JLD (Anafé, « Note sur les dysfonctionnements récurrents

**« Victime », « Migrant », « Voyageur » : telles sont les catégories attribuées aux personnes étrangères dès leur arrivée à l'aéroport de Roissy, et qui vont déterminer leur destin. Suivant le profil qu'on leur accole, elles seront autorisées à séjourner en France, retenues en zone d'attente pour des examens complémentaires de leur situation, voire expulsées. Or ces catégories n'ont rien d'anodin ni de scientifique, mais tout à voir avec le « risque migratoire » que la police des frontières traque sans relâche.**

# Près des pistes, la grande loterie de la justice

---

**Faustin Barbe, Flora Hergon, Fanny Hugues, Marceau Geoffrenet, Guillaume Le Lay, Alfrida Paja, EHESS, Ouscipo**

---

Depuis octobre 2017, les audiences d'individus maintenus en zone d'attente pour personnes en instance à l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle (ZAPI 3) se déroulent au sein de l'annexe délocalisée du tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny, accolée à la zone d'attente (ZA). Les juges des libertés et de la détention (JLD) y statuent sur l'autorisation ou le refus d'entrée sur le territoire français, ainsi que sur les conditions de maintien en ZA, largement influencées par la suspicion d'un « risque migratoire ». L'urgence structurelle du contentieux conduit les juges et les avocat-es à catégoriser les maintenu-es. Cette pratique révèle des rapports sociaux de domination et détermine largement l'issue des audiences. La présente enquête<sup>1</sup> propose une typologie de trois figures – « victime », « migrant »,

« voyageur » – mobilisées par les JLD et les avocat-es afin de mieux comprendre le déroulement singulier des audiences des maintenu-es de la ZA de Roissy.

L'observation des audiences JLD au TGI de Bobigny aboutit à un constat univoque : l'attitude du JLD diffère selon le profil de la personne audiençée, qui oscille entre les trois figures précédemment évoquées, pendant l'examen du dossier. Ces figures émergent de l'intersection d'assignations de classe, d'origine, de genre, d'âge et de race, qui aboutit à une suspicion soulevée dès le contrôle effectué par la police aux frontières (PAF) : constituer un « risque migratoire ». Ces processus de catégorisation révèlent une inversion de la charge de la preuve : il revient aux maintenu-es de prouver qu'ils ou elles ne sont pas des « migrants ». Ainsi, une des spécificités du contentieux du maintien en ZAPI 3 tient au fait que les juges y utilisent le concept de « risque migratoire » comme une notion jurisprudentielle opératoire. Cela les autorise à dépasser le strict contrôle de la régularité procédurale que leur confient les textes pour appréhender la situation sociale

des maintenu-es. La gestion de ce doute, défavorable aux maintenu-es, s'impose dès lors comme l'enjeu principal de l'audience et détermine les interactions des parties en présence.

### Urgence et routine du contentieux

Notre enquête intervient à un moment particulier de l'histoire du contentieux des personnes maintenues en ZA à Roissy. Retardée depuis 2013 en raison de critiques – dont la principale concerne le droit à bénéficier d'un procès équitable – la délocalisation des audiences a finalement eu lieu le 26 octobre 2017<sup>2</sup>. Autrement dit, les audiences qui se tenaient auparavant au TGI de Bobigny s'effectuent désormais dans l'enceinte de l'aéroport Charles-de-Gaulle dans une annexe construite à cet effet, donnant lieu à une opposition entre l'État et associations<sup>3</sup>. Néanmoins, les conditions dans lesquelles sont reçues les maintenu-es ne sauraient se réduire aux contraintes que leur impose le dispositif d'accueil; elles dépendent également des acteurs et actrices de ces audiences et de leur conception de leur mandat<sup>4</sup>.

Les interactions et les processus de catégorisation des maintenu-es lors des audiences ne peuvent être compris qu'à l'aune de cette urgence. Les professionnel·les insistent sur la rapidité avec laquelle les dossiers sont traités dans ce contentieux. La récurrence du recours au champ lexical de l'urgence est frappante. « *Je suis obligé d'épuiser toute ma saisine en vingt-quatre heures, je n'ai pas le choix, il faut que ça aille vite* », nous explique un JLD. En moyenne, le temps consacré à chaque dossier est de 10,6 minutes.

Routinisation et standardisation caractérisent également les audiences : « *Il faut faire attention à la routine parce qu'on connaît les avocats [...], il y a des avocats que j'ai entendu plaider x et x fois* » nous affirme un JLD. La standardisation des audiences s'évalue au regard de la répétition rapide des questions et des réponses très courtes mais aussi de l'ordre intériorisé dans la prise de parole.

