

anafé

Association nationale
d'assistance aux frontières
pour les étrangers

Guide théorique et pratique

La procédure en zone d'attente

Janvier 2013

Principales abréviations

AAH	Administrateur ad hoc
ADP	Aéroports de Paris
Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
DAF	Division de l'asile aux frontières (OFPRA)
DDD	Défenseur des droits
GASAI	Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration (PAF)
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
INAD	Non-admis
JDE	Juge des enfants
JLD	Juge des libertés et de la détention
MI	Ministère de l'Intérieur
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PAF	Police aux frontières
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Transit interrompu
ZA	Zone d'attente
ZAPI 3	Zone d'attente pour personnes en instance / Lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy CDG

Table des matières

L'Anafé	1
Chapitre 1. Les contrôles en amont : un accès au territoire entravé	4
1. Les officiers de liaison « immigration »	4
2. Les visas de transit aéroportuaire	5
3. Exigence d'un visa de retour pour les étrangers titulaires d'un titre de séjour précaire	5
4. Les transporteurs : agents externalisés des contrôles frontaliers	6
5. La mise en place d'un programme européen sous l'égide de Frontex	7
6. La généralisation des contrôles « en porte d'avion » ou « passerelle »	8
7. L' « interdiction de retour » sur le territoire	8
8. La mise en place progressive des visas biométriques	8
9. La multiplication des fichiers	9
Chapitre 2. Qu'est-ce qu'une zone d'attente ?	11
1. Situation dans les aéroports	12
2. Situation dans les gares	13
3. Situation dans les ports	13
Chapitre 3. Qui peut être maintenu en zone d'attente ?	17
1. Les non-admis	17
2. Les étrangers en transit interrompu	22
3. Les demandeurs d'asile à la frontière	23
Chapitre 4. Les mineurs isolés	27
1. Un enfermement contraire au droit international	27
2. Administrateur ad hoc	28
3. Bénéfice du jour franc	30
4. Preuve de la minorité	31
5. Protection de l'enfance	32
Chapitre 5. Maintien en zone d'attente : procédure et droits	35
1. Notification du maintien en zone d'attente	35
2. Jour franc	36
3. Délais	37
5. Le droit de quitter la zone d'attente	38
6. Assistance d'un interprète	39
7. Assistance médicale	40
8. Droit à un conseil	40
9. Droit de visite	41
10. Le lieu de réacheminement	41

Chapitre 6. Les différents lieux de la zone d'attente de Roissy	43
1. Le lieu d'hébergement de type « hôtelier »	43
2. Les aéro-gares	44
Chapitre 7. Les demandeurs d'asile à la frontière	47
1. Procédure	47
2. Évolution de la demande d'asile à la frontière	51
3. Qu'est-ce qu'une demande d'asile « manifestement infondée » ?	52
Chapitre 8. Le contrôle des droits des étrangers en zone d'attente	56
1. Le juge judiciaire	56
2. Le juge administratif	61
3. La Cour européenne des droits de l'homme	62
4. Autorités et institutions – droit d'accès et visites	63
5. Accès des associations	64
Chapitre 9. La sortie de la zone d'attente	65
1. L'admission sur le territoire : remise d'un sauf-conduit et restitution des documents	65
2. Le refoulement	65
3. Le placement en garde à vue	67
Documentation utile	68
Publications de l'Anafé	70
Des documents particulièrement utiles pour les praticiens	70
Tous les autres	70

L'Anafé

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

En France, les conséquences les plus manifestes de cette politique sont constatées aux frontières aériennes, terrestres et maritimes. Des milliers d'étrangers, qui ignorent souvent la réglementation, se voient refuser l'entrée sur le territoire et sont maintenus en zone d'attente pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines, dans des conditions difficiles et, jusqu'en juillet 1992, sans aucun fondement légal. En 1988, des organisations professionnelles, de personnel au sol ou navigant, témoins à plusieurs reprises de situations inadmissibles, et des organisations de défense des droits de l'homme, ont décidé d'échanger ces informations et de se concerter en vue d'actions communes.

Ce groupe informel s'est structuré en 1989 et a pris le nom d'Anafé. Son action a conduit le ministère de l'Intérieur à légiférer pour donner une base légale au maintien des étrangers en zone d'attente : c'est l'objet de la loi du 6 juillet 1992.

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

Témoignage auprès de l'opinion publique

L'un des objectifs essentiels de l'Anafé est de témoigner auprès de l'opinion publique de la situation aux frontières. Il est atteint au moyen de visites effectuées dans les zones d'attente, dans lesquelles des informations sont recueillies en particulier auprès des étrangers qui y sont maintenus. La diffusion de ces témoignages est nécessaire pour que les différents intervenants dans la procédure d'admission sur le territoire soient sensibilisés et informés des

difficultés matérielles et juridiques rencontrées par les étrangers aux frontières.

Droit de visite

L'accès des associations dans les zones d'attente est une des principales revendications de l'Anafé depuis sa création en 1989. Cet accès est fondamental car il permet de rencontrer les étrangers maintenus et de témoigner des conditions qui leur sont faites sur le terrain, de l'évolution des pratiques ainsi que des dysfonctionnements constatés. Ces visites permettent en outre de dialoguer avec les représentants des divers services présents (PAF, OFPRA, Croix-Rouge française, OFFII, service médical).

Une étape a été franchie à la suite de la publication du décret du 2 mai 1995 déterminant les conditions d'accès du délégué du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de certaines associations humanitaires (désormais articles R. 223-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile CESEDA). Le nombre des associations habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente a longtemps été limité à huit et le décret encadrait fortement ces visites ; aujourd'hui elles sont quatorze et les conditions ont été élargies (voir Chapitre 8).

Accès permanent en zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle

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

Parallèlement à ces visites, l'Anafé a mis en place en 2000 une permanence téléphonique⁽²⁾.

Cette période a été marquée par une nette dégradation des relations entre l'Anafé et les pouvoirs publics, due notamment au silence – proche parfois du mépris – opposé par les autorités aux signalements de l'Anafé relatifs à de graves dysfonctionnements et à la mise en doute quasi systématique des témoignages des visiteurs ou des propos recueillis par le biais de la permanence téléphonique.

(1) Site de l'Anafé : www.anafe.org

(2) Cf Infra.

Dès que des fonctionnaires étaient mis en cause, les conditions de visites se trouvaient en effet restreintes. Cet état de fait a conduit l'association à organiser des campagnes publiques pour dénoncer les nombreuses illégalités constatées dans la zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle (Roissy CDG).

Deux conférences de presse, suivies à l'automne 2001 d'un colloque rassemblant plus de 250 participants, ont contribué à la reprise d'un dialogue, interrompu depuis plusieurs mois, entre le ministère de l'Intérieur et l'Anafé. Un certain nombre de propositions de l'Anafé ont été discutées au cours de rencontres régulières organisées à partir de la fin 2001 :

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

A cette occasion, l'Anafé a rappelé l'une de ses principales revendications : l'accès permanent en zone d'attente pour les associations.

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

L'Anafé a ensuite repris les négociations avec le ministre de l'Intérieur. Une première convention de six mois permettant un accès permanent de l'Anafé en zone d'attente de Roissy CDG a finalement été signée le 5 mars 2004. Elle permettait à une équipe de quinze personnes d'intervenir à tout moment dans le lieu d'hébergement de la zone d'attente (ZAPI 3) et de se rendre deux fois par semaine dans les aéroports, afin de fournir une assistance

juridique aux étrangers maintenus. Au cours de l'année 2005, les possibilités de visites en aéroports ont été élargies à trois fois par semaine.

Si la signature de cette convention a amélioré les conditions d'observation de, celle-ci n'a pourtant pas été formellement renouvelée entre juin 2009 et janvier 2011, l'Anafé fonctionnant alors sur le mode de la reconduction tacite.

Une nouvelle convention a été signée le 25 février 2011 pour une durée de deux ans, renouvelable. Celle-ci prévoit notamment l'habilitation d'une équipe de quinze personnes désignées par l'Anafé, un droit d'intervention permanent en ZAPI 3, sans obligation d'horaire, le droit de s'entretenir librement et confidentiellement avec les personnes maintenues, hors des phases judiciaires et administratives de la procédure, la tenue de réunions mensuelles avec la PAF à propos des questions d'application de la convention, et la possibilité de visiter les aéroports quatre fois par semaine.

Les contacts ont été repris en septembre 2012 avec les responsables du cabinet du nouveau ministre nommé en juin 2012.

Formation juridique

Les intervenants en zone d'attente bénéficient d'une formation juridique et d'un suivi de la part de l'association.

L'Anafé forme en effet de jeunes professionnels et notamment de futurs avocats (stages Projet Pédagogique Individuel), qui interviennent directement auprès des étrangers maintenus en zone d'attente. Elle forme également ses « visiteurs » locaux aux dispositions applicables en zone d'attente, ainsi que les avocats – sur initiative des Barreaux – dans le cadre de leur formation continue.

Pour la tenue de ses permanences juridiques, l'Anafé compte par ailleurs sur une équipe de quinze bénévoles et de stagiaires recrutés pour une période de six mois, qui bénéficient d'une session de formation de 8 heures sur la procédure en zone d'attente.

L'Anafé organise également des séances mensuelles de formation continue et d'échanges à l'attention des intervenants de l'association, du fait du renouvellement de ces derniers et de l'évolution constante de la jurisprudence et des pratiques en matière de droit des étrangers à la frontière.

Une permanence téléphonique

A l'automne 2000, l'Anafé a mis en place, dans ses associations membres, une permanence téléphonique accessible du lundi au vendredi, afin de répondre aux sollicitations des étrangers ou de

(3) Anafé, *10 ans après, les difficultés persistent – Visites quotidiennes à Roissy en mai 2002, mars 2003*, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

leurs proches, de fournir une assistance juridique, de les conseiller et éventuellement d'intervenir en leur faveur auprès des autorités. Il s'agissait alors de pallier l'impossibilité de rencontrer librement les étrangers dans les zones d'attente, les associations n'étant autorisées à s'y rendre que sous de nombreuses conditions.

La permanence téléphonique a été conçue avec un numéro unique, trois associations membres de l'Anafé l'assurant en alternance dans leurs locaux (Amnesty International, Ligue des droits de l'homme et Gisti). Elle est maintenue jusqu'à ce jour alors même que l'Anafé est présente dans la zone d'attente de Roissy CDG. Elle permet en effet d'offrir une assistance aux personnes qui se trouvent dans d'autres zones d'attente et de seconder la permanence de Roissy.

Élaboration d'outils juridiques

Le droit des étrangers à la frontière étant particulièrement complexe, l'Anafé élabore et actualise des outils juridiques à destination de ses membres et intervenants, mais également d'autres intervenants.

Ces outils pratiques – tels que des modèles de recours pour les étrangers placés en zone d'attente ou des recueils de jurisprudence – ont en effet vocation à être partagés au sein d'un réseau et sont disponibles sur le site de l'association.

A l'échelle de l'Union européenne

Compte tenu du rapprochement des politiques d'asile et d'immigration au sein de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la gestion des frontières, l'Anafé s'est intéressée aux systèmes législatifs et aux pratiques des autres États membres. Des échanges se sont développés avec des associations européennes. En 2003, l'Anafé a adhéré au réseau de militants et chercheurs euro-africain Migreurop, qui s'est constitué en association en 2005.

L'objectif de cette association est d'identifier, de faire connaître et de dénoncer les dispositifs de mise à l'écart des migrants et demandeurs d'asile, jugés indésirables, mis en place par l'Union européenne. L'enfermement administratif des migrants a constitué l'un des premiers axes de travail du réseau. Migreurop a élargi son champ d'intervention aux violations des droits fondamentaux des personnes aux frontières et dans les parcours migratoires, en organisant des missions de terrain aux frontières (via la mise en place de l'Observatoire européen des frontières), des campagnes militantes (*Pour un droit de regard dans les lieux d'enfermement* en 2008-2011 ; *Open Access* en 2012), ou encore des

groupes de travail spécialisés (sur des thématiques telles que les accords de réadmission ou le rôle de l'agence européenne Frontex)⁽⁴⁾.

(4) Pour en savoir plus sur le réseau Migreurop : www.migreurop.org

Chapitre 1.

Les contrôles en amont : un accès au territoire entravé

Lorsqu'ils ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire français, les étrangers qui se présentent aux frontières peuvent être maintenus dans une zone d'attente pendant une durée maximum de vingt-six jours. Actuellement, la quasi-totalité des étrangers maintenus le sont dans les zones des aéroports de Roissy CDG et d'Orly⁽⁵⁾.

Selon les chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur, le nombre de personnes maintenues en zone d'attente est en diminution constante : 17 103 en 2008, 13 180 en 2009, 9 229 en 2010 et 8 541 en 2011. Cette baisse correspond à la baisse simultanée du nombre des demandes d'asile enregistrées aux frontières : 5099 en 2008, 3285 en 2009, 2624 en 2010 et 2 430 en 2011. Dans les ports, presque aucune demande n'est enregistrée : à peine 20 en 2003, 26 en 2004, 12 en 2005 et 1 en 2006. Les statistiques pour les années suivantes sont très éparpillées : dans le port de Marseille, deux demandes en 2008, six en 2009, quatre en 2010⁽⁶⁾.

Cette baisse préoccupante s'inscrit dans le cadre du durcissement des politiques migratoires européennes et françaises, visant à empêcher des étrangers de quitter leurs pays et/ou d'accéder au territoire européen.

1. Les officiers de liaison « immigration »

Le règlement du Conseil de l'Union européenne du 19 février 2004, en écho au plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union, prévoit d'établir des réseaux d'Officiers de

(5) Au cours de l'année 2011, la PAF a refusé l'entrée en France à 11 945 personnes.

8 541 ont été maintenues en zone d'attente, les autres ayant été ré-acheminées immédiatement vers leur pays de provenance, soit 3 404 personnes.

Les principales sont celles des aéroports de Roissy et d'Orly avec respectivement 79,3 % et 13,5 % des placements en 2011.

(6) Sources : Statistiques de la DPAF, 2008-2010.

Liaison Immigration (OLI) détachés dans les pays tiers. Les objectifs clairement affichés sont la prévention et la lutte contre l'immigration « illégale », le retour des étrangers en situation irrégulière et la gestion de l'immigration « légale ».

Chaque État membre détache un officier de liaison « Immigration » (OLI) auprès de ses autorités consulaires situées dans un pays tiers. En parallèle de leur mise en place, il existe une deuxième catégorie, les officiers de liaison « aériens » (OLA). Les officiers de liaison entretiennent des contacts directs avec les autorités du pays hôte afin d'améliorer l'échange d'informations et de former leurs homologues dans le domaine des flux d'immigration « illégale » provenant ou passant par ce pays.

Les OL peuvent se substituer aux autorités locales ou effectuer un contrôle des documents des passagers après les leurs et ainsi empêcher l'embarquement d'une personne que les autorités locales auraient laissé passer.

Le 15 septembre 2010, le ministère de l'Immigration français a annoncé que, depuis 2009, 93 attachés de sécurité intérieure, 22 officiers de liaison immigration et 20 conseillers sûreté immigration avaient été affectés dans les principaux pays sources d'immigration. Grâce au déploiement et à la mobilisation de ce réseau, 11 579 personnes ont ainsi été empêchées d'embarquer sur les sept premiers mois de l'année 2010, soit davantage que sur l'ensemble de l'année 2009⁽⁷⁾.

En outre, le règlement européen de 2004 a été modifié par le règlement du 5 avril 2011, afin de rapprocher les OLI des agents de Frontex⁽⁸⁾ (échange d'informations, formation réciproque, etc.)⁽⁹⁾.

(7) Conférence de presse d'Eric Besson. *Bilan des 8 premiers mois de l'année 2010 et programme pour les 4 prochains mois*, Paris, 13 septembre 2010, p.14 (www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/DP_Conference_Presse_13092010.pdf).

(8) Frontex : Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

(9) Sur Frontex, cf infra.

En pratique, l'Anafé a eu l'occasion de suivre des personnes maintenues en zone d'attente au seul motif que des officiers de liaison étrangers, par exemple espagnols – présents ponctuellement à l'aéroport de Roissy – ont déclaré à la Police aux frontières (PAF) française que ces personnes en transit présentaient un « risque migratoire sérieux ».

2. Les visas de transit aéroportuaire

La liste des pays dont les ressortissants sont soumis aux visas de transit aéroportuaire (VTA) ne cesse de s'allonger. La possession de ce visa, tel que défini par le Conseil de l'Union européenne dans le manuel des Instructions consulaires communes, permet d'attendre une correspondance dans la zone internationale d'un aéroport mais n'autorise pas l'entrée sur le territoire de l'Union européenne.

Difficile à obtenir et très coûteux, le VTA ne permet plus aux passagers, pourtant en simple transit, de voyager sans son obtention préalable. Cette mesure vise à instaurer un véritable contrôle en amont et empêche de nombreuses personnes de quitter un pays dans lequel certaines peuvent craindre pour leur vie. La volonté du gouvernement français ne fait aucun doute : il s'agit là de privilégier le contrôle des flux migratoires sur l'accueil et la protection des étrangers et, en particulier, des demandeurs d'asile. En effet, il est difficile – voire impossible – d'obtenir des VTA pour cette dernière catégorie.

Pourtant, selon une recommandation de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) de novembre 2006, « *les autorités françaises devraient s'abstenir d'imposer l'exigence de visas de transit aéroportuaire aux ressortissants de pays en grande instabilité politique et en proie à la violence dont sont originaires de nombreux demandeurs d'asile* ».

La liste commune établie pour l'espace Schengen contient 12 nationalités : Afghanistan, Bangladesh, République démocratique du Congo, Erythrée, Ethiopie, Ghana, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalie, Sri Lanka.

La France est – de très loin – le pays qui a instauré le plus de VTA, ayant ajouté 29 pays à la liste commune : Angola, Burkina Faso, Cameroun, Colombie, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Inde, Libéria, Mali, Mauritanie, Pérou, République dominicaine, Togo, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tchad, ainsi que les titulaires du document de voyage pour les réfugiés palestiniens et les ressortissants russes provenant d'un aéroport situé en Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Turquie et Égypte.

Cette liste est régulièrement modifiée : arrêtés du 14 août 2009 (ajout du Congo, de la Mauritanie et du Pérou), du 23 février 2010 (ajout du Tchad, retrait de la Libye et de la Syrie) et du 31 mars 2011 (retrait de l'Albanie).

La méthode utilisée par le gouvernement afin d'ajouter des pays à la liste est particulièrement révélatrice de l'atteinte que portent les VTA au droit d'asile. Le Pérou est un exemple de l'impact des VTA sur l'arrivée des demandeurs d'asile : principal pays de provenance pour le premier semestre 2009, avec 17,3 % des demandes, forte chute après l'adoption du VTA.

3. Exigence d'un visa de retour pour les étrangers titulaires d'un titre de séjour précaire

Sous forme d'une note interne en date du 25 mai 2009, le ministère de l'Immigration⁽¹⁰⁾ a imposé « *l'exigence stricte du visa consulaire pour tous les titulaires d'une Autorisation Provisoire de Séjour (APS) non prévue par la loi et d'un récépissé de première demande de titre de séjour qui souhaitent pénétrer dans l'espace Schengen après en être sorti* »⁽¹¹⁾. Cette note visait les personnes en situation régulière mais ayant quitté temporairement le territoire et les empêchait du jour au lendemain d'y revenir sans être en possession d'un visa de retour.

Le 23 juillet 2009, l'Anafé a saisi le Conseil d'État et, par décision du 26 mars 2010, ce dernier a annulé cette note illégale. Entre-temps, le ministère a publié, le 21 septembre 2009, une nouvelle circulaire⁽¹²⁾ n'imposant plus le visa de retour pour les titulaires de certaines catégories d'APS mais le problème demeurait entier pour les titulaires de récépissés de première demande de titre de séjour et d'« APS asile ». L'Anafé a introduit un nouveau recours et, le 15 décembre 2010, le Conseil d'État a décidé de saisir la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle⁽¹³⁾. L'audience à la CJUE a eu lieu le 20 octobre 2011, la décision a été rendue le 14 juin 2012 et va dans le

(10) Entre 2007 et 2010, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire était en charge de l'immigration.

(11) Note du 25 mai 2009 : www.anafe.org/download/texte/note-25-05-09.pdf

(12) Circulaire du 21 septembre 2009 : www.anafe.org/download/texte/cir_29578.pdf

(13) Communiqué Anafé : *La question de la légalité des « visas de retour » reste à trancher – Audience à la Cour de Justice de l'Union Européenne le 20 octobre 2011, 18 octobre 2011.*

sens des autorités françaises⁽¹⁴⁾. La CJUE a considéré que l'exigence d'un visa de retour est conforme au code frontière Schengen dans la mesure où les personnes concernées ne disposent que d'un titre de séjour provisoire (de trois mois). Elle précise toutefois que le titulaire du visa de retour peut effectuer un transit à son retour, c'est-à-dire qu'il peut entrer sur le territoire Schengen par un autre pays que le pays délivreur du visa de retour.

Le Conseil d'État a statué le 17 octobre 2012. En suivant l'avis de la CJUE, il a donné raison à l'administration française.

Cette exigence de visa retour trouverait sa justification dans une interprétation particulièrement stricte du Code Frontières Schengen régissant les courts séjours : une APS « asile » et un récépissé de première demande de titre de séjour, valables trois mois, ne seraient pas considérés comme des titres de séjour, leurs titulaires étant en attente d'un premier titre, ces documents ne constitueraient pas la preuve de leur volonté de rester plus de trois mois en France. Or, en pratique, on constate que certaines personnes sont installées en France depuis des années et que d'autres obtiennent de façon répétée des récépissés avant d'obtenir enfin leur titre.

4. Les transporteurs : agents externalisés des contrôles frontaliers

Une multitude de lois, règlements et traités internationaux impliquent désormais un nombre croissant d'acteurs non étatiques dans la politique de contrôle migratoire à distance : compagnies de transport, agences de sécurité, agences de voyage, employeurs, individus.

Les contrôles effectués dans les pays de départ sont ainsi renforcés par la mission assignée aux compagnies aériennes d'interdire à certaines personnes de monter à bord en cas de doute concernant leurs documents de voyage. Ces compagnies deviennent ainsi des « services de l'immigration », comme le Commissaire européen aux droits de l'Homme l'a dénoncé le 12 octobre 2010 : « *Les pays européens cherchent à réduire l'immigration en menaçant indûment de sanctions les compagnies aériennes et autres entreprises de transport. Pour restreindre l'accès à leur territoire, ils font peser sur ces dernières une lourde responsabilité. Le personnel de ces com-*

pagnies se retrouve ainsi amené à décider si une personne peut ou non être autorisée à embarquer dans un avion ou sur un bateau, alors qu'il ne possède en aucune façon les compétences voulues pour garantir aux réfugiés les droits que leur reconnaît le droit international »⁽¹⁵⁾.

Cette « privatisation » de la lutte contre l'immigration dite « clandestine » aggrave en effet les atteintes aux droits fondamentaux des personnes et notamment des demandeurs d'asile, dont la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés qui prévoit de ne pas pénaliser les demandeurs d'asile sans titre de voyage prévoit qu'ils ne peuvent faire l'objet de pénalisation pour présentation de faux documents.

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 a d'ailleurs renforcé l'arsenal des sanctions contre les transporteurs d'étrangers arrivant sans les documents requis (amende de 5000 à 10 000 euros, prise en charge des frais pendant la durée de placement en zone d'attente et prise en charge du vol retour)⁽¹⁶⁾ et incite les compagnies à effectuer elles-mêmes un contrôle approfondi de leurs passagers puisqu'elles pourront être dispensées d'amende :

- partiellement (diminution de 2000 euros), si elles ont mis en place un dispositif de numérisation et de transmission aux autorités françaises de documents de voyage ;
- totalement, si elles peuvent établir que « *les documents requis et ne présentant pas d'irrégularité manifeste leur ont été présentés lors de l'embarquement* » ou si l'étranger a été admis sur le territoire « au titre de l'asile » (la loi antérieure prévoyait une dispense si l'étranger avait demandé l'asile et avait été admis sur le territoire quel que soit le motif d'admission, asile ou autre).

Les compagnies aériennes sont donc conduites à exécuter des missions de police et deviennent ainsi une autre source d'entrave à la circulation des personnes. Elles se fondent parfois sur un simple doute, qui peut dans certains cas dépasser le cadre du contrôle des documents de voyage, pour refuser à un passager de prendre son vol.

En 2006, le nombre d'amendes notifiées aux compagnies aériennes ayant débarqué des étrangers démunis de documents était de 535 (2 000 645 euros). Aucune information officielle en la matière n'est

(14) CJUE, 14 juin 2012, n° 562/2006, ANAFE c. Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=123841&pageIn dex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3711644>

(15) Communiqué du Commissaire européen aux Droits de l'Homme : *Les compagnies aériennes ne sont pas des services de l'immigration.*

(16) Cf articles R625 1 à 12 du CESEDA qui précisent les obligations incombant aux entreprises de transport et les règles en matière de numération de documents.

disponible pour les années postérieures. C'est donc bien en raison du caractère extrêmement dissuasif de ces sanctions que certaines personnes se retrouvent en « transit interrompu » et placées en zone d'attente à l'occasion de leur transit par un aéroport français. L'Anafé a pu suivre des cas dans lesquels la PAF autorisait la personne à prendre son vol alors que la compagnie lui avait refusé l'embarquement.

Par ailleurs, la directive 2004/82/CE du 29 avril 2004 entérine la collaboration avec les services de police aux frontières, puisqu'elle oblige les transporteurs à communiquer les données relatives à leurs passagers à destination d'un point de passage frontalier de l'Union européenne. Ces données sont fournies sur demande des autorités en charge du contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'Union⁽¹⁷⁾.

5. La mise en place d'un programme européen sous l'égide de Frontex⁽¹⁸⁾

La coopération policière, encouragée par l'Union européenne, vise à contrôler l'arrivée « massive » de personnes et à renforcer les contrôles des frontières extérieures. L'agence Frontex a été créée en 2004 afin de mettre progressivement en place une gestion intégrée des frontières européennes.

L'Agence européenne Frontex pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres créée par le règlement n° 2007/2004 du 26 octobre 2004 est devenue opérationnelle en mai 2005. Ce règlement a été modifié en 2007 par le règlement n° 863/2007 du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (Rapid Border Intervention Teams – RABIT). Ce mécanisme vise à fournir une assistance technique et opérationnelle renforcée pour une période limitée sous la forme d'équipes d'intervention rapide aux frontières comprenant des gardes-frontières d'autres États membres. Ces équipes interviennent à la demande d'un État membre confronté à des

situations urgentes et exceptionnelles « résultant d'un afflux massif d'immigrants clandestins »⁽¹⁹⁾.

La première fois, la Grèce, en 2010, confrontée à une arrivée importante de migrants par la frontière gréco turque, a fait appel à Frontex. Les forces RABIT ont alors été déployées et 191 gardes-frontières sont intervenus.

La dernière modification de Frontex intervient via le règlement n° 1168/2011 du 25 octobre 2011⁽²⁰⁾. Ce nouveau règlement apporte un certain nombre de modifications importantes :

- la création d'« équipes européennes de gardes-frontières » (déployées dans le cadre de Frontex) ;
- la possibilité pour Frontex d'acheter ou de louer par crédit-bail ses propres équipements (voitures, navires, hélicoptères, etc.) ou de les acheter en copropriété avec un État membre ;
- la codirection par Frontex et les États membres des opérations conjointes et des projets pilotes ;
- le renforcement des compétences de l'agence (rôle de coordination, de formation, d'analyse du risque migratoire) ;
- la capacité pour Frontex de créer des fichiers et d'échanger des données à caractère personnel.

Ce nouveau règlement constitue une nouvelle étape dans la mise en place d'une politique migratoire intégrée et renforce l'autonomie et la marge de manœuvre de Frontex. Comme l'indique le texte, « un nouveau renforcement du rôle de l'Agence est conforme à l'objectif de l'Union visant à mettre sur pied une politique ayant pour but l'introduction progressive du concept de gestion intégrée des frontières. L'Agence [Frontex] devrait, dans les limites de son mandat, soutenir les États membres dans la mise en œuvre de ce concept ».

Frontex et les droits de l'homme

Cette réforme prévoit d'encadrer les actions de Frontex afin qu'elles s'inscrivent dans le respect des droits de l'homme. Le Parlement européen a prévu la désignation d'un « officier aux droits fondamentaux » ainsi que la mise en place d'un « forum consultatif sur les droits fondamentaux » afin d'aider le conseil d'administration de l'agence⁽²¹⁾. En outre,

(17) http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14582_fr.htm

(18) Règlement (CE) n° 2007/2004 du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. http://eurollex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_349/l_34920041125fr00010011.pdf

(19) http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_fr.htm

(20) Pour le texte (consolidé) du règlement : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0344+0+DOC+XML+V0//FR#BKMD-3

(21) Le forum consultatif inclura l'Agence européenne des droits fondamentaux, le Bureau européen d'appui en

en cas de violation des droits de l'homme, Frontex pourra suspendre, voire mettre fin à ses missions.

Malgré ces avancées en matière de respect des droits de l'homme, les ONG et associations engagées dans la défense du droit des migrants demeurent sceptiques⁽²²⁾. Le réseau Migreurop⁽²³⁾, dont fait partie l'Anafé, s'est montré très inquiet à l'égard du renforcement des pouvoirs de Frontex. En effet, depuis 2006, Frontex assiste les États membres dans l'organisation conjointe de vols retour pour expulser hors du territoire européen des migrants en situation irrégulière ; en 2010, Frontex en a organisé 39 (souvent au départ de plusieurs États membres à la fois), contre seulement une dizaine en 2007. En 2011, Frontex a coordonné sept vols depuis l'Allemagne vers la Serbie ou le Kosovo⁽²⁴⁾.

Suite à une intervention de la marine italienne, dans le cadre d'une opération Frontex, en haute mer afin de refouler des migrants vers la Libye, la Cour européenne des droits de l'homme le 23 février 2012⁽²⁵⁾ a condamné l'Italie à trois titres : violations du principe de non-refoulement, de l'interdiction de refoulement collectif et du droit au recours effectif. Cet arrêt ne condamne pas Frontex en tant que telle mais bien l'Italie. En effet, bien que l'agence ait une personnalité juridique, elle considère que la responsabilité juridique engagée dans le cadre des opérations est celle de l'État hôte de ces opérations. La condamnation directe de Frontex serait donc, dans ce cadre, impossible.

Cet arrêt demeure toutefois historique car il avance sur la voie d'une condamnation des actions d'agents de Frontex contraires aux droits de l'homme.

6. La généralisation des contrôles « en porte d'avion » ou « passerelle »

Ces contrôles effectués par la Brigade Mobile d'Intervention (relevant de la PAF), permettent de diminuer le nombre d'étrangers qui ne pourraient être éloignés si leur provenance était inconnue mais aussi de contrôler les personnes qui souhaiteraient profiter de ce transit pour solliciter leur admission sur le territoire au titre de l'asile.

matière d'asile, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et des ONG spécialisées dans ce domaine.

(22) A titre d'exemple : www.ldh-toulon.net/spip.php?article4644

(23) www.migreurop.org/

(24) Communiqué de presse Migreurop, 13 mars 2012. www.migreurop.org/article2081.html

(25) CEDH, G.C 23 février 2012, Hirsi Jamaa et autres contre Italie, Req. n° 27765/09.

Selon le Comité interministériel de contrôle de l'immigration, en 2009, les contrôles en porte d'avion ont progressé de 26 % par rapport à l'année précédente, pour s'établir à 15 472, soit une moyenne journalière de 42⁽²⁶⁾.

7. L' « interdiction de retour » sur le territoire

La « directive retour » du 16 décembre 2008⁽²⁷⁾ a été transposée en France par la loi 16 juin 2011⁽²⁸⁾ qui a introduit la possibilité d'assortir une obligation de quitter le territoire français (OQTF) d'une « interdiction de retour » sur le territoire français (IRTF). Cette double peine administrative institue un véritable bannissement des étrangers de l'ensemble du territoire européen : toute mesure d'éloignement d'un étranger dans un pays membre est en effet susceptible d'être assortie d'une interdiction de retour dans l'ensemble des pays européens. Il n'est pas rare que ces personnes essaient de revenir en Europe et se retrouvent maintenues en zone d'attente, sans aucune marge de manœuvre pour régulariser leur situation.

8. La mise en place progressive des visas biométriques

A titre expérimental, un décret de 2004⁽²⁹⁾ a créé un « *traitement automatisé des données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa* », limité à sept postes consulaires⁽³⁰⁾, pour le relevé des

(26) *Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration. Rapport au Parlement*, Secrétariat Général du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration, septième rapport, mars 2011. www.assfam.org/IMG/pdf/Rapport_SGICCI_Mars_2011.pdf

(27) Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(28) Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, dite « loi Besson ».

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

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

données biométriques, et à sept postes frontières dont l'aéroport de Roissy⁽³¹⁾ pour la vérification de ces données. En réalité, l'expérience n'a été menée que dans cinq villes : Annaba, Bamako, Minsk, Colombo, San Francisco. Ce programme intitulé BIODEV, financé par la Commission européenne, permet la collecte des données biométriques de l'ensemble des demandeurs de visas. Depuis 2004, date de la mise en place de ces aéroports tests, on a observé par exemple à Bamako, que le nombre de demandeurs d'asile maliens en zone d'attente avait chuté de 87 %.

En France, la loi du 26 novembre 2003 met en place le programme VISABIO, qui succède au programme BIODEV. VISABIO consiste en un traitement informatisé de données personnelles biométriques (photographie numérisée et empreintes digitales des 10 doigts) des demandeurs de visas, données conservées pendant cinq ans dans la base de données. La France a progressivement équipé ses postes consulaires : au 1^{er} juillet 2010, 169 consulats (sur les 196 habilités à délivrer des visas, soit 86 %) disposaient d'un équipement opérationnel permettant le recueil de données biométriques⁽³²⁾.

Le programme VISABIO a été entériné par le décret n° 2010-645 du 10 juin 2010 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa.

9. La multiplication des fichiers

Il existe pléthore de fichiers, créés ces dix dernières années. Leur complexité tient au fait qu'ils sont nombreux mais également à la superposition de fichiers nationaux et de fichiers européens.

1. **VIS** : la politique en matière de visa et l'instauration du **Système d'information sur les visas (VIS)**⁽³³⁾ : Les différents États membres de l'Union européenne (consulats, police et autres autorités compétentes) peuvent consulter ce fichier comprenant les demandeurs de visa de 6 à 85 ans, afin de mieux contrôler les demandes multiples de visas et

de renforcer la mise en œuvre de la politique commune en matière de visa. Ce fichier vise également « à améliorer les contrôles de la police aux frontières, (de) lutter contre la fraude documentaire et (de) contribuer au retour des personnes ». Les données personnelles extraites des demandes de visas comprennent des données biométriques (photo et empreintes digitales).