Ces différents aspects ont pour effet de favoriser l'émergence de jugements collectifs, où des maintenu-es sont jugées en groupe, même lorsque le nombre de dossiers est réduit : « *Maître, ce sont tous vos clients assis devant ?* » L'avocat acquiesce : « *Oui Madame le président.* » La juge leur dit de s'asseoir devant elle : « *Vous faites partie du groupe d'Algériens.* »

Par l'intermédiaire de leur interprète, la juge s'adresse successivement à tous les membres de ce groupe, jugés trois par trois. De la même manière, on uniformise systématiquement le profil des Vietnamiens, jugés à la suite, accentuant l'aspect inégalitaire des jugements.

### Mineures, une empathie variable

Lors d'une observation, une mineure malienne émeut l'ensemble du public. Après avoir entendu le discours de l'administrateur ad hoc<sup>5</sup> sur la « *vulnérabilité* » de cette jeune femme souhaitant rejoindre sa sœur en France pour échapper à un mariage forcé au Mali, l'avocate de l'administration affirme prendre en compte cette « *détresse* ». Ce faisant, elle adapte sa plaidoirie, alors qu'elle est supposée défendre les intérêts de la PAF. L'avocat de la défense utilise le temps qui lui est imparti pour parler de l'excision, violence sexuelle contre laquelle les professionnel·les du droit lutteraient depuis « *des années* ». Enfin, la JLD s'inquiète de l'état de santé de la jeune femme qui pleure. Elle suspend la plaidoirie de l'avocat pour que la maintenue comprenne qu'elle « *n'a rien à craindre ici* ». Ceci illustre la possibilité d'une compassion partagée des professionnel·les présent·es en faveur de la maintenue, ici considérée comme « *victime* » de violences physiques et/ou sexuelles, qui permet une forte personnalisation du jugement.

Les mineures voyageant seules et provenant d'Amérique latine, du Vietnam ou de pays d'Afrique subsaharienne, mais ne faisant pas nécessairement le récit de violences physiques et/ou sexuelles, sont presque systématiquement catégorisées comme « *victimes* », ou futures « *victimes* » d'un réseau de traite d'humains. Cependant, ce processus n'aboutit pas systématiquement à l'expression d'une empathie ou à la sortie de la ZA. Alors qu'une mineure vietnamienne raconte le récit de son arrivée en France, le JLD l'interrompt : « *C'est grâce à un généreux bienfaiteur dont vous ignorez le nom ?* » Il poursuit : « *Je renonce à aller plus loin dans mes questions car c'est toujours la même histoire.* » Seules deux mineures sur huit ont été libérées à la fin de l'audience, dont la jeune Malienne présentée ci-dessus.

Si l'expression d'une compassion consensuelle accompagne généralement les audiences de mainte-

» On passe d'une présomption favorable à l'égard du « *voyageur* » à une présomption défavorable concernant le « *migrant* » suivant le principe dudit « *risque migratoire* ».

nues mineures, la multiplication de ces profils et la régularité de leur mode de défense conduisent parfois les magistrat-es à exprimer de l'agacement, ce qui ne les encourage pas à prononcer une sortie de ZA. En fonction de l'origine nationale des mineures, les juges et les avocat-es peuvent manifester une certaine indifférence vis-à-vis de leurs situations concrètes. Un avocat de la défense nous indique ainsi que : « *Les Bangladais viennent travailler. Les Algériens, ils viennent sans rien et les Vietnamiens, c'est que des mineurs.* »

Enfin, la question de la minorité influe également sur le seuil de victimisation des maintenu-es. L'exactitude de leur âge prend une place importante lors des plaidoiries. La raison est d'abord juridique. Cependant, plus les personnes sont proches de la majorité, plus elles sont considérées comme responsables de leur migration, et moins elles sont jugées de façon individualisée et empathique. Tout comme le genre, l'âge est un critère à davantage prendre en compte pour analyser la variabilité des attitudes, plus ou moins bienveillantes, des juges ou des avocat-es lors de l'audience d'une personne maintenue qui peut rapidement passer du statut de victime à celui de « migrant ».