2. **Le fichier national transfrontière (FNT)** a été étendu à l'immigration en octobre 2006⁽³⁴⁾ et prévoit la transmission par les entreprises de transport des documents de voyage et des visas. De nombreuses données sont gardées pendant une durée de trois ans : sexe, type de document d'identité, numéro et date d'expiration, validité territoriale du visa et période de validité du visa, nombre d'entrées, durée du séjour, date du passage. Pour l'instant, le traitement ne concerne que les passagers aériens en provenance ou à destination de pays limitativement énumérés par le ministère de l'intérieur et transmis à la CNIL.
3. **Le fichier des passagers aériens (FPA)** : il fait suite à la transposition de la directive 2004/82/CE du 29 avril 2004. La loi « anti-terroriste » du 23 janvier 2006, modifiée par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011, permet la collecte des données personnelles des voyageurs par les compagnies de transport. Ces données sont envoyées à la police du pays de destination avant l'atterrissage (Direction centrale de police aux frontières pour la France). De nombreuses données sont gardées pendant une durée de cinq ans : le numéro et le type de document de voyage, la nationalité, le nom et le prénom, la date de naissance, le sexe, le point de passage frontalier utilisé, le code de transport, les heures de départ et d'arrivée du transport, le point d'embarquement et de débarquement, la mention connue ou inconnue au fichier des personnes recherchées (FPR) ainsi que dans le système d'information Schengen, le nombre total des personnes transportées. La loi du 23 janvier 2006 et le décret du 19 décembre 2006 prévoient des sanctions à l'encontre des compagnies qui refusent de transmettre ces données (au maximum 50 000 euros par passager).

(31) Aéroport de Roissy, aéroport d'Orly, aéroport de Genève, postes aux frontières terrestres entre la France et la Suisse, aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, aéroport de Marseille-Provence, port de Marseille-Joliette.

(32) Sénat, *Projet de loi de finance pour 2011 : Sécurité – Immigration, asile, intégration*, www.senat.fr/rap/a10-116-110/a10-116-11011.html

(33) Le VIS a été instauré par la décision 2004/512/CE du Conseil et le règlement (CE) n° 767/2008. Il est entré en service le 11 octobre 2011.

(34) Extension prévue par le décret n° 2006-1243 du 11 octobre 2006, abrogé par le décret n° 2006-1378 du 14 novembre 2006.

4. **Fichiers** : plusieurs entreprises se sont spécialisées dans la création de ces fichiers et du transfert des données et démarchent les différents gouvernements. L'entreprise SITA explique que sa technique permet « *d'identifier rapidement et discrètement les voyageurs qui justifient une attention particulière et de recevoir davantage d'informations à leur sujet* » en mettant à la disposition des gouvernements **iBorders** et **iDetect** : iBorders « *repousse les frontières internationales bien au-delà des frontières physiques* » et iDetect permet « *d'établir un profil des passagers avant leur arrivée* ».
5. **ICONET** : en janvier 2006, la Commission européenne lançait **ICONET**, un réseau de coordination et d'information sécurisé connecté à internet pour l'échange d'informations sur l'immigration clandestine. Ce système permet notamment d'envoyer aux partenaires européens des messages d'alerte en cas d'arrivée massive ou de filières d'immigration.
6. **FNAD** : le décret n° 2007-1136 du 25 juillet 2007 a mis en place un autre fichier : **le fichier des non-admis (FNAD)** (cf infra).
7. **Règlement SIS II**⁽³⁵⁾ : le système d'information Schengen constitue un élément de la lutte contre l'immigration dite « illégale » et d'amélioration de la politique de visa. Il permet notamment de « *gérer les flux migratoires et de faciliter la coopération policière* ». Le SIS relie des fichiers nationaux (personnes recherchées, mandats d'arrêt européens, personnes disparues et signalements d'objets). Depuis 2006, ce fichier inclut des données biométriques ainsi que des données relatives à la non-admission des étrangers. Il arrive régulièrement qu'un étranger soit fiché SIS – parfois sans en avoir été informé – s'il a résidé dans un Etat de l'UE au-delà de la validité de son visa. Il faut savoir que le relèvement d'une personne du fichier SIS est une procédure extrêmement compliquée et longue, ce qui rend la situation des étrangers fichés maintenus en zone d'attente quasi-insoluble.
8. **Eurodac** est un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des migrants qui permet de déterminer si une demande de protection a déjà été déposée et, si c'est le cas, dans quel pays

européen, afin de « *déterminer l'État responsable de la demande d'asile* »⁽³⁶⁾. Une borne Eurodac a été mise en place à Roissy en septembre 2009. Toutefois, il faut noter que le fichier Eurodac en zone d'attente n'est utilisé que pour consultation et non pour alimentation. En effet, les demandes d'entrée sur le territoire au titre de l'asile ne sont enregistrées dans ce fichier que si elles ont une issue positive.

9. **Extension de l'opération Pégase lancée en 2005 à Roissy** : cette opération Parafes (Passage automatisé rapide aux frontières extérieures Schengen), lancée en octobre 2009, vise l'ensemble des aéroports français et permet, sur la base du volontariat, de ficher biométriquement les citoyens de l'Union européenne. Les données enregistrées, pour une durée de cinq ans, sont relatives au passager (empreintes digitales de huit doigts, état civil, nationalité, adresse, etc.) et à son inscription dans le fichier (numéro et date d'inscription, type, numéro et limite de validité du passeport). Ce fichier fait l'objet d'une interconnexion avec le fichier des personnes recherchées (FPR) et le système d'information Schengen (SIS).

Cet ensemble impressionnant de fichiers pose un certain nombre de questions.

Tout d'abord, qu'en est-il du croisement des données ? La loi française « informatique et libertés » de 1978 interdit l'interconnexion (ou croisement des fichiers). Pourtant, le croisement de plusieurs de ces fichiers est prévu : c'est le cas notamment du fichier SIS avec le fichier des personnes recherchées, ou encore du fichier SIS et le fichier FPA.

Mais au-delà, il est notable qu'il n'existe aucun contrôle sur le croisement des données : tous ces fichiers sont à disposition de la police aux frontières et peuvent être aisément consultés et croisés sans qu'il n'existe de garde-fou effectif.

Par ailleurs, la question de l'effacement des données pose également problème : il a été prévu que l'ensemble de ces fichiers ne conserve les données qu'entre deux et dix ans. Mais qui contrôle l'effectivité de cet effacement ?

(35) SIS II a été institué par le règlement (CE) n° 1987/2006 du 20 décembre 2006.

(36) Eurodac a été créé par le règlement CE n° 2725/2000 du 11 décembre 2000 ; sa mise en place a été précisée par le règlement CE n° 407/2002 du 28 février 2002.

Chapitre 2.

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

La zone d'attente est un espace physique, créé et défini par la loi du 6 juillet 1992 qui donne une base légale au maintien des étrangers à la frontière. Depuis sa naissance, la définition n'a cessé d'évoluer.

Lors de sa création, la zone d'attente s'étend « *des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes* ». Les étrangers ne peuvent être maintenus que dans des lieux préalablement définis par l'administration ; les préfets peuvent instituer une zone par voie d'arrêté dans un port, un aéroport ou une gare ouverte au trafic international (articles L. 221-1 et suivants du CESEDA).

Concrètement, cet espace correspond à la zone sous douane dont l'accès est limité. Il peut inclure des lieux d'hébergement « *assurant des prestations de type hôtelier* », ce qui est le cas actuellement pour la zone de l'aéroport de Roissy CDG avec la ZAPI 3 (zone d'attente pour personnes en instance). Dans d'autres zones, les étrangers peuvent être retenus dans un hôtel situé à proximité.

En août 2012, le ministère de l'Intérieur a publié une liste de 51 zones d'attente en France métropolitaine et en Outre-Mer. Ces zones peuvent être placées sous l'autorité de la police aux frontières (PAF), de la gendarmerie, de la police nationale ou des agents des douanes. Les conditions de maintien dans ces zones sont très variables. L'article 10 de la loi du 17 juin 2011 prévoit une zone d'attente étendue tout au long des frontières fluviales ou terrestres de la Guyane (article L. 221-1 du CESEDA modifié par art. 10, I).

Certaines zones existent formellement mais ne sont quasiment jamais utilisées, en raison de la faiblesse du transit international. En cas d'activation, les autorités administratives, non familières de la procédure, peuvent être prises au dépourvu, des personnes peuvent être maintenues dans des locaux de police ou être empêchées de débarquer et bloquées à l'intérieur d'un navire. Certaines sont transférées d'une zone à une autre afin de faciliter leur renvoi. Dans ces conditions, elles ne peuvent bénéficier de « *prestations de type hôtelier* » prévues par la loi ni exercer véritablement leurs droits.

Extension de la définition

Deux arrivées par voie maritime en 2001 et en 2010 ont poussé la France à modifier la définition des zones et à en élargir les contours.

En **février 2001**, un millier de Kurdes débarquent sur les plages à proximité de Fréjus. Aucune zone d'attente n'existe ou n'a de capacité suffisante pour les « accueillir ». Le préfet du Var réquisitionne une caserne mais le juge des libertés et de la détention libère les personnes maintenues en raison de l'irrégularité de la procédure. La loi du **26 novembre 2003** élargit la définition pour les cas d'arrivée par voie maritime ; une zone d'attente peut désormais être créée « *à proximité du lieu de débarquement* », en cas d'afflux « massif »⁽³⁷⁾.

En **janvier 2010**, 123 Kurdes débarquent sur les côtes corses. Placés en rétention, ils sont libérés par le juge pour irrégularités de procédure et le ministre de l'Immigration déclare son souhait de modifier la législation pour pallier une situation qui serait inadaptée aux « arrivées massives ».

La loi du **16 juin 2011**, dite « Loi Besson », prévoit une nouvelle extension géographique de la zone d'attente : « *lorsqu'il est manifeste qu'un groupe d'au moins dix étrangers vient d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres, la zone d'attente s'étend, pour une durée maximale de vingt-six jours, du ou des lieux de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche* » (art. L. 221-2 du CESEDA).

Une zone peut être créée dès que l'administration constate un « *groupe d'au moins 10 étrangers arrivant à la frontière en-dehors d'un poste frontalier* ». Cette zone s'étend alors du lieu de découverte du groupe au point de passage frontalier le plus proche, ce qui peut couvrir une surface très importante. Et, bien qu'ils soient déjà sur le sol français, les

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

membres du groupe sont considérés comme « non admis » et peuvent ainsi être refoulés à tout instant.

La circulaire du 17 juin précise que « *ce dispositif a vocation à être utilisé de manière exceptionnelle* » mais l'article 10 de la loi instaure une frontière mouvante et une zone extensible, qui colle à la peau d'un groupe d'étrangers découvert sur le sol français. L'imprécision de la notion d'« *un groupe d'au moins dix étrangers* » qui « *vient d'arriver* » fait courir le risque d'une détention arbitraire. Cependant, l'identification imprécise des membres du groupe, le caractère récent ou non de leur arrivée sur le territoire français ou l'étendue excessive du périmètre de découverte devraient pouvoir être sanctionnés par le juge judiciaire ou administratif.

Les dispositions de la nouvelle loi semblent en outre ne pas correspondre à l'esprit de la directive du 16 décembre 2008. L'article 18 de la directive permet en effet des dérogations pour un « *nombre exceptionnellement élevé* » d'étrangers alors que la loi se réfère à « *un groupe d'au moins dix étrangers qui vient d'arriver* ». De plus, ces dérogations ne peuvent porter que sur les délais de contrôle juridictionnel accéléré et la rétention des familles et ne permettent en aucun cas à l'État de s'affranchir de ses obligations dans la durée. Enfin, la directive ne prévoit des dérogations qu'à l'égard des « *ressortissants d'États tiers soumis à une obligation de retour* » : les demandeurs d'asile devraient en être exclus mais la loi de 2011 n'opère aucune distinction entre les personnes considérées.

Le ministère de l'Intérieur a répondu à nos préoccupations en indiquant que les dispositions de la directive retour ne s'appliquent pas à la zone d'attente.

1. Situation dans les aéroports

A l'arrivée d'un vol, le contrôle des passagers se fait en général lors de leur passage devant les guichets de la police. Certains se font contrôler dès la sortie de l'avion, on parle alors de « contrôle passerelle » ; la PAF identifie ainsi le lieu de provenance et la compagnie aérienne pour pouvoir ultérieurement renvoyer plus facilement les personnes non admises. La PAF procède aux vérifications des conditions d'entrée et sépare les personnes susceptibles de ne pas les remplir. Elle peut décider de ne pas admettre ces dernières sur le territoire français et de les placer en zone d'attente pendant le temps nécessaire à leur réacheminement, période qui ne peut en principe dépasser vingt-six jours⁽³⁸⁾. Ce placement concerne

(38) La mesure de placement en zone d'attente est tout d'abord décidée par l'administration pour une durée maximale de 4 jours. Au-delà, le placement ne peut être

également les étrangers qui sollicitent l'admission au titre de l'asile, les services du ministère de l'Intérieur statuant sur le caractère « manifestement infondé » ou non de leur demande de protection.

Le CESEDA précise les droits des étrangers maintenus en zone d'attente et notamment le droit au « jour franc »⁽³⁹⁾, c'est-à-dire le droit de ne pas être renvoyé pendant les 24 heures du jour suivant l'arrivée (voir ci-après), et le droit de bénéficier de « prestations de type hôtelier ». A l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle, la zone d'hébergement appelée ZAPI 3 dispose ainsi de 160 places.

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

– Lors de leur arrivée à Roissy, certains étrangers ne parviennent pas à franchir le premier contrôle, la PAF refusant d'entendre leur demande spontanée et les laissant errer dans le terminal de l'aéroport. Tant qu'ils ne parviennent pas à se faire enregistrer, ils n'existent pas pour l'administration, ils sont considérés comme de simples voyageurs et ne peuvent pas bénéficier des droits attachés au maintien. Ils attendent leur enregistrement, parfois pendant plusieurs jours, sans nourriture ni possibilité de recevoir des soins. Il s'agit le plus souvent de demandeurs d'asile ou de personnes dont la provenance est ignorée et qui de ce fait ne pourront pas être refoulées.

– Le passager « en transit » peut être conduit d'office vers son vol de continuation ; il se trouve en situation de transit « assisté », n'est pas transféré en ZAPI 3 et reste dans le terminal ; il n'a pas accès aux prestations hôtelières⁽⁴⁰⁾.

prolongé que sur décision du juge des libertés et de la détention, portant la durée maximum de maintien en zone d'attente à 20 jours. La durée maximum de ce maintien peut être portée à 26 jours dans certains cas particuliers (dépôt d'une demande d'asile en fin de procédure – dans les 6 derniers jours de détention, dépôt d'un recours en annulation contre le refus d'asile à la frontière, groupe d'étrangers maintenu en zone d'attente mobile).

(39) Article L. 213-2 du CESEDA – Le jour franc est un jour entier de 0 heure à 24 heures, de sorte que le rapatriement ne peut intervenir qu'à partir du surlendemain de la notification du refus d'entrée, à 0 heure.

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

– Il arrive que la PAF place une personne dans un local de police et procède à son renvoi dans la même journée sans qu'elle puisse bénéficier du droit au jour franc, faute d'en avoir eu connaissance ; ces personnes renvoyées sans avoir reçu notification de la décision de maintien ni des droits pourront alors ne pas apparaître dans les statistiques.

– Il arrive que des personnes soient maintenues dans des postes de police situés dans les aéro-gares et ainsi privées « de prestations de type hôtelier » et de conditions d'accueil conformes aux exigences de la loi.

A Roissy, lorsque les capacités d'hébergement sont dépassées ou pour des raisons de commodité⁽⁴¹⁾, il arrive que la police utilise des salles d'embarquement ou les locaux des postes de police dans les aéro-gares pour y maintenir des étrangers.

2. Situation dans les gares

La création de zones d'attente dans les gares ferroviaires « ouvertes au trafic international » a été rendue possible par une loi du 27 décembre 1994. L'objectif du ministre de l'Intérieur de l'époque était de pallier « *le développement des tentatives d'entrées irrégulières notamment en provenance de l'Est de l'Europe (...) dans une dizaine de gares* »⁽⁴²⁾.

Les zones d'attente des gares ne sont pas fréquemment utilisées car l'administration persiste en général à considérer qu'elle n'a pas à y placer les étrangers à l'encontre desquels elle peut procéder à une réadmission (en invoquant l'application des accords de Schengen ou de la directive retour⁽⁴³⁾). Les étrangers interceptés dans les gares sont alors généralement placés dans un local ou un centre de rétention administrative.

Cette interprétation est erronée : si un étranger se présentant à la frontière par voie ferroviaire est refusé, il devrait se voir notifier une décision de refus d'entrée. L'arrêt du Conseil d'État du 29 juillet 1998 précise bien que « *lorsque l'administration oppose un refus d'entrée en France à un étranger qui ne*

peut repartir immédiatement ou qui demande son admission au titre de l'asile, elle est tenue de le maintenir en zone d'attente ». En règle générale, l'étranger « ne peut repartir immédiatement » sauf s'il renonce expressément au délai d'un jour franc, renonciation qu'il n'est pas à même de faire en connaissance de cause sans informations précises sur sa situation et ses droits.

3. Situation dans les ports⁽⁴⁴⁾

Les étrangers embarqués clandestinement dans un navire faisant escale dans un port français pose la problématique de la consignation à bord.

Selon le HCR⁽⁴⁵⁾, « *le débarquement des passagers clandestins est souvent très difficile à obtenir. Un dénouement positif dans ce genre de situation dépend largement de la nationalité de la personne concernée, de la possibilité que l'on ait de l'identifier, de l'itinéraire prévu du navire à bord duquel elle se trouve et surtout du degré de coopération possible des autorités portuaires et d'immigration dans les ports d'étape prévus pour le navire* ».

La plupart des États européens considèrent que les transporteurs maritimes sont responsables de la présence du (ou des) passager(s) clandestin(s) à bord de leurs navires. C'est pourquoi certains États, dont la France, refusent de les laisser débarquer en les consignant à bord.

En France, en théorie, les procédures d'entrée sur le territoire et de maintien en zone d'attente des étrangers embarqués clandestinement dans un navire faisant escale dans un port (ou « passagers clandestins ») sont les mêmes que pour tous les étrangers se présentant à une frontière aérienne ou maritime. En effet, la loi n° 94-1136 du 27 décembre 1994 a modifié l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, issu de la loi du 6 juillet 1992, pour prendre en compte leur situation.

En pratique, la situation est tout autre.

Trois époques successives

Jusqu'en 1993, la pratique de la consignation des passagers « clandestins » à bord reposait plus sur un accord entre l'État et les armateurs que sur le droit : la consignation était la règle, mais l'État acceptait de négocier au cas par cas le débarquement et le renvoi par voie aérienne en marge de toute pro-

(41) Lorsque les personnes sont renvoyées dans la journée, elles ne sont pas transférées dans la zone d'hébergement.

(42) Assemblée nationale, JO du 17 décembre 1994, p.9269.

(43) L'article 6 de la directive 2008/115 du 16 décembre 2008, dite « directive retour », stipule en effet que les États membres peuvent décider d'appliquer les accords de réadmission bilatéraux plutôt que de renvoyer des personnes en situation irrégulière dans leur pays de nationalité.

(44) Migreurop, *Aux bords de l'Europe. L'externalisation des contrôles migratoires*, Rapport 2012-2011.

(45) Hcr (2005) : *Note d'information en vue de la Table ronde d'experts sur le sauvetage et l'interception en mer en Méditerranée*.

cédure légale. L'armateur devait avoir obtenu un laissez-passer du consulat pour le « clandestin » et des places sur un vol pour lui et les membres de son escorte si nécessaire. Le navire devait ne pas quitter le port avant le décollage de l'avion ou le retour à bord du passager s'il avait refusé l'embarquement. En somme, l'État acceptait de laisser débarquer les « clandestins » pour permettre leur réacheminement par voie aérienne seulement lorsqu'il avait l'assurance que celui-ci pouvait être réalisé ou qu'en cas d'échec, le navire les reprenne à son bord. L'armateur se débarrassait de ses passagers indésirables et l'État ne prenait ainsi aucun risque.

En 1994, cette coopération entre État et armateurs a été brutalement interrompue, peut-être du fait de l'irruption, par l'intermédiaire de l'Anafé, de la préoccupation du respect de la dignité et des droits des passagers clandestins, comme dans l'affaire de l'Altaïr à Dunkerque en avril 1994. Des avocats et militants associatifs ont soustrait à la surveillance de l'armateur et de la police huit passagers ; ces personnes, après avoir été consignées à bord du navire quelques jours, avaient été débarquées et retenues dans un hôtel sous la responsabilité de l'armateur dans l'attente de leur réacheminement. Les dispositions de l'ancien article 35 ter de l'ordonnance de 1945 sur la responsabilité des transporteurs offraient à l'administration, depuis le 1^{er} mars 1993, une base claire pour leur imposer l'organisation et la prise en charge du réacheminement, ce qui justifiait à ses yeux la consignation. Sur cette base et depuis 1994, les services de contrôle aux frontières faisaient invariablement savoir au capitaine du navire que le passager n'était pas autorisé à débarquer et qu'il était en conséquence consignés à bord sous sa responsabilité pour la durée de l'escale.

Par un **arrêt du 29 juillet 1998**, le Conseil d'État a clairement jugé illégale la consignation à bord. Les conclusions du commissaire du gouvernement sont claires : « *la pratique, qui était dépourvue de base légale claire avant la loi du 6 juillet 1992, est depuis l'adjonction par cette loi de l'article 35 quater certainement contraire à la loi* ». Il a fait observer que « *l'article 35 quater régit de façon exclusive la situation des étrangers non-admis ou demandeurs d'asile aux frontières maritimes* » et que « *dès lors qu'il s'écoule un certain délai entre l'arrivée de l'étranger à la frontière maritime ou aérienne, d'une part, et son renvoi ou son admission sur le territoire, d'autre part, l'intéressé doit être placé pendant ce délai dans les conditions que décrit l'article 35 quater, dont le champ d'application ne comporte aucune exception, et ne distingue pas entre la voie maritime et la voie aérienne* ».

Cet arrêt du Conseil d'État a modifié le rapport de force avec le ministère de l'Intérieur et permis

aux armateurs d'obtenir plus facilement son accord pour débarquer les passagers dans les rares cas où ils l'estiment indispensable et utile. Ainsi, en réponse en septembre 1998 à l'Anafé, un agent maritime a noté, pour s'en satisfaire, que le ministère avait assoupli sa position : il acceptait à nouveau le rapatriement des passagers par voie aérienne sous réserve des conditions de sa réussite (accord des intéressés, laissez-passer des autorités consulaires du pays de destination) et du réembarquement en cas d'échec (départ effectif de l'avion pendant l'escale du navire et engagement du transporteur de les reprendre).

Aucun progrès en faveur du respect des droits des passagers ne semble avoir été constaté (aucune chance de débarquer en l'absence de laissez-passer ou de volonté de retour, en cas de demande d'asile par exemple), ni même du droit positif, tel qu'il résulte pourtant des articles L. 213-4 et suivants et L. 221-1 et suivants du CESEDA. Les armateurs agissent au contraire de plus en plus souvent dans les seuls cas où les passagers clandestins acceptent d'être renvoyés, rendant possible leur rapatriement par avion. De nombreux cas de consignation à bord ont été recensés ces dernières années en Europe⁽⁴⁶⁾. Pourquoi demander en effet le débarquement et le placement du passager en zone d'attente pour quelques heures ou quelques jours, pour devoir le reprendre à bord à la fin de l'escale ?

Mais sans volonté des armateurs, aucune action n'est aujourd'hui possible. Seule une procédure accessible et offrant une chance raisonnable d'en retirer un avantage concret, en l'occurrence le débarquement définitif des passagers clandestins, pourrait inciter les armateurs à vouloir faire respecter le droit.

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

Une procédure permettant le débarquement définitif des passagers ?

Parce que l'administration a intérêt à voir repartir l'étranger avec le même navire, elle va interdire son débarquement et ordonner son maintien à bord, dût-elle commettre une atteinte à sa liberté. Et c'est d'abord sur la responsabilité alléguée

(46) Migreurop, *Aux bords de l'Europe. L'externalisation des contrôles migratoires*, Rapport 2010-2011.

du transporteur qu'elle va essayer de fonder sa décision. L'illégalité de la consignation à bord des navires, aujourd'hui clairement établie, permet d'obtenir le placement des passagers clandestins en zone d'attente le temps de l'escale (notamment à Marseille ou à Dunkerque où la consignation ne serait plus systématique).

L'illégalité de la décision administrative imposant au transporteur de réacheminer le passager par le même navire n'a donné lieu qu'à très peu de contentieux.

Pourtant, cette illégalité semble claire. D'une part, l'applicabilité même du principe de la responsabilité du transporteur qui a acheminé un étranger dépourvu des documents nécessaires à l'entrée en France est discutable. Ce principe a été introduit dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 par la loi du 26 février 1992, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1993, transposant l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen, mais ce texte n'est applicable qu'au transport, aérien ou maritime, de voyageur et pas au transport maritime de marchandise, jamais évoqué dans les travaux préparatoires et régi par d'autres textes. D'autre part, si l'article L. 213-4 du CESEDA permet à l'administration d'imposer au transporteur d'organiser et de prendre en charge le réacheminement de l'étranger, il ne lui permet pas de lui imposer le moyen de transport à utiliser.

Au contraire, la décision administrative prescrivant au transporteur de reprendre le passager clandestin à bord du navire qui l'a acheminé constitue la plupart du temps une violation de ce texte :

- en effet, ce texte impose au transporteur de réacheminer l'étranger sans délai dans l'État du port d'embarquement ou, à défaut, dans celui dont il a la nationalité, ou enfin dans tout autre État où il est admissible,
- alors que, le plus souvent, le navire effectue un long périple, avec des escales dans des pays dont le passager n'a pas la nationalité et où il n'est pas légalement admissible, avant éventuellement, mais pas obligatoirement, de retourner au point d'embarquement du passager.

Il résulte de cette pratique que l'étranger peut alors ne pas bénéficier d'un délai d'un jour franc avant son renvoi pourtant prévu par la loi, alors même que les escales sont de plus en plus courtes et le plus souvent inférieures à ce délai.

A ce jour, seul le tribunal administratif de Montpellier, devant lequel la 2^{ème} partie de cette argumentation a été soulevée pour la première fois, s'est prononcé, par un jugement du 3 juillet 1998 (Société Poyarkovo c/ Préfet de l'Hérault).

Le 19 avril 1998, le Poyarkovo faisait escale à Sète en provenance d'Afrique, avec à son bord sept passagers clandestins. Aussitôt, la police exigeait du capitaine que les passagers soient maintenus à bord et leur notifiaient qu'ils étaient non-admis sur le territoire et devaient repartir par bateau, pour Salerne (prochaine escale prévue), le 21 avril (date de départ prévue). Le tribunal, « considérant qu'il est constant que les sept passagers ne possédaient aucun document, titre ou visa les autorisant à entrer et à séjourner en Italie et qu'aucun accord n'avait été obtenu ni même sollicité auprès des autorités italiennes pour laisser légalement les intéressés pénétrer sur leur territoire ; qu'en imposant ainsi à la société Poyarkovo et au commandant de son navire, en violation de l'article 35 ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945, d'acheminer les passagers à destination d'un lieu où ceux-ci n'étaient pas légalement admissibles, l'autorité administrative a commis une erreur de droit qui entache d'excès de pouvoir cette décision ; que les requérants sont dès lors fondés à demander son annulation », décide que « les décisions en date du 19 avril 1998 par lesquelles l'autorité administrative (...) a prévu que les intéressés repartiraient par le même bateau le 21 avril 1998 à destination de Salerne sont annulées ».

Par ces motifs, et même s'il ne se prononce que sur la question de la destination (et non sur celle du moyen de transport ni sur celle du délai), le tribunal adopte clairement une interprétation stricte des possibilités ouvertes à l'autorité administrative pour décider des modalités de réacheminement des passagers clandestins qu'elle peut imposer à l'armateur. Le ministère de l'Intérieur, interrogé sur cette décision en octobre 1998 par l'Anafé, a répondu que le délai pour faire appel du jugement n'était pas expiré et qu'il réfléchissait. Il n'a finalement pas fait appel (pour éviter une jurisprudence défavorable du Conseil d'État ?), mais n'a pas pour autant modifié sa pratique.

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

Par ailleurs, il convient de noter l'augmentation des sanctions financières envers les compagnies de transport en cas de non-respect des obligations qui leur incombent. Ces compagnies sont en effet tenues de vérifier, avant d'embarquer un passager, que celui-ci est régulièrement admissible sur le territoire de destination. Ces dernières risquent des amendes relatives à la non déclaration des migrants aux autorités de contrôle dans les ports, mais peuvent également encourir d'autres types de sanctions, telles qu'une peine d'emprisonnement et une amendes dans le cas où elles auraient favorisé ou dissimulé l'embarquement ou le débarquement d'un « passager clandestin ».

Ainsi, pour ne pas être condamnés, certains transporteurs maritimes en viennent à refuser le débarquement des étrangers. Il s'agit de pratiques courantes – même s'il est impossible d'avoir une estimation chiffrée –, qui portent atteinte au droit d'asile. Car si la loi précise que les compagnies de transport ne sont pas sanctionnées lorsque la personne est admise au titre de l'asile, les contrôleurs des compagnies ne prennent pas le risque de laisser entrer un demandeur d'asile démuné de document de voyage. En effet, *« le maintien à bord durant l'escale permet surtout de ne pas retarder le bateau car si le migrant est informé de ses droits – notamment celui de demander l'asile ou de se faire soigner – le bateau va être immobilisé plus longtemps jusqu'à ce que le requérant obtienne une réponse à sa demande de protection ou ne soit plus hospitalisé »*.

Les États européens s'affranchissent ainsi du principe de la Convention de Genève (article 31).

Les procédés utilisés sont parfois lourds de conséquence car ils incitent des passagers clandestins à sauter des navires lorsqu'ils arrivent à proximité des côtes ou lorsqu'ils n'ont pas été autorisés à descendre du bateau. Si certains réussissent à atteindre le rivage, d'autres se noient. Plusieurs cas ont été révélés aux abords du port de La Rochelle, entre Nantes et Saint-Nazaire et près du Havre où à deux reprises (novembre 1994 et septembre 2003), trois passagers clandestins ont été retrouvés sans vie sur les berges de la Seine⁽⁴⁷⁾.

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

Chapitre 3.

Qui peut être maintenu en zone d'attente ?

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

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

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

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

Il est à noter que la loi n'opère aucune distinction entre les mineurs et les majeurs, dès lors, les mineurs étrangers subissent le même sort que les adultes : jusqu'à vingt (-six) jours d'enfermement destinés à permettre à la Police aux Frontières (PAF) de préparer leur renvoi⁽⁴⁸⁾.

1. Les non-admis

Un non-admis est une personne qui n'est pas autorisée à entrer sur le territoire au regard des conditions d'entrée telles que définies par le CESEDA. La personne est placée en zone d'attente le temps strictement nécessaire à son renvoi.

La PAF procède à un examen des documents produits par l'étranger. Si elle estime qu'ils ne sont pas valables, elle peut prendre une décision de refus d'entrée motivée qui, une fois notifiée, permet de renvoyer l'étranger vers son lieu de provenance sous

réserve du délai d'un jour franc⁽⁴⁹⁾. Le recours formé contre cette décision n'est pas suspensif.

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

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

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

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

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

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

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

Lorsque la France est le premier point d'entrée dans l'espace Schengen, c'est-à-dire que l'étranger transit par la France pour se rendre dans un autre État de l'espace Schengen, la PAF vérifie que les conditions d'entrée dans le pays de destination sont

(48) Cf. Chapitre 4. Les mineurs isolés en zone d'attente.

(49) Cf. Chapitre 5. Maintien en zone d'attente : procédure et droits / 2. Le jour franc.

remplies et, dans le cas contraire, l'entrée sur le territoire sera refusée et l'étranger sera placé en zone d'attente. Les conditions d'entrée sont communes dans l'espace Schengen, seules les modalités diffèrent (comme la forme de l'attestation d'accueil ou le montant des ressources).

Personnes considérées comme non-admises : à Orly : 1206 en 2009, 861 en 2010, 880 en 2011 ; à Roissy : 8970 en 2009, 6323 en 2010, 6013 en 2011⁽⁵⁰⁾.

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

La loi 16 juin 2011⁽⁵¹⁾ a introduit la possibilité d'assortir une obligation de quitter le territoire français (OQTF) d'une « interdiction de retour » sur le territoire français (IRTF) : toute mesure d'éloignement d'un étranger dans un pays membre est susceptible d'être assortie d'une interdiction de retour dans l'ensemble des pays européens.

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

Mise en place d'un fichier des non-admis (FNAD)

Le décret n° 2007-1136 du 25 juillet 2007 a mis en place un nouveau fichier à titre expérimental d'une durée de deux ans visant à lutter contre l'entrée et le séjour irrégulier des étrangers en France. Cette expérience a été prorogée pour une durée de deux ans supplémentaires par le décret n° 2009-1483 du 1^{er} décembre 2009. Ce nouveau système, limité à l'aéroport de Roissy CDG, a concerné le contrôle des étrangers en provenance d'un pays extérieur à l'espace Schengen.

Ainsi les personnes ne remplissant pas les conditions d'entrée ont pu être inscrites dans ce fichier. Les différentes données peuvent être conservées

(50) Statistiques de la DPAF.

(51) Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, dite « loi Besson ».

pendant cinq ans : il s'agit de l'identité de l'étranger, de son titre de voyage, des images numérisées de la photographie et des empreintes digitales des dix doigts, de l'image numérisée de la page du document d'identité ou de voyage supportant la photographie du titulaire, des données relatives au transport, du motif du refus d'entrée sur le territoire et de la suite réservée à la procédure de non-admission.

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

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

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

Ces dispositions sont prévues dans la partie réglementaire du CESEDA⁽⁵²⁾.

a – Visa⁽⁵³⁾

Les articles L. 211-2 à L. 211-2-1 prévoient l'obligation de visa. Celui-ci constitue l'autorisation, donnée par les services diplomatiques d'un État, à un étranger, de séjourner sur son territoire et se matérialise par une vignette apposée au passeport de l'étranger. Les articles R. 211-4 et 211-4-1 et les articles D. 211-5 à R. 211-10 visent également la

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

(53) Pour plus d'informations : *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, GISTI, 9^{ème} édition, décembre 2011.

procédure d'instruction et les recours contre les refus de visa.

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

Depuis le décret n° 2008-223 du 6 mars 2008, l'article R. 211-1 précise que :

Art. R. 211-1 – Un arrêté du ministre chargé de l'immigration détermine la nature des documents prévus au 1° de l'article L. 211-1 sous le couvert desquels les étrangers sont admis à franchir la frontière.

L'admission sur le territoire français d'un étranger porteur d'un visa peut être subordonnée à un examen de ses empreintes digitales, aux fins de comparaison avec les données enregistrées dans le traitement automatisé mentionné à l'article L. 611-6 lors de la présentation de la demande de visa.

– Les visas de court séjour⁽⁵⁴⁾

Concernant les différents visas de court séjour existants, il convient de différencier les situations de séjour sur le territoire des situations de transit.

– Dans les situations de séjour sur le territoire, le visa le plus courant est le **visa Schengen**. Il permet à son titulaire de circuler librement dans les 25 pays de l'espace Schengen pour des séjours d'une durée maximum de 90 jours par période de six mois.

C'est le type de visa qui est délivré pour des voyages de tourisme, des voyages d'affaires ou pour des visites familiales ; il est également délivré afin de permettre à son titulaire de venir suivre en France des formations courtes, participer à des stages ou à des conférences, des réunions d'entreprises, ou encore exercer une activité rémunérée (quelle qu'en soit la forme) dont la durée n'excède pas 3 mois.

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

Ce visa peut être délivré pour une seule ou plusieurs entrées sur le territoire Schengen en fonction des motifs du séjour. Dans le deuxième cas, il s'agit d'un **visa de circulation**, valable de 1 à 5 ans, et autorisant le demandeur à séjourner jusqu'à 90 jours par période de 6 mois.

– Dans les situations de transit, il existe plusieurs situations, exigeant ou non un visa.

En premier lieu, l'étranger qui transite par un aéroport français – ou européen – sans sortir de la zone dite internationale n'a pas besoin de visa, dans la mesure où il n'entre pas sur le territoire. Toutefois, certaines nationalités sont soumises à un **visa de transit aéroportuaire** (VTA, cf. supra) pour effectuer ce transit.

Enfin, un visa de court séjour Schengen est requis dans les situations de transit qui nécessitent l'entrée sur le territoire (dans le cas d'un changement d'aéroport par exemple).

– Les visas de long séjour

Ce visa permet à l'étranger de séjourner en France au-delà de trois mois. Le visa long séjour doit être produit par l'étranger qui sollicite la délivrance d'un titre de séjour.

La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 a introduit un nouvel article L. 211-2-1 au CESEDA prévoyant une « *évaluation de son degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République* » ainsi qu'une formation de deux mois dans les cas d'une mauvaise maîtrise, afin de « *permettre [à un conjoint de Français] de préparer son intégration républicaine dans la société française* ».

– Les visas mixtes

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

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

Le décret n° 2007-1560 du 2 novembre 2007 et le décret n° 2010-645 du 10 juin 2010 ont respectivement modifié les articles R. 211-4-1 et R. 611-8 du CESEDA concernant le traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa⁽⁵⁵⁾.

(55) Décret n° 2007-1560 du 2 novembre 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa pris pour l'application de l'article L. 611-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et modifiant la partie réglementaire de ce code ; Décret n° 2010-645 du 10 juin 2010 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa.

(54) www.diplomatie.gouv.fr/fr/la-france/venir-en-france/entrer-en-france/article/quel-type-de-visa-solliciter

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

« Ce traitement a pour finalité :

– de mieux garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, en prévenant les fraudes documentaires et les usurpations d'identité ;

– de permettre l'instruction des demandes de visas en procédant notamment à l'échange d'informations, d'une part, avec des autorités nationales, d'autre part, avec les autorités des Etats Schengen au travers du système d'information sur les visas (VIS) pour les données biométriques se rapportant aux visas pour un séjour d'une durée inférieure à trois mois délivrés par les autorités françaises.

Il vise :

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

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

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

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

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

b – Motif du voyage

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

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

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

1^o Pour un séjour touristique, tout document de nature à établir l'objet et les conditions de ce séjour, notamment sa durée ;

2^o Pour un voyage professionnel, tout document apportant des précisions sur la profession ou sur la qualité du voyageur ainsi que sur les établissements ou organismes situés sur le territoire français par lesquels il est attendu ;

3^o Pour un séjour motivé par une hospitalisation, tout document justifiant qu'il satisfait aux conditions requises par l'article R. 6145-4 du code de la santé publique pour l'admission dans les établissements publics de santé, sauf dans le cas de malades ou blessés graves venant recevoir des soins en urgence dans un établissement français.

4^o Pour un séjour motivé par des travaux de recherche au sens du deuxième alinéa de l'article L. 313-8, le titre de séjour délivré par un Etat membre de l'Union européenne, un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou par la Confédération suisse, la convention d'accueil signée dans le même Etat ainsi que l'un des justificatifs prévus à l'article R. 211-28.

c – Attestation d'accueil

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

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

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

peut être français ou étranger mais muni d'un des titres de séjour prévus par les textes en vigueur.

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

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

Le décret n° 2005-937 du 2 août 2005, modifié par le décret n° 2006-1378 du 14 novembre 2006, institue un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux demandes de validation des attestations d'accueil.

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

Dans le cas où une personne n'est pas hébergée, elle doit avoir réservé et prépayé une chambre d'hôtel pour la totalité de son séjour, et ce avant l'arrivée en France. La PAF vérifie systématiquement si la réservation d'hôtel a bien été effectuée dans sa totalité.

d – Frais de séjour

L'article R. 211-28 précise les moyens d'existence requis. Ceux-ci sont communiqués régulièrement à la Commission européenne conformément à l'article 34 du Règlement (CE) n° 562/2006 établissant le code Schengen. La personne qui se présente à la frontière doit être en mesure de démontrer ses moyens d'existence, c'est-à-dire une somme d'argent suffisante pour subvenir à ses besoins le temps de son séjour. Ces ressources doivent actuellement⁽⁵⁶⁾ être de 65 euros par jour si la personne est logée à l'hôtel (montant journalier du SMIC multiplié par le nombre de jours de présence de l'étranger sur le territoire) ou de 32,5 euros si la personne est en possession d'une attestation d'hébergement. En outre, nul ne peut se substituer à l'intéressé pour justifier des moyens d'existence requis.

Il est également arrivé que des personnes se voient refuser l'entrée sur le territoire car elles disposent d'une somme trop importante (à discrétion de la PAF).

Art. R. 211-28 – L'étranger sollicitant son admission en France peut justifier qu'il possède les moyens d'existence lui permettant de faire face à ses frais de séjour, notamment, par la présentation d'espèces, de chèques de voyage, de chèques certifiés, de cartes de paiement à usage international, de lettres de crédit.

Les justifications énumérées au premier alinéa sont appréciées compte tenu des déclarations de l'intéressé relatives à la durée et à l'objet de son séjour ainsi que des pièces produites à l'appui de ces déclarations et, le cas échéant, de la durée de validité du visa.

e – Couverture maladie

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

Art. R. 211-29 – Les entreprises d'assurances, les mutuelles et les institutions de prévoyance habilitées à exercer en France une activité d'assurance ainsi que les organismes d'assurance ayant reçu les agréments des autorités de leur État d'origine pour l'exercice des opérations d'assurance concernées sont considérés comme agréés pour l'application des dispositions du 2° de l'article L. 211-1.

Le contrat d'assurance souscrit par l'étranger ou par l'hébergeant pour le compte de celui-ci doit couvrir, à hauteur d'un montant minimum fixé à 30 000 euros, l'ensemble des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, susceptibles d'être engagées pendant toute la durée du séjour en France.

f – Documents afférents aux garanties de rapatriement : le billet de retour

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

De plus, la personne qui désire se rendre en France doit également être en possession d'une attestation d'un opérateur d'assurance agréé pour des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait

(56) JOUE n°C 72, 10 mars 2012.

engager en France. Cette attestation sera exigée lors du contrôle à la frontière.

Art. R. 211-31 – Peuvent être des documents relatifs aux garanties de rapatriement :

1° Les titres de transport maritime, ferroviaire, routier ou aérien valables pour revenir dans le pays de résidence habituelle et dont, le cas échéant, le porteur veille à maintenir la validité jusqu'à la date de son départ ;

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

g – Circulation des mineurs

Certains mineurs peuvent se voir refuser l'entrée du territoire, s'ils ne disposent pas de documents de voyage adéquats.

Le mineur étranger, qui réside en France, n'est pas obligé de posséder un titre de séjour. Toutefois, afin de faciliter ses déplacements hors de France, il peut obtenir un document de circulation pour étranger mineur (DCEM). Ce titre permet au jeune, après un voyage à l'étranger, de justifier de la régularité de son séjour en France et d'être réadmis, en dispense de visa, en France ou aux frontières extérieures de l'Espace Schengen. Ce document doit être accompagné d'un passeport valide. Il dispense le mineur d'un visa consulaire retour (si l'enfant est né à l'étranger), comme c'est également le cas du titre d'identité républicain (si l'enfant est né en France)⁽⁵⁷⁾.

2. Les étrangers en transit interrompu

Il s'agit des personnes qui n'ont pu poursuivre leur voyage pour l'un des motifs suivants :

1° l'entreprise de transport a refusé de les acheminer vers leur pays de destination finale – faute de satisfaire aux conditions d'entrée dans ce pays ;

2° les autorités françaises leur ont refusé l'accès au territoire en se référant aux conditions décrites dans le Code Frontières Schengen pour le pays de destination finale. Il arrive que les autorités françaises se réfèrent à tort aux conditions posées pour la France alors que les intéressés n'ont aucunement l'intention d'y séjourner.

3° la PAF anticipe sur d'éventuels refus d'entrée dans le pays de destination finale avec comme conséquence un refoulement vers la France ; en

raison de ce risque de « ping-pong », la PAF ne permet pas aux personnes de poursuivre leur voyage, elle les renvoie vers le dernier lieu de provenance ou vers le pays d'origine ou, si ce renvoi n'est pas possible immédiatement, elle les place en zone d'attente.

La procédure de transit interrompu a concerné à Orly 48 personnes en 2010, 74 en 2011 et à Roissy 604 en 2010, 372 en 2011⁽⁵⁸⁾.

Les moyens mis à la disposition des services de police auprès des compagnies aériennes en vue de l'identification des voyageurs et de leur parcours sont de plus en plus nombreux. Plus précisément, deux fichiers visent à cette identification : le fichier national transfrontière (FNT) et le fichier passagers aériens (FPA) (cf. supra).

Les compagnies aériennes, lourdement sanctionnées lorsqu'elles transportent une personne en situation irrégulière, refusent parfois d'embarquer des personnes du fait d'un doute sur la validité de leur passeport ou visa (voir supra). Pourtant, des demandeurs d'asile transitant par la France, mais ayant pour destination finale un pays pour lequel ils n'ont pas besoin de visa, peuvent vouloir enregistrer leur demande d'asile lors du transit.

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

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

La procédure du « transit assisté »

Cette pratique de la PAF, non réglementée, concerne les personnes qui sont en règle et qui transitent par la France pour se rendre vers une autre destination. Dans certains cas, la PAF estime qu'une personne présente un « risque migratoire » et elle souhaite s'assurer que cette personne ne tentera pas de mettre à profit son transit pour rester en France ; elle la maintient dans ses locaux situés dans un aéroport pendant la durée du transit et l'accompagne à son vol pour s'assurer qu'elle embarquera bien.

Il y a quelques années, la PAF affirmait que le parquet était tenu informé de cette pratique bien qu'aucune formalité administrative ne soit explicitement accomplie. Aucune vérification n'a jamais

(57) <http://vosdroits.service-public.fr/F2718.xhtml>

(58) Statistiques de la DPAF (Direction de la Police aux Frontières).

pu être effectuée, d'autant qu'aujourd'hui, la PAF nie l'existence de cette pratique.

– Pour les transits d'une durée inférieure à quatre heures, la procédure de maintien en zone d'attente n'est en principe pas appliquée, les personnes sont simplement maintenues dans le poste de police, sans décision administrative ni contrôle du parquet, elles n'ont pas le droit d'en sortir.

– Pour les transits de plus de quatre heures, ou ayant lieu à l'heure des repas, une décision de maintien en zone d'attente est en principe notifiée, les personnes doivent alors être conduites en zone d'attente pour le repas ou pour la nuit, le cas échéant.

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

3. Les demandeurs d'asile à la frontière

Le nombre de personnes demandant l'asile à nos frontières est passé de 10 364 en 2001 à 2430 en 2011 (dont plus de 88 % à Roissy).

Pour l'Anafé, la baisse des demandes d'asile est la conséquence directe de la multiplication des contrôles en amont qui empêchent les demandeurs d'asile de venir chercher une protection en France, et plus largement, en Europe. Selon les témoignages recueillis par le biais de la permanence Anafé, certaines personnes sont renvoyées en moins de 24 heures sans avoir pu enregistrer leur demande.

Le droit d'asile a valeur constitutionnelle, consacrée par l'article 53-1 de la Constitution française de 1958.

Il est également protégé par la convention de Genève de 1951, relative au statut des réfugiés :

– selon l'article 31-1, « *Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du*

fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières » ;

– selon l'article 33-1, le principe de non-refoulement, « *aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* »⁽⁵⁹⁾.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Quilès en 1992, instaurant les zones d'attente, une procédure dérogatoire au droit commun est organisée à la frontière pour l'examen des demandes d'asile⁽⁶⁰⁾. Cette procédure « d'admission sur le territoire au titre de l'asile » est particulière, d'une part parce qu'elle ne tend pas à reconnaître le statut de réfugié ou la protection subsidiaire (elle permet simplement d'autoriser l'entrée sur le territoire afin de déposer une demande d'asile), d'autre part parce que la décision relève de la compétence du ministère de l'Intérieur qui se prononce, au vu d'un avis non contraignant émis par l'OFPRA, sur le caractère « manifestement fondé » ou non de la demande.

Si la réponse ministérielle est positive, l'étranger est admis sur le territoire, il obtient un « sauf-conduit » valable huit jours qui lui permet de se rendre à la préfecture en vue de saisir l'OFPRA. Si la réponse est négative, le demandeur peut être renvoyé vers le pays de provenance, à l'expiration d'un délai de 48 heures de recours devant le Tribunal administratif⁽⁶¹⁾.

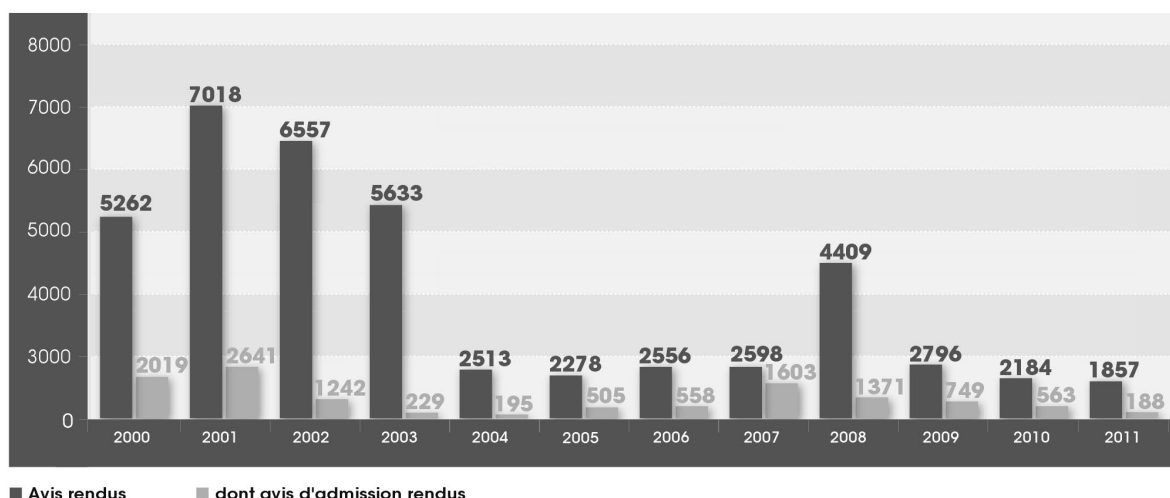
Ce filtre pratiqué à la frontière, chaque année pour des milliers de personnes, hors de tout contrôle efficace des juges administratifs, privilégie le contrôle des flux migratoires au détriment de l'accueil des étrangers et de la protection individuelle

(59) www.legislation.cnav.fr/textes/cv/TLR-CV_GENEVE_28071951.htm

(60) Cf. Chapitre 7. Les demandeurs d'asile.

(61) S'agissant d'un recours contre une décision du ministère de l'Intérieur, le tribunal administratif compétent est celui de Paris pour l'ensemble des zones d'attente. Cependant, depuis 2012, pour des raisons vraisemblablement pratiques, la compétence territoriale est admise. Dès lors, le recours peut être déposé devant le tribunal administratif territorialement compétent selon la localisation de la zone d'attente.

AVIS RENDUS À LA FRONTIÈRE DEPUIS 2000*



■ Avis rendus ■ dont avis d'admission rendus

* initialement rattaché au ministère des affaires étrangères, la division de l'Asile à la frontière a été transférée à l'Ofpra en juillet 2004

des réfugiés. A ce sujet, l'Anafé a fréquemment exprimé ses inquiétudes concernant la multiplication des contrôles en amont⁽⁶²⁾.

En 2003, la pratique administrative s'était à tel point raffermie que des centaines de demandeurs d'asile étaient refoulés, parfois dans des charters, alors même qu'ils avaient souvent de sérieuses raisons de craindre des persécutions dans leur pays d'origine ou même parfois dans celui par lequel ils avaient transité. Le taux d'admission était extrêmement bas en 2003 (3,8 %) et en 2004 (7,7 %) ; il est remonté entre 2005 et 2010 (22,2 % en 2005, 20 % en 2006, 61 % en 2007, 31 % en 2008, 27 % en 2009 et 26 % en 2010), pour chuter à seulement 10 % en 2011⁽⁶³⁾.

Afin de comprendre cette disparité, il convient de noter qu'en 2007, du fait de l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre faisant suite à la condamnation de la France par la cour de Strasbourg⁽⁶⁴⁾, les demandes d'admission au titre de l'asile se sont élevées à 3 598, progressant de 40 %. Cette augmentation a marqué une vraie rupture avec la tendance

à la baisse enregistrée depuis la réforme de 2003 (2 556 demandes en 2006, 2 278 en 2005, 2 548 en 2004, 5 912 en 2003). Après 2008, la demande a connu une chute régulière avec 3 260 demandes en 2009, 2 624 en 2010 et 2 430 en 2011 (chiffres du ministère de l'Intérieur).

En 2008, le taux d'avis positifs de l'OFPRA a connu une baisse sensible par rapport à celui de 2007, passant de 44,6 % à 31,1 %. Cette tendance s'est confirmée en 2009 (26,8 %) et 2010 (25,8 %) pour accuser une chute vertigineuse en 2011 (10 %)⁽⁶⁵⁾.

En théorie, l'examen du caractère « manifestement infondé » ou non d'une demande d'asile devrait consister à vérifier seulement de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent à un besoin de protection (au sens le plus large : par référence aux critères énoncés par la Convention de Genève mais également à la protection subsidiaire introduite en France par la loi du 10 décembre 2003 ou à toute autre forme de considération humanitaire). En vertu des « résolutions de Londres » de 1992⁽⁶⁶⁾, il ne devrait s'agir que d'un examen superficiel, et non d'un examen au fond de la demande d'asile, visant à écarter les personnes qui souhaiteraient venir en France pour un autre motif (tourisme, travail, étude, regroupement familial, etc.), en s'affranchissant de la procédure de délivrance des visas.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) indique d'ailleurs que

(62) Cf. sur le site de l'Anafé et l'introduction du guide.

(63) Sources du rapport d'activité OFPRA 2011, p.34. www.nouvellecour.com/espace_client/ofpra2/pageflipdata/OfpraRA2011.pdf

Il faut noter que l'OFPRA ne rend que des avis, que le Ministère de l'Intérieur est libre de suivre ou non ; ce dernier suit les avis de l'OFPRA dans environ 98 % des cas.

(64) Le 20 novembre 2007, le législateur a adopté la loi « relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile », instituant un recours suspensif pour les demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente. Cette réforme de la procédure d'asile aux frontières fait suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt « Gebremedhin » du 26 avril 2007 (req n° 25389/05).

(65) 188 avis positifs pour 1857 avis rendus – Source : rapport d'activités de l'OFPRA 2011.

(66) Résolution du 30 novembre 1992 sur les demandes d'asile manifestement infondées : http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33102_fr.htm

« *l'appréciation de recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère "manifestement infondé" de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécutions invoquées par l'intéressé* »⁽⁶⁷⁾.

Depuis plus de quinze ans, l'Anafé n'a pu que constater la dérive des pratiques administratives vers de plus en plus de sévérité, non contrebalancée par le tribunal administratif, réduisant à peau de chagrin le droit constitutionnel de demander l'asile⁽⁶⁸⁾.

Le recours contre le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile est régi par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007. Le délai de recours, prévu par l'article L. 213-9 du CESEDA, est enfermé dans un délai de 48 heures, non prorogeable les jours fériés et le week-end (sur les revendications de l'Anafé et l'intervention de la CEDH concernant ce délai, cf. infra).

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

L'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), dans son rapport alternatif destiné au Comité pour la prévention de la Torture, rattaché au Conseil de l'Europe, recommande de « *favoriser la prise en charge immédiate des mineurs isolés par le juge des enfants* »⁽⁶⁹⁾.

Remarque : La directive du 1^{er} décembre 2005 relative aux normes minimales en matière de procédures d'asile (directive 2005/85/CEI) prévoit que depuis le 1^{er} décembre 2007, les États membres

dont la législation ne contient aucune procédure spécifique devront instituer une procédure d'asile à la frontière, tendant à la détermination du statut de réfugié (article 35, paragraphe 1er). Par ailleurs, les États membres qui ont déjà institué, à la date de la signature de la directive, une procédure spécifique d'entrée des demandeurs d'asile sur le territoire, telle la France pour la zone d'attente, pourront la maintenir (article 35, paragraphe 2). Ces deux procédures ne peuvent toutefois pas coexister et c'est donc la première qui a vocation à être généralisée. La France se trouve toutefois dans le 2^{ème} cas de figure. Les droits du demandeur d'asile risquent par ailleurs d'être fragilisés sur de nombreux points (durée du maintien, recours à la notion de pays tiers sûr etc.).

Concernant le HCR, il convient par ailleurs de noter que s'il n'est pas présent de façon permanente en zone d'attente, la PAF devrait indiquer aux demandeurs d'asile qu'ils peuvent rencontrer ses représentants s'ils le souhaitent.

Art. L. 221-1 – L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui (...) demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente (...) pendant le temps strictement nécessaire (...) à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée.

Art. L. 213-2 – Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.

Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, et de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc.

En cas de demande d'asile, la décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 et précise les voies et délais de ce recours. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc.

Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7.

La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.

Art. R. 213-2 – Lorsque l'étranger qui se présente à la frontière demande à bénéficier du droit d'asile, il est informé sans délai, dans une langue dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend, de la procédure de demande d'asile, de ses droits et obligations au cours de cette procédure, des conséquences que pourrait avoir le non-respect de cette procédure ou le refus de coopérer avec

(67) CNCDH, novembre 2006, *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, La Documentation Française, www.commission-droits-homme.fr

(68) Anafé, *La roulette russe de l'asile à la frontière*, novembre 2003, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

(69) Une politique d'asile et des régimes d'enfermement toujours plus précaires, Rapport alternatif destiné au Comité contre la Torture (35^{ème} session), novembre 2005.

les autorités et des moyens dont il dispose pour l'aider à présenter sa demande.

La décision de refus d'entrée ne peut être prise qu'après consultation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, qui procède à l'audition de l'étranger.

Lorsque l'audition du demandeur d'asile nécessite l'assistance d'un interprète, sa rétribution est prise en charge par l'Etat.

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

Convention de Genève du 28 juillet 1951

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

Article 33 : Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Chapitre 4.

Les mineurs isolés

Il convient de distinguer la situation des mineurs isolés de celle des mineurs accompagnés⁽⁷⁰⁾.

La situation d'un mineur accompagné est liée à celle de la personne qui l'accompagne.

En cas de possession de documents, la circulaire du 14 avril 2005⁽⁷¹⁾ précise que la preuve d'un lien de filiation peut être établi « *par tous documents en cours de validité* » et ajoute qu'un « *mineur étranger ne pourra être considéré comme isolé s'il est inscrit sur le passeport d'un majeur (sous réserve que le document ne soit pas emprunté ou falsifié) ou encore s'il est produit un acte valant de plein droit délégation d'autorité parentale* ».

En pratique, en cas d'absence de documents, la PAF place souvent les mineurs sous le même régime juridique que leur accompagnateur majeur sans vérifier que celui-ci est bien investi de l'autorité parentale, ce qui soulève évidemment des difficultés quant à leur capacité à les représenter légalement dans le cadre des procédures administratives et judiciaires à la frontière. Ainsi, de façon très contestable, la PAF considère que le mineur n'est pas isolé lorsqu'une personne voyageant dans le même avion se présente avec lui au contrôle frontalier, ce qui peut poser problème lorsque celle-ci n'est pas investie de l'autorité parentale.

Le mineur est considéré comme isolé par l'administration lorsqu'il se présente seul à la frontière.

Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, en 2010 ; 518 mineurs isolés se sont présentés aux frontières, 99 ont demandé l'asile et 42 ont été admis sur le territoire au titre de l'asile ; en 2011, 516 mineurs isolés se sont présentés, 44 ont demandé l'asile, 9 ont été admis au titre de l'asile⁽⁷²⁾.

(70) Pour une étude approfondie, v. le chapitre consacré à cette question sur le site de l'Anafé.

(71) Circulaire n° CIV/01/05 prise en application du décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

(72) Selon le rapport d'activité OFPRA 2011.

Les mineurs isolés sont soumis aux mêmes règles d'entrée que les majeurs (cf. Chapitre 3. Qui peut être maintenu en zone d'attente ?). Dès 1997, les États membres de l'Union européenne ont adopté une résolution leur permettant « *conformément à leur législation et pratique nationales, [de] refuser à la frontière l'accès à leur territoire aux mineurs non accompagnés, notamment s'ils ne sont pas en possession des documents et autorisations requis* »⁽⁷³⁾.

A Roissy, les mineurs de plus de 13 ans sont placés en zone d'attente avec les autres maintenus sur décision de la PAF. Ceux qui ont moins de 13 ans sont séparés des adultes et maintenus dans un « espace mineur » sous la surveillance de la Croix Rouge. Cette espace est constituée de 3 chambres (6 places), de deux salles de bains, d'un salon et du bureau de la Croix Rouge. Dans le cas où le nombre de mineurs dépasse la capacité d'accueil de cet espace, les plus âgés sont maintenus avec les adultes.

Cette décision n'est pas sans effet sur les conditions de maintien. Les mineurs ne peuvent sortir de cet espace qui leur est réservé qu'accompagnés d'un membre de la Croix Rouge, de leur représentant légal (voir infra) ou de la PAF. Ils ne peuvent donc accéder librement au bureau de l'Anafé. Ils ne sont pas joignables directement puisqu'il est nécessaire de passer par le téléphone de la Croix-Rouge. Par ailleurs, chaque coup de téléphone est répertorié (nom, prénom, adresse, lien de parenté du contact, heure et jour de l'appel).

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

1. Un enfermement contraire au droit international

La France enferme dans les zones d'attente les mineurs étrangers qui se présentent seuls à ses frontières. Que leur demande d'asile soit déclarée « *manifestement infondée* » ou qu'il leur manque,

(73) Article 2-1 de la résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 1997.

selon la PAF, un document pour entrer sur le territoire national, ou qu'il y ait un doute sur leur identité, ils subissent le même sort que les adultes : jusqu'à vingt-six jours d'enfermement destinés à permettre de préparer leur renvoi.

Pourtant, ces mesures de refus d'admission sur le territoire et de placement en zone d'attente sont manifestement contraires aux dispositions de l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) qui dispose que, « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques [...], des tribunaux, des autorités administratives [...], l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Or, cet intérêt supérieur n'est pas pris en considération en zone d'attente, qui reste un lieu d'enfermement où le mineur est privé de liberté et parfois de représentation juridique, sans toujours comprendre ce qui lui arrive.

Cette pratique est aussi contraire à l'article 37 de la CIDE qui précise que « *la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit [...] n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* ». On ne peut en effet décemment pas considérer que l'enfermement des enfants en zone d'attente est la seule mesure possible et qu'il n'existe pas d'alternative possible.

Convention internationale relative aux droits de l'enfant

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

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

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

Par une décision du 5 avril 2011, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Grèce pour avoir enfermé pendant deux jours un mineur afghan âgé de 15 ans qui avait pénétré illégalement sur son territoire. Elle a estimé que les autorités grecques avaient enfermé ce jeune « *sans que sa situation particulière de mineur non-accompagné soit examinée* » ni s'être « *penchées sur la question de son intérêt supérieur en tant que mineur* », en se référant à l'article 3 de la CIDE. Il leur aussi reproché de ne pas avoir recherché si la mesure de privation de liberté « *était une mesure de dernier ressort et si elle pouvait lui substituer une autre mesure moins radicale afin de garantir son expulsion* », conformément à l'article 37 de cette même convention. La Cour en conclut que la détention était irrégulière au sens de l'article 5, § 1, f) de la Convention et qu'il y avait eu violation de son droit à la liberté et à la sécurité⁽⁷⁴⁾.

La France elle-même a été condamnée par la Cour européenne pour l'enfermement de mineurs, pourtant accompagné par leurs parents, dans un centre de rétention. Dans sa décision, la Cour relève que « *la promiscuité, le stress, l'insécurité et l'environnement hostile que représentent [les centres de rétention] ont des conséquences néfastes sur les mineurs, en contradiction avec les principes internationaux de protection des enfants* ». La Cour ajoute qu'une « *période de quinze jours de rétention, sans être excessive en soi, peut paraître infiniment longue à des enfants vivant dans un environnement inadapté à leur âge* »⁽⁷⁵⁾. Cette décision est parfaitement transposable à la situation en zone d'attente ; la privation de liberté dont les enfants y sont victimes constitue en elle-même une entrave à leurs droits fondamentaux et relève des traitements inhumains ou dégradants proscrits par les conventions internationales garantissant les droits humains.

2. Administrateur ad hoc

Missions

La loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale prévoit, dans son article 17, la désignation d'un administrateur ad hoc (AAH) pour les mineurs isolés placés en zone d'attente. Cette mesure a été mise en oeuvre après la publication d'un décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003.

L'AAH, désigné par le procureur de la République, est chargé d'assister le mineur durant son maintien en zone d'attente et d'assurer sa représentation juri-

(74) CEDH, 5 avril 2011, n° 8687/08, Rahimi c/ Grèce.

(75) CEDH 19 janvier 2012, Popov c. France.

dique dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien (art. L. 221-5 du CESEDA)⁽⁷⁶⁾.

La circulaire interministérielle du 14 avril 2005 définit la mission de l'AAH en précisant ses fonctions :

- il est « *référant du mineur* » et son « *accompagnateur* » ;
- il peut lui dispenser « *toute information nécessaire à la compréhension de la procédure* » et sur « *le rôle et les attributions de chacune des personnes* », « *de lui prodiguer un soutien moral* » ;
- il doit l'informer « *des risques liés à son enrôlement dans les réseaux* », en lui fournissant notamment « *tous les éléments utiles sur le système français de protection de l'enfance qui pourra constituer pour lui, jusqu'à sa majorité, un appui, s'il est amené à vivre sur le territoire français* ».

Dans la pratique, les AAH ne saisissent que trop rarement les juridictions (juges des enfants ou juges administratifs) pour contester le placement en zone d'attente de mineurs isolés. Ils se bornent à informer le parquet de situations les plus criantes, ce dernier ne prenant qu'exceptionnellement en compte l'intérêt de l'enfant.

L'Anafé a souligné les carences de cette institution. Si les AAH hésitent moins que par le passé à faire valoir les situations de dangers auxquelles sont exposés ces mineurs, le système lui-même demeure globalement inopérant faute de recours effectifs pour contester les mesures d'enfermement et de renvoi.

L'absence de l'AAH lors de la première phase de la procédure où a lieu la notification des décisions de refus d'entrée et de placement en zone d'attente est éminemment contestable. L'administrateur est seulement avisé des mesures prises en son absence pendant cette première phase. La circulaire du 14 avril 2005 précise qu'il doit être « *informé par écrit des dates et heures de toutes les auditions et de toutes les notifications par le service à l'origine de la procédure, [...] son absence ne constituera pas un obstacle au déroulement des procédures concernées* ». Il ne peut donc exercer qu'un contrôle a posteriori sans pouvoir agir comme un véritable représentant légal en charge de la protection de l'intérêt supérieur du mineur.

Ainsi, le mineur doit lui-même signer les mesures de non-admission et de placement notifiées

à son arrivée. Cette situation lui est extrêmement préjudiciable dans la mesure où pour prétendre au bénéfice du jour franc interdisant tout refoulement dans les 24 heures de l'arrivée, l'étranger doit expressément en faire la demande (cf. infra).

L'AAH est présent lors du passage devant le juge des libertés et de la détention. Si le mineur a formulé une demande d'asile, il est avisé de l'entretien OFPRA, mais n'est pas toujours présent.

La procédure prévoit que lorsqu'un mineur se présente à la frontière, la PAF informe le parquet, qui saisit ensuite l'administrateur ad hoc. Aux dires des AAH présents en zone d'attente de Roissy, la pratique aurait évolué au début de l'année 2012. Désormais, il ne suffirait plus au mineur de déclarer sa minorité pour qu'un AAH soit désigné ; au contraire, l'administration, suite aux instructions du Parquet, diligenterait en priorité l'expertise médicale, c'est-à-dire la pratique du test osseux⁽⁷⁷⁾.

Désignation tardive

Le procureur de la République doit être avisé immédiatement par l'autorité administrative du placement en zone d'attente d'un mineur isolé et il doit lui désigner sans délai un AAH (art. L. 221-5 du CESEDA). Dans la pratique, la désignation de l'AAH peut être tardive, notamment si elle est effectuée en fin de journée ou de semaine. La Cour de cassation considère que tout retard dans la mise en oeuvre de cette obligation, en l'absence d'une circonstance particulière, « *porte nécessairement atteinte aux intérêts du mineur* »⁽⁷⁸⁾. La cour d'appel de Paris a ainsi estimé que « *le délai de trente-deux minutes écoulé entre la notification des décisions administratives et la désignation de l'administrateur ad hoc ne répond pas aux exigences de l'article L. 221-5 [du CESEDA], alors qu'aucune circonstance particulière n'est invoquée pour le justifier, ce qui rend la procédure irrégulière* »⁽⁷⁹⁾. Le fait de soumettre une mineure à une expertise médicale pour déterminer son âge ne permet pas non plus de retarder la désignation de l'AAH⁽⁸⁰⁾.

Le retard dans la désignation d'un AAH est parfois dû au fait que le parquet diligente préalablement une expertise médicale (cf. infra) pour vérifier l'âge de l'intéressé. La Cour de cassation a jugé cette pratique illégale : une expertise médicale n'est pas une circonstance valable permettant de retarder la

(76) Cette réforme était destinée à contrer une jurisprudence de la cour d'appel de Paris qui estimait que le maintien d'un mineur sans représentant légal était contraire à la loi en raison de son incapacité juridique (par exemple, CA Paris Haidara, 7 décembre 2004).

(77) Sur le test osseux, cf. infra.

(78) Cass. 1er civ., 22 mai 2007, n° 06-17.238.

(79) CA Paris, ord., 20 nov. 2010, n° 10/04889.

(80) Cass. 1re civ, 6 mai 2009, no 08-14.519.

désignation de l'administrateur ad hoc⁽⁸¹⁾. Il arrive toutefois qu'un mineur soit renvoyé avant de rencontrer son AAH et avant l'expiration du délai d'un jour franc. Il en fut ainsi, en 2010, de jeunes Chinois maintenus quelques heures à peine en aéroport sans être transférés dans un lieu d'hébergement. Cette situation est également constatée par la Croix-Rouge française qui précise que « *les Chinois qui se voient refuser un visa d'escale sont maintenus systématiquement en zone internationale sans être placés en zone d'attente*⁽⁸²⁾ ». La Direction de la PAF reconnaît elle-même que tous les mineurs placés en zone d'attente de Roissy ne sont pas assistés d'un AAH : en 2009, sur les 637 mineurs recensés, 584 ont été suivis par un AAH ; en 2010, ils étaient 370 sur un total de 518 à avoir rencontré un AAH⁽⁸³⁾.

Selon les observations de l'Anafé, la quasi-totalité des mineurs isolés avérés sont assistés par un AAH et notamment à Roissy par la Croix-Rouge française et l'association Famille Assistance. Ce qui est confirmé par les statistiques de la DCPAF puisqu'en 2011, les 450 mineurs isolés reconnus comme tels ont été assistés par un AAH.

Cette même année, 52 mineurs isolés ont été maintenus à Orly, 11 d'entre eux n'ont pas eu d'AAH.

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

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

(81) Cass. 1er civ, 6 mai 2009, n° 08-14.519.

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

(83) Sources : Statistiques DPAF 2010.

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

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

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

Art. L. 223-1 – (Contrôle des droits des étrangers maintenus en zone d'attente) [...] Tout administrateur ad hoc désigné en application des dispositions de l'article L. 221-5 doit, pendant la durée du maintien en zone d'attente du mineur qu'il assiste, se rendre sur place [...].

Sur les conditions de désignation des administrateurs ad hoc voir art. R. 111-13 à R. 111-23 .

3. Bénéfice du jour franc

(Voir aussi page 36)

L'article L. 213-2 du CESEDA prévoit que l'étranger maintenu « *est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc* » ; la procédure a été inversée en 2003, le silence ne profite plus à l'étranger, celui-ci est depuis supposé exprimer clairement sa volonté de refuser d'être rapatrié avant l'expiration d'un jour franc, faute de quoi il ne disposera pas de ce délai supplémentaire avant son embarquement forcé. Au moment de la notification de ce droit, le mineur n'est pas encore assisté d'un AAH (cf. supra), il y a donc peu de chance qu'il saisisse seul la portée de cette disposition. A la suite d'une recommandation de la Défenseure des Enfants, une note interne du ministère de l'Intérieur, en date du 19 juin 2009, est censée accorder systématiquement le bénéfice du jour franc à tous les mineurs isolés étrangers voyageant à destination de l'espace Schengen. Ce qui signifie a contrario que les mineurs en transit interrompu, dont la destination initiale se situe hors de l'espace Schengen ne bénéficient pas de cette disposition. Ils peuvent donc être éloignés en moins de 24 heures et ne jamais voir d'AAH (cf. supra). D'autre part, il ne s'agit là que d'une note interne à l'administration, et non d'un texte contraignant, dont l'application reste soumise à la bonne volonté de cette dernière.

4. Preuve de la minorité

Expertise médicale contestable

Les services de la PAF demandent une expertise médicale lorsqu'ils ont un doute sur la minorité d'un étranger maintenu compte tenu de son aspect physique. Cette suspicion s'applique parfois même à ceux qui sont en mesure de présenter un document d'état civil, qui est alors présumé faux. Sur réquisition du procureur de la République, les services médico-judiciaires sont chargés de procéder à des examens afin de déterminer si l'intéressé est mineur ou non.

Les services médico-judiciaires procèdent à des examens cliniques plus ou moins approfondis qui comportent en général un examen physique (prise de mensuration, relevé de l'évolution de la puberté, du développement de la dentition) et des radiographies du poignet, du coude ou de la hanche. Ces examens sont, de l'aveu même du corps médical, « mauvais scientifiquement » et peuvent en tout état de cause seulement fournir une estimation très approximative de l'âge physiologique d'une personne. A titre d'exemple, il est établi que les tables de références de maturation osseuse utilisées donnent une évaluation de l'âge d'une personne – pour la tranche comprise entre 15 et 18 ans – avec une marge d'erreur de plus ou moins dix-huit mois⁽⁸⁴⁾.

C'est pourtant sur la base de ces examens médicaux que, chaque année, des personnes maintenues en zone d'attente se déclarant mineures sont considérées par l'administration comme étant majeures. Selon les statistiques de la Direction de la PAF de Roissy, en 2009, 20 mineurs ont été déclarés majeurs, contre 29 en 2010. Aucune donnée pour l'année 2011 n'a été fournie par l'administration.

L'expertise médicale portant sur la détermination de l'âge n'a de valeur que celle que veut bien lui reconnaître le juge devant lequel elle est produite (art. 246 du code de procédure civile). La Cour de cassation a estimé que sa prise en compte relevait de l'exercice du pouvoir souverain d'appréciation du juge et que de ce fait, la preuve de la minorité pouvait être apportée par tous moyens, sans prééminence quelconque de telle ou telle modalité habituellement utilisée⁽⁸⁵⁾. Pour sa part, la Cour d'appel de Paris a précisé que la production d'une

expertise médicale n'est pas suffisante pour contredire valablement un acte de naissance établissant la minorité d'un jeune étranger⁽⁸⁶⁾. Ce principe a été confirmé par la Cour d'appel de Lyon qui a rappelé qu'aux termes de l'article 47 du code civil, tout acte d'état civil étranger fait foi s'il a été rédigé dans les formes usitées dans le pays concerné. Elle en conclut qu'à défaut de pouvoir apporter la preuve de son caractère frauduleux, la validité d'un acte d'état civil étranger ne peut être remise en cause par des expertises osseuses⁽⁸⁷⁾.

L'avis du Comité consultatif national d'éthique du 23 juin 2005 renforce à plusieurs égards les nombreuses critiques adressées à cet examen. Il a considéré qu'on ne pouvait « *se fier à des critères scientifiques qui ont une utilité et des objectifs purement médicaux pour déterminer juridiquement un statut de mineur* ». Il a confirmé « *l'inadaptation des techniques médicales utilisées actuellement aux fins de fixation d'un âge chronologique* »⁽⁸⁸⁾.

Dans un rapport du 16 janvier 2007, l'Académie nationale de médecine relève qu'« *il existe cependant des possibilités d'erreur* » et précise surtout que « *cette méthode ne permet pas de distinction nette entre 16 et 18 ans* »⁽⁸⁹⁾.

En 2009, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a, dans ses observations concernant la France, a noté « *avec préoccupation que, malgré l'avis négatif du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, l'État partie continue de recourir à l'examen osseux pour déterminer l'âge des enfants* ». Il a demandé instamment à la France « *d'introduire des méthodes récentes de détermination de l'âge qui se sont avérées plus précises que les examens osseux actuellement utilisés* »⁽⁹⁰⁾.

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

(86) CA Paris, 13 novembre 2001, arrêt n° 441.

(87) CA Lyon, 18 novembre 2002, arrêt n° 02/252.

(88) Avis du CCNE, n° 88, Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques, disponible à cette adresse www.ccne-ethique.fr/francais/start.htm.

(89) www.academie-medecine.fr/

(90) http://korczak.fr/cide/crc-c-fra-co-4_51e_recom09_p2.html#protections

(84) Intervention du Dr Odile Diamant-Berger, chef des urgences médico-judiciaires de l'Hôtel-Dieu in ProAsile, la revue de FTDA, n° 4, fév. 2001.

(85) Cass. Civ. 2^{ème}, 25 janvier 2001, Mweze Nyota c/ Ministre de l'Intérieur.

Consentement à l'expertise

Dans son avis n° 88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques daté du 23 juin 2005, le Comité national d'éthique reconnaît que « **ces examens médicaux sont actuellement pratiqués en l'absence de consentement de la personne elle-même ou d'un tuteur ou d'une personne de référence** ».

Pourtant, dès 1997, une résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin prévoyait que l'examen médical destiné à estimer l'âge d'un mineur isolé devait être effectué « *avec l'accord du mineur, d'un organisme ou d'un représentant adulte désigné spécialement* ». Pour sa part, le HCR considère, à propos des mineurs isolés demandeurs d'asile que « *les examens cliniques ne doivent jamais être effectués de force* »⁽⁹¹⁾.

L'analyse des développements staturo-pondéral et pubertaire, de la formule dentaire et de la radiographie du squelette sont des actes médicaux au sens du Code de la santé publique. Or, les décisions relatives à la santé du mineur relèvent des prérogatives d'autorité parentale conformément à l'article 371-1 du Code civil. Seules l'urgence vitale, les risques graves pour la santé du mineur⁽⁹²⁾ ou le refus express du mineur⁽⁹³⁾ permettent de déroger au pouvoir de décision des parents ou des titulaires de l'autorité parentale.

Par ailleurs, le consentement du mineur « *doit être systématiquement recherché s'il est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision* »⁽⁹⁴⁾. Les intéressés ont le droit de recevoir eux-mêmes « *une information et de participer à la prise de décision les concernant, d'une manière adaptée [...] à leur degré de maturité s'agissant des mineurs* »⁽⁹⁵⁾. De telles exigences supposent, si nécessaire, la présence d'un traducteur à chaque examen médical.

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

A propos des expertises réalisées à l'égard des mineurs retenus en zone d'attente, le président du tribunal de grande instance de Bobigny a précisé, à l'occasion de son audition dans le cadre d'un rapport sénatorial, que « *d'autres éléments comme l'état civil étaient évidemment pris en compte par le juge* » et

(91) HCR/Save the Children : Déclaration de bonnes pratiques dans le cadre du programme en faveur des enfants séparés en Europe.

(92) Code de la santé publique, art. 1111-4.

(93) Code de la santé publique, art. 1111-5.

(94) Code de la santé publique, art. 1111-4.

(95) Code de la santé publique, art. 1111-2.

a noté « *la nécessité, dans une procédure civile, de recueillir le consentement du mineur, par le biais de l'administrateur ad hoc désigné pour le représenter, aux fins de procéder à l'examen médical* »⁽⁹⁶⁾.

C'est donc très logiquement que certains JLD ont estimé qu'avant d'exposer un mineur à une radiographie dans le seul but de vérifier sa minorité « l'administration devait recueillir préalablement l'autorisation de l'administrateur ad hoc »⁽⁹⁷⁾.

5. Protection de l'enfance

Dangers encourus en zone d'attente

Le danger peut résulter des conditions de placement en zone d'attente lorsque le mineur est, par exemple, retenu dans des locaux ne répondant pas à des normes sanitaires acceptables ou dans les mêmes locaux que les adultes⁽⁹⁸⁾. Mais de façon générale, les mineurs isolés placés en zone d'attente doivent être considérés en danger s'ils font état de risques en cas de retour dans leur pays d'origine. Ces derniers ne doivent pas toujours être assimilés aux risques de persécution pris en compte dans le cas d'une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile ; on peut citer les dangers encourus par les jeunes pris dans les mailles de réseaux qui les exploitent ou par ceux qui tentent d'échapper à des maltraitances familiales.

La situation de danger doit aussi être considérée comme caractérisée dès lors que l'administration prévoit de renvoyer un mineur vers son pays d'origine ou de départ sans être en mesure de garantir qu'à son arrivée, il sera pris en charge par ses représentants légaux ou par des services sociaux susceptibles de le protéger de manière efficace. En l'état actuel des pratiques de la PAF, cette exigence conduit à considérer que tous les mineurs isolés placés en zone d'attente sont en danger puisque l'administration n'a pour l'instant aucun moyen de s'assurer qu'ils seront véritablement pris en charge à leur retour forcé et dans quelles conditions.

Compétence du juge des enfants

C'est le juge des enfants qui est compétent en matière d'enfance en danger. Il intervient sur le fondement des articles 375 et suivants du code civil lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un

(96) Rapport du Sénat « Sécurité, immigration, asile et intégration » pour la loi de finances pour 2008.

(97) TGI Bobigny, ord. JLD, 4 juill. 2009, n° 2456.

(98) Anafé, *Campagne de visites des zones d'attente en France – novembre 2005 à mars 2006*, novembre 2006.

mineur sont en danger ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises. Quand cela s'avère nécessaire, les mineurs en danger font l'objet d'un placement, le plus souvent dans un foyer de l'Aide sociale à l'enfance.

En cas d'urgence, le parquet a le même pouvoir, à charge pour lui de saisir le juge des enfants dans un délai de huit jours.

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

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

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

En 2001, le président du Tribunal pour enfants de Bobigny a admis sa compétence et a placé à l'ASE deux enfants camerounais qui étaient retenus en zone d'attente⁽⁹⁹⁾. Alors que ces dispositions étaient rarement utilisées, il a ensuite rendu trois ordonnances aux mois d'août et septembre 2004, qui ont répondu favorablement à des requêtes formées directement par les mineurs, en prononçant leur placement provisoire auprès d'un membre de la famille résidant en France⁽¹⁰⁰⁾.

Extraits de deux ordonnances des juges pour enfants du TGI de Bobigny

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

« Attendu qu'il n'appartient pas au juge des libertés et de la détention de statuer au regard du danger encouru par le mineur, qu'en revanche le juge

des enfants est compétent pour apprécier cette éventuelle situation de danger, qu'en effet les dispositions de l'ordonnance du 23 décembre 1958 relative à l'enfance et l'adolescence en danger sont applicables aux maintenus en zone d'attente. » (...)

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

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

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

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

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

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

Ces ordonnances éclairent bien les missions distinctes des différents juges amenés à statuer sur la situation de mineurs isolés maintenus en zone d'attente :

- le juge des libertés et de la détention, compétent pour statuer sur la régularité de la procédure et la prolongation du maintien,
- le juge administratif, saisi du refus d'admission sur le territoire, notamment lorsque le ministère de l'Intérieur estime que la demande d'asile est « manifestement infondée »,
- le juge des enfants, seul juge compétent pour remédier à la situation de danger à laquelle l'enfant est exposé.

La Cour d'appel de Paris, dans son arrêt du 7 décembre 2004, a confirmé que les mineurs en zone d'attente pouvaient bien bénéficier d'une mesure d'assistance : « Considérant que les articles 375 et suivants du Code civil sont applicables sur le territoire français à tous les mineurs qui s'y trouvent, quelle que soit leur nationalité ; qu'au moment où il avait saisi le juge pour enfants, H., bien qu'il ait fait l'objet d'une décision de refus d'admission sur le

(99) TE Bobigny, 1er septembre 2001.

(100) TE Bobigny, 22 août, 17 septembre et 24 septembre 2004.

territoire français et de placement en zone d'attente, se trouvait, de fait, sur le territoire français ; que les articles 375 et suivants lui étaient donc applicables ».

C'est donc le critère de la présence physique sur le territoire français qui l'emporte une nouvelle fois sur la restriction juridique résultant de l'artifice créé par le législateur avec le régime de la zone d'attente (« Vous êtes ici mais pas en France »)⁽¹⁰¹⁾. Même si ce débat est tranché depuis longtemps, l'administration utilise très régulièrement cet artifice lorsqu'elle y voit une utilité.

Pourtant, le ministère de l'Intérieur et la PAF ont manifesté les plus grandes résistances et ont fait procéder à l'embarquement de certains mineurs, et ce malgré la décision de placement provisoire précédemment prise par le juge pour enfants. De même, le juge des libertés et de la détention n'a pas jugé utile de prendre position en faveur d'une admission sur le territoire malgré cette décision du juge pour enfants⁽¹⁰²⁾.

Pour mettre fin à cette dualité de compétence entre juge des libertés et de la détention et juge des enfants, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales de 2005 proposait de saisir la Cour de Cassation pour avis⁽¹⁰³⁾. La question a été définitivement tranchée par la Cour de Cassation dans un arrêt de principe du 25 mars 2009 qui prévoit que les mineurs isolés placés en zone d'attente peuvent bénéficier des mesures de protection ordonnées par le juge des enfants. En effet, « *la zone d'attente se [trouvant] sous contrôle administratif et juridictionnel national* », les mineurs peuvent y bénéficier des mêmes mesures de protection qu'un mineur situé sur le territoire français⁽¹⁰⁴⁾.

(101) Voir le commentaire de l'arrêt téléchargeable sur notre site, *Vers une véritable protection pour les mineurs maintenus en zone d'attente ?*

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

(103) Rapport n° 2005-010 – janvier 2005 – *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France* : www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/Rapport%20IGAS%20janvier%202005.pdf

(104) www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechExpJuriJudi&idTexte=JURITEXT000020453300&fastReqlid=1591499710&fastPos=1

Chapitre 5.

Maintien en zone d'attente : procédure et droits

Les personnes maintenues en zone d'attente disposent de droits et sont soumises à des devoirs qui sont énumérés dans le CESEDA. Les lois du 26 novembre 2003 et du 16 juin 2011 les ont nettement fragilisées alors qu'il s'agit d'une privation de la liberté d'aller et venir qui doit être assortie de garanties satisfaisantes.

1. Notification du maintien en zone d'attente

Quelle que soit la situation de l'étranger (non-admis, demandeur d'asile ou transit interrompu), la PAF lui notifie une décision de maintien en zone d'attente qui est datée et précise les raisons de son placement.

Les lois du 26 novembre 2003 et du 16 juin 2011 ont successivement modifié l'article L. 221-4 du CESEDA et assoupli les délais en faveur de l'administration.

Selon la loi du 26 novembre 2003, l'étranger « est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Ces informations lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend »⁽¹⁰⁵⁾. Le maintenu n'est plus informé « immédiatement » de ces droits, comme le prévoyait la législation de 1992, mais uniquement « dans les meilleurs délais ».

Selon la loi du 16 juin 2011, « en cas de maintien simultané en zone d'attente d'un nombre important d'étrangers, la notification des droits mentionnés au premier alinéa s'effectue dans les meilleurs délais, compte tenu du nombre d'agents de l'autorité administrative et d'interprètes disponibles. De même, dans ces mêmes circonstances particulières, les droits notifiés s'exercent dans les meilleurs délais ».

L'objectif ici est de régulariser des démarches administratives dommageables pour les étrangers et de se prémunir d'une éventuelle censure du juge judiciaire, en charge notamment de contrôler la régularité de l'ensemble des procédures ayant conduit au maintien de l'étranger en zone d'attente. Pour l'Anafé, une telle disposition restrictive ne se justifie pas, les délais ayant déjà été allongés par la loi du 26 novembre 2003⁽¹⁰⁶⁾.

Cette disposition est de plus strictement inutile au regard des principes généraux édictés par la Cour de Cassation, qui dispose que la durée de privation totale de liberté (durée de maintien jusqu'à la notification des droits) doit être la plus brève possible eu égard aux circonstances de l'espèce, qu'elle évalue donc au cas par cas. Le délai écoulé doit notamment être justifié par la nécessité pour l'administration de procéder aux diligences préalables au placement en zone d'attente comme les vérifications de l'authenticité des documents de voyage. Le contrôle du juge des libertés et de la détention est donc réalisé *in concreto*, au cas par cas et de manière précise. Les impératifs pour l'administration restent donc identiques après l'adoption de cette nouvelle mesure.

La circulaire du 17 juin 2011 précise d'ailleurs qu'il faudra pour l'administration « justifier avec précision l'existence éventuelle de circonstances particulières [...] pour démontrer le caractère proportionné du délai de notification des droits » devant le juge qui apprécie la légalité du placement.

Notons enfin que le « nombre important d'étrangers » permettant le déclenchement de cette procédure est laissé à l'appréciation de l'administration. Il existe donc un risque de voir des pratiques administratives différentes s'installer sur le territoire national.

Lorsqu'une personne est interpellée à la frontière, la PAF doit lui notifier deux décisions

(105) Cf. Chapitre 5. et 6. Assistance d'un interprète.

(106) La notification doit intervenir dans les « meilleurs délais », et non plus « immédiatement » comme le prévoyait la loi du 6 juillet 1992.

distinctes : un refus d'admission sur le territoire, puis une notification de maintien en zone d'attente. Si la personne demande son admission au titre de l'asile, elle se voit notifier une décision de maintien en zone d'attente et un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile. Depuis 2006, la police utilise les formulaires uniformes de refus d'entrée à la frontière, conformes au Code Frontières Schengen du 15 mars 2006. Un formulaire concernant les mineurs isolés demandeurs d'asile prévoit un paragraphe sur la nomination d'un administrateur ad hoc.

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

Ces actes notifiés constituent des mesures administratives et c'est donc le juge administratif qui est compétent pour en apprécier la légalité. Cependant, le juge judiciaire peut se prononcer dans une certaine limite⁽¹⁰⁷⁾.

De même, la loi de 2003 a élargi les grades des fonctionnaires de police habilités à signer les mesures de maintien initial en zone d'attente et de son renouvellement. Cette disposition, clairement destinée à répondre aux commodités de la PAF, soulève néanmoins un certain nombre de difficultés. Ainsi, il est surprenant qu'un acte de restriction à la liberté d'aller et venir puisse être réalisé par un fonctionnaire n'ayant pas le statut d'officier de police judiciaire.

Art. L. 213-2 – Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.

Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, et de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. En cas de demande d'asile, la décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 et précise les voies et délais de ce recours. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc.

(107) Cf. Chapitre 7. / 1. Le juge judiciaire.

Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7.

La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.

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

2. Jour franc

Avant la loi du 26 novembre 2003, les personnes qui faisaient l'objet d'un refus d'entrée pouvaient être refoulées uniquement après l'expiration du délai d'un jour franc, sauf si elles y renonçaient expressément⁽¹⁰⁸⁾. Le jour franc est un jour entier de 0 heure à 24 heures, ce qui signifie concrètement que le rapatriement peut uniquement intervenir à partir du surlendemain de la notification à 0 heure.

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

Afin d'éviter d'être en contradiction avec le principe selon lequel une personne peut uniquement renoncer à un droit expressément, sauf en cas de forclusion, le législateur a préféré inverser la procédure : le silence ne profite plus à l'étranger, il lui faut exprimer clairement sa volonté d'être rapatrié après l'expiration d'un jour franc, faute de quoi, il ne peut disposer de ce délai supplémentaire avant son embarquement forcé.

On assiste ainsi à une importante fragilisation de ce qui devait pourtant être l'une des garanties essentielles pour l'étranger se présentant à nos frontières la possibilité de prendre contact avec son consulat, un membre de la famille ou un proche avant d'être rapatrié. Dans un contexte dans lequel l'étranger est souvent exposé à des pressions de la part de la PAF et où les problèmes de compréhension et d'interprétariat sont souvent nombreux, il semblerait qu'il ne soit pas correctement informé de la possibilité de bénéficier d'un tel droit et qu'il soit simplement

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

invité à signer un refus d'admission, parfois à l'issue d'un contrôle effectué en passerelle d'avion.

Sur la plupart des documents remplis, soit il est indiqué « refuse de signer » aux deux mentions, soit la personne accepte de signer la phrase : « je veux repartir le plus rapidement possible ». Pourtant, la quasi-totalité des personnes rencontrées par les associations disent ne pas vouloir repartir immédiatement. De nombreux témoignages font état d'intimidations pour signer à un endroit plutôt qu'à un autre. L'Anafé constate enfin que de nombreux étrangers ayant refusé le droit au jour franc le font à leur insu, la case étant pré-cochée.

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

3. Délais

Depuis la loi du 20 novembre 2007, le maintien en zone d'attente est prononcé par la PAF pour une durée initiale de quatre jours. Cette disposition, clairement destinée à répondre aux exigences de simple commodité de la PAF qui souhaite être allégée d'une charge de travail, permet de maintenir une personne pour une durée de quatre jours alors que, précédemment, elle était de 48 heures, période renouvelable une fois. La PAF devait en effet procéder à la notification de la mesure de renouvellement pour une nouvelle période de 48 heures, après avoir recueilli l'accord du Procureur de la République. L'allongement de la durée de la première période de maintien de 48 heures à quatre jours a pour effet de supprimer purement et simplement un tel contrôle. Cette suppression ne devrait en aucun cas être justifiée par de simples commodités pratiques du travail effectué par la PAF.

Au terme des quatre premiers jours et dans l'hypothèse où elle le souhaite, l'administration sollicite du juge des libertés et de la détention l'autorisation de prolonger ce maintien pour huit jours au plus⁽¹⁰⁹⁾. A l'expiration de ce délai, l'administration peut à nouveau lui demander une prolongation « exceptionnelle », qui peut atteindre au maximum huit jours supplémentaires.

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

Cependant, les lois du 26 novembre 2003 puis du 20 novembre 2007, ont intégré un nouvel alinéa

dans l'article L. 222-2 CESEDA : lorsque l'étranger non admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période, soit entre les quatorzième et vingtième jours du maintien, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande. Pour ces demandeurs d'asile « tardifs », l'intervention du juge judiciaire n'est pas systématique. Il est pourtant le seul garant des libertés individuelles.

Cette nouvelle faculté est fondée sur la présomption de fraude de l'étranger dont la demande d'asile serait dilatoire. Elle est destinée à éviter qu'un étranger sollicite l'admission au titre de l'asile quelques jours avant la fin de son maintien avec l'espoir que l'instruction de sa demande ne soit pas achevée et qu'à l'expiration du vingtième jour, il soit automatiquement admis sur le territoire, muni d'un sauf-conduit. En pratique, cette disposition est très peu utilisée voire inexistante, pourtant la dernière loi a allongé cette période de quatre à six jours.

Il n'est toutefois pas rare que des étrangers rencontrent les pires obstacles pour faire enregistrer leur demande d'asile par la PAF qui agit de manière totalement arbitraire. En ont témoigné de nombreux rapports de l'Anafé⁽¹¹⁰⁾.

A notre connaissance, cette extension de la période de maintien n'a encore jamais été utilisée depuis l'entrée en vigueur de la « Loi Besson ».

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

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

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

Art. L. 222-2 – [...] Toutefois, lorsque l'étranger dont l'entrée sur le territoire français a été refusée dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande. Cette décision est mentionnée sur le registre prévu à l'article L. 221-3 et portée à la connaissance du

(109) Cf. Chapitre 7. / 1. La saisine du juge des libertés et de la détention.

(110) Cf infra : Publications Anafé.

procureur de la République dans les conditions prévues au même article. Le juge des libertés et de la détention est informé immédiatement de cette prorogation. Il peut y mettre un terme.

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

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

4. Le droit aux prestations hôtelières

La loi prévoit que la zone d'attente peut comprendre un lieu d'hébergement assurant « des prestations de type hôtelier ». Dans la zone de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle (CDG), le lieu correspondant à cette définition se nomme ZAPI 3 (zone d'attente pour personnes en instance)⁽¹¹¹⁾. La ZAPI 2 a fermé ses portes en août 2003.

Remarque : Avant janvier 2001 (date de création de la ZAPI 3), le ministère de l'Intérieur avait réquisitionné un, puis deux étages de l'hôtel Ibis à Roissy, puis encore une partie du centre de rétention du Mesnil Amelot. Malgré cette augmentation des capacités, le maintien se faisait parfois également dans différents lieux de Roissy (terminaux), détaillés plus loin, qui n'offrent pas des conditions d'hébergement de type hôtelier. La diminution sensible du nombre de maintenus depuis 2003 a contribué à améliorer les conditions de maintien mais ceci, résultat de l'efficacité des méthodes de refoulement et de renvoi, souvent au détriment du respect des procédures.

Aujourd'hui, le nombre de maintenus en ZAPI 3 avoisine moins d'une centaine de personnes par jour ; il arrive cependant que des personnes n'y

(111) Cf. Chapitre 6. /1. Le lieu d'hébergement de type hôtelier.

soient pas transférées en raison de la proximité de leur vol de retour. Ils passent alors plusieurs heures dans les postes de police dans les terminaux sans pouvoir se rendre en ZAPI 3.

En décembre 2007 et janvier 2008, la zone d'attente de Roissy-CDG a connu un afflux important, notamment de personnes d'origine tchétchène, ce qui a contraint le Préfet à réquisitionner à nouveau une salle d'embarquement, la salle B33. Celle-ci n'était pas conforme aux normes de confort fixées par la loi. Une autre salle d'embarquement a été ouverte le 10 janvier 2008 mais cette fois-ci considérée d'emblée comme satisfaisante par les pouvoirs publics puisque ceux-ci ont affirmé qu'il s'agissait d'un nouveau site d'hébergement, dénommé ZAPI 4. Pourtant, aucunement conçu en vue du maintien d'étrangers, il ne satisfaisait pas plus aux prescriptions légales et a fait l'objet de vives critiques, tant au regard des conditions matérielles que du point de vue de l'impossibilité pour les étrangers maintenus d'exercer leurs droits fondamentaux de manière effective et satisfaisante⁽¹¹²⁾.

Art. L. 221-2 – Elle [la zone d'attente] peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier. Dans ces lieux d'hébergement, un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers est prévu. A cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat [...].

5. Le droit de quitter la zone d'attente

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

En réalité, ce droit est illusoire. Souvent, la PAF estime que le seul endroit où l'étranger peut repartir est le lieu de provenance, notamment car cela permet la prise en charge du vol retour par la compagnie qui l'a acheminé, voire éventuellement son pays d'origine. Tout départ vers une autre destination sera à la charge de l'intéressé et accepté uniquement s'il y est légalement admissible, c'est-

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

à-dire en possession d'un passeport en cours de validité et, le cas échéant, d'un visa.

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

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

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

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

6. Assistance d'un interprète

Lorsque la PAF notifie une décision de non-admission ou de maintien en zone d'attente, elle doit s'assurer que l'étranger a compris la décision. S'il ne comprend pas le français, il doit être assisté d'un interprète. L'étranger peut également être assisté d'un interprète lors de son entretien avec l'OFPPA s'il est demandeur d'asile⁽¹¹³⁾ et lors de sa comparution devant le juge judiciaire pour la prolongation du maintien en zone d'attente. Pour ces deux dernières étapes, l'administration se fonde généralement sur la langue utilisée lors de la notification de la décision de maintien ou même lors de l'interpellation.

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

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

Aujourd'hui, un service d'interprétariat dans les langues officielles de l'ONU (anglais, espagnol, arabe, chinois, russe) a été mis en place à Roissy.

Ce service ne comprend toujours pas d'interprètes dans les langues plus rares (pendjabi, tamoul, peul, persan, ourdou...) pour lesquelles des interprètes peuvent être désignés ponctuellement ou interviennent par téléphone.

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

Les articles L. 111-7 à 9 sont venus apporter des garanties en matière d'interprétariat : obligation de compétence et de secret professionnel, mise à la disposition de l'étranger de la liste des interprètes susceptibles d'intervenir, obligation d'intervention lorsque l'étranger ne parle pas le français et est analphabète. Ces garanties sont fragilisées sur certains aspects en particulier, la possibilité d'une intervention de l'interprète par l'intermédiaire de moyens de télécommunication (téléphone, visioconférence) ; l'administration doit certes justifier des circonstances qui l'ont empêchée de recourir à un interprète physiquement présent et certains magistrats considèrent qu'il ne doit pas s'agir de diligences de façade, et donc d'une absence de recherche effective d'interprètes.

Dans tous les cas, il est légitime de s'interroger sur la carence d'interprètes physiquement présents dans certaines langues depuis parfois six ans, en particulier pour ce qui concerne le peul ou le tamoul.

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

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

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

Cela signifie que les personnes devront rétribuer elles-mêmes un interprète en dehors de ces phases de procédure ; le cas le plus frappant étant l'interprétariat pour une demande d'asile présentée pendant un placement en rétention administrative.

(113) Cf. Chapitre 7. Les demandeurs d'asile à la frontière.

En principe, cet article ne vise pas l'interprétariat en zone d'attente dans la mesure où la demande d'asile est considérée comme une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile et fait donc partie intégrante de la procédure d'admission.

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

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

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

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

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

l'interprète ainsi que le jour et la langue utilisée sont indiqués par écrit à l'étranger.

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

7. Assistance médicale

Les maintenus peuvent demander l'assistance d'un médecin.

Pour la zone d'attente de Roissy, le service médical de ZAPI 3 est la seule unité de soins existant en faveur de l'ensemble des étrangers maintenus (ZAPI 3 et terminaux). Depuis l'été 2003, l'équipe médicale a été considérablement augmentée avec la signature d'une convention avec l'hôpital Robert Ballanger situé à Aulnay-sous-Bois : trois médecins (qui ne sont pas présents de façon permanente) et trois infirmiers présents sept jours sur sept, de 8 heures à 20 heures. L'objectif est d'aboutir à une présence 24heures/24 heures. En cas d'urgence, et en l'absence du service médical de ZAPI, les personnes sont amenées à l'hôpital Robert Ballanger. En cas d'urgence pour les personnes maintenues dans les terminaux, la PAF a recours au SMUR (Service médical d'urgence) ou aux centres hospitaliers proches de l'aéroport.

Dans les zones d'attente d'Orly et de province, les situations sont très diverses. La police peut appeler les médecins du centre de rétention voisin, ou faire appel au SAMU ou encore à des médecins privés. Dans tous les cas, il n'y a pas d'accès direct et la personne doit demander à la police⁽¹¹⁴⁾.

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

8. Droit à un conseil

D'après la loi, un maintenu peut demander à s'entretenir avec un conseil – un avocat – de son choix qui peut intervenir à tout moment et en tout lieu au soutien de son client⁽¹¹⁵⁾. Cependant, les étrangers ne possèdent généralement pas le nom d'un avocat lors de leur arrivée à la frontière et il n'existe pas de permanence organisée. Par ailleurs, lorsque la famille ou l'intéressé prend contact avec un avocat, celui-ci doit se présenter au chef de quart pour demander accès à la zone d'attente, ce qui leur est généralement refusé dans les terminaux, bien qu'ils aient le droit de rencontrer leur client à

(114) Anafé, *Campagne de visites des zones d'attente en France – novembre 2005 à mars 2006*, novembre 2006.

(115) Cass. Civ 2^{ème}, 25 janvier 2001, Bijou Mweze.

tout moment. La plupart du temps, les avocats ne se rendent pas dans les lieux et attendent l'audience devant le juge des libertés et de la détention pour rencontrer leur client.

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

Depuis un arrêt du Conseil d'État du 30 juillet 2003, les avocats et interprètes devraient disposer d'un local pour pouvoir s'entretenir de manière confidentielle avec leur client, local qui devrait être équipé d'une ligne de téléphone et d'un télécopieur. Pourtant prévue par l'article L221-2 du CESEDA, la mise en place de ce local n'a eu lieu qu'au sein de la zone d'attente d'Orly. Il s'agit d'une salle attenante à la salle de maintien, prévue pour les visiteurs des associations habilitées, les avocats, ainsi que le personnel de l'Office Français de l'Immigration et l'Intégration (OFII). Ce local n'a toutefois été mis en place que courant 2010 et demeure temporaire. Il était question, en 2011, qu'une nouvelle zone d'attente soit construite à Orly ; l'Anafé ne dispose à ce jour d'aucune information supplémentaire.

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

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

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

9. Droit de visite

Le maintenu peut recevoir la visite de toute personne de son choix et il n'est pas requis de justifier d'un lien de parenté. A l'aéroport de Roissy, il y a trois salles de visites au sein de la ZAPI 3. Les visiteurs sont généralement soumis à des horaires de visite (de 8 heures à 20 heures) et, en pratique,

des limitations de temps (environ 15 minutes) sont imposées par la PAF en cas d'un nombre trop important de visiteurs par exemple.

Aucune visite n'est possible dans les terminaux.

Dans les zones de province, ce droit est prévu en théorie mais la situation est très différente selon les zones⁽¹¹⁶⁾.

Remarque : Les droits à bénéficier de l'assistance d'un conseil et de recevoir des visites impliquent que l'étranger maintenu puisse communiquer avec l'extérieur.

Dans la zone de l'aéroport de Roissy. La Croix-Rouge remet à tout étranger maintenu une carte téléphonique gratuite.

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

10. Le lieu de réacheminement

L'étranger dont l'entrée en France est refusée devrait pouvoir être renvoyé dans son pays d'origine. En théorie, au cours de son maintien en zone d'attente, il peut en principe partir à tout moment vers tout pays de son choix, à condition qu'il y soit admissible et qu'il possède la billetterie nécessaire (art. L. 221-4).

Mais, pour des raisons strictement économiques, l'étranger est presque toujours renvoyé – aux frais de la compagnie aérienne l'ayant acheminé – vers son pays de provenance au nom d'une application systématique de la convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale⁽¹¹⁷⁾, et ce même si les conditions de renvoi sont loin d'être satisfaisantes.

Selon la loi n° 92-190 du 26 février 1992, qui intègre les articles L. 213-4 et suivants, lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, l'entreprise de transport aérien, maritime ou routier qui l'a acheminé est tenue, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières, de ramener sans délai cet étranger au point, c'est-à-dire à la ville (et non pas le pays), où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, dans l'État qui a délivré le

(116) Anafé, *Campagne de visites des zones d'attente en France – novembre 2005 à mars 2006*, novembre 2006, téléchargeable sur le site de l'Anafé et *Zone d'ombres à la frontière*, Rapport annuel 2011.

(117) Convention de Chicago du 7 décembre 1944 : www.mcgill.ca/files/iasl/chicago1944a-fr.pdf

document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis.

Ces mêmes dispositions s'appliquent à l'égard d'un étranger en transit interrompu, si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités de ce