### La suspicion permanente d'un « risque migratoire »

La figure du « migrant » renvoie à des personnes issues de zones géographiques définies comme « pauvres », soupçonnées dès lors de constituer un « risque migratoire ». Différents processus de catégorisation se mettent en place selon leur origine géographique, leur situation socio-économique et le profil racial qui leur est assigné. Une avocate de la défense évoque ainsi le cas d'une « *femme de diplomate, de nationalité guinéenne enceinte, en tenue traditionnelle* » qui présente les garanties de représentation nécessaires ainsi qu'un passeport diplomatique, mais s'est retrouvée en ZA. Elle poursuit : « *À partir du moment où vous êtes un peu mat de peau et que vous ressemblez à un Maghrébin, quoi qu'il arrive vous y passez, à partir du moment où vous êtes latino, on se demande si vous venez ici pour les vacances ou si vous êtes là pour faire de la prostitution.* » L'avocate traite ici de pratiques discriminatoires de la PAF envers des personnes non blanches, originaires de pays dits « pauvres ». L'imposition d'une catégorie raciale aboutit ainsi à la suspicion d'un « risque migratoire »<sup>6</sup>. La surreprésentation de personnes non blanches se retrouve bien dans les statistiques : 28,7 % des maintenu-es proviennent d'Afrique subsaharienne, 27,9 % du Maghreb, 17,2 % d'Amérique latine, 9,9 % d'Asie et 6,5 % d'Europe<sup>7</sup>.

La situation des maintenu-es en France est également évaluée : si elle est jugée plus attrayante que leur condition initiale, la tendance est de les identifier comme « migrants ». Il arrive même que les avocat-es de la défense pointent ce « risque migratoire ». Lors d'un jugement collectif de trois maintenus algériens, l'avocat de la défense se lève pour plaider : « *Je rappelle à ma consœur que cette migration économique fait que c'est difficile dans ces cas-là d'autoriser l'entrée sur le territoire.* » Ici, l'avocat précise même que « *la jeunesse algérienne doit rester dans le pays* ». Il ajoute : « *Il faut, quand vous repartirez là-bas, faire passer le message à la jeunesse algérienne.* » Puis, il s'adresse à la juge en riant légèrement : « *Excusez-moi, je suis un peu sorti de mon rôle !* » Le processus d'assignation raciale et nationale, qui trouve son expression juridique dans la notion de « risque migratoire » à l'audience, entraîne l'application d'une présomption généralement défavorable aux maintenu-es.

### Le « voyageur » : « prime à la classe » ?

Il arrive ensuite que les catégories mobilisées par les différent-es intervenant-es à l'audience entrent en confrontation. Les JLD peuvent s'émouvoir de la situation de personnes qu'ils estiment illégitimement placées en ZA. C'est implicitement le travail de la PAF qui est alors remis en cause. Ce désaccord entre deux autorités clés du contentieux nous permet d'observer la mobilisation d'une autre figure, celle du « voyageur » qui incarne, avec celle du « migrant », l'un des deux pôles d'une opposition structurant le contentieux.

Alors que les critères raciaux semblent déterminants pour la PAF, c'est l'appartenance des maintenu-es aux classes supérieures qui favorise l'émergence de la figure du « voyageur » lors de certaines audiences. Une avocate de la défense décrit le cas d'une jeune femme brésilienne arrêtée alors qu'elle débarquait à Paris où elle devait rejoindre un couple d'amis. Très aisé, ce dernier régularise sa situation immédiatement en débloquent 3 000 euros en espèces, ce qui ne convainc néanmoins pas la PAF qui maintient le refus d'entrée sur le territoire. Lors de sa comparution, le JLD réagit, en des mots rapportés par l'avocate : « *Quoiqu'il arrive cette dame va aller passer son Noël et son nouvel an avec ses amis, dans les beaux quartiers de Paris, il n'y a pas de difficulté.* » Derrière la question de la classe sociale transparaît un autre critère : la nationalité. Ce sont essentiellement les ressortissant-es de pays dits « riches » qui relèvent directement de la catégorie « voyageurs ». Il en est de même des personnes dont l'âge est élevé ; les professionnel-les du droit passent alors volontiers au registre compassionnel.

Le très fort décalage entre la position sociale occupée par certain-es et le traitement qui leur est infligé semble frapper les enquêté-es. Ce constat nous conduit à envisager le rôle d'éventuels processus d'identification de classes de la part des professionnel-les envers ces maintenu-es qui les rend plus sensibles à la singularité des parcours. Ainsi, un même discours – par exemple sur la perte des papiers d'identité – est jugé plus crédible s'il est prononcé par des « voyageurs » que par des « migrants ». L'opération de catégorisation relative à la figure du « voyageur » tend donc à inverser le sens de la présomption de « risque migratoire » constatée jusqu'alors.

### Une résistance limitée des maintenu-es

L'ensemble des maintenu-es contestent le fait d'être retenu-es en ZA. Certain-es font preuve d'une résistance active pendant leur comparution, mais cela reste très rare du fait de la barrière de la langue et du temps réduit pour chaque comparution. Lors de son audience, une femme de nationalité congolaise n'a voulu signer le procès-verbal qui lui a été présenté à l'arrivée, ni monter dans un vol à destination de son pays d'origine. Elle s'explique : « *J'ai lu sur le document que je présente un risque migratoire, je ne comprends pas pourquoi. J'ai mon enfant de quatre ans, j'ai quarante et un ans et je l'ai eu à trente-sept. J'ai eu du mal à avoir cet enfant. Je veux rentrer à Noël pour passer Noël avec mon fils.* » La JLD rend sa décision, sans délibération : « *Je vous laisse sortir.* » La maintenue résiste à la catégorie de « migrant » qui lui a été assignée par la PAF, car elle est suspectée d'être en France à la recherche d'un emploi dans le cadre d'une migration économique. Elle refuse cette assignation en fondant notamment sa défense sur la présence d'un enfant en bas âge au Congo. Cette contestation est possible car elle présente dorénavant toutes les garanties de représentation, elle parle très bien français et son cousin, ayant une carte de séjour et un emploi en France, est présent dans la salle d'audience.

La capacité de résistance se fonde ainsi sur différentes ressources, symboliques et matérielles pour convaincre les professionnel-les du droit de rejeter les catégories adoptées a priori. L'intégration de la famille en France – classe sociale, emploi stable – et la maîtrise de la langue française entraînent une meilleure compréhension de la situation et permettent à quelques personnes de résister activement aux processus de catégorisation.

L'urgence structurelle du contentieux, le caractère routinier et standardisé ainsi que l'usage de la notion

de « risque migratoire » engendrent l'émergence de processus de catégorisations de la part des juges et avocat-es à l'égard des maintenu-es en ZA. Chacune des trois figures qui structurent l'imaginaire de ces professionnel-les relève toutefois d'une imbrication de critères qui ont des conséquences différentes. On passe d'une présomption favorable à l'égard du « voyageur » à une présomption défavorable concernant le « migrant » suivant le principe dudit « risque migratoire ». Construire et déconstruire ces représentations, fondées sur un profilage dynamique de leur âge, genre, catégorie socio-culturelle et race qui leur est assignée, devient l'enjeu central des audiences, notamment pour les « migrants », sommés d'apporter la preuve de leur légitimité à pénétrer en France. ♦

<sup>1</sup> L'Ouvroir des sciences sociales potentielles (Ouscipo) est un dispositif de l'EHESS visant à faciliter la circulation des savoirs entre la sphère académique et la société civile pour un enrichissement réciproque des questionnements entre les différentes institutions. Cet article est issu d'une enquête de terrain collective menée en partenariat avec l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé), en 2017-2018, dans l'annexe délocalisée du TGI de Bobigny, accolée à la ZAPI 3. Cette enquête a permis d'assister à plus d'une douzaine d'audiences lors desquelles 59 personnes ont été jugées. Une vingtaine d'entretiens ont en outre été réalisés avec l'ensemble des protagonistes du contentieux : JLD, avocat-es, administrateurs et administratrices ad hoc, interprètes, et familles de maintenu-es.

<sup>2</sup> Thomas Coustet, « Les "audiences tarmac" de l'annexe de Bobigny ouvriront le 26 octobre 2017 », *Dalloz Actualité*, 19 octobre 2017 [en ligne].

<sup>3</sup> Pour plus de détails sur les conséquences de la délocalisation du tribunal sur le déroulement des audiences voir Sophie-Anne Bisiaux et Marine Doisy, « (In)justice sur le tarmac », *Plein droit*, 2018, n° 117, p. 28-31.

<sup>4</sup> Alexis Spire, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, n° 169, p. 4-21.

<sup>5</sup> L'administratrice ou l'administrateur ad hoc est nommé par le parquet pour représenter les intérêts des personnes mineures arrivant en zone d'attente.

<sup>6</sup> Pour une approche plus complète des termes « racisé » et « racialisation » voir Didier Fassin, « Nommer, Interpréter. Le Sens commun de la question raciale », in *De la question sociale à la question raciale*, La Découverte, 2006.

<sup>7</sup> Ces statistiques reposent l'un échantillon de 122 personnes, les données ont été recueillies lors d'observations réalisées à la ZAPI notamment lors des audiences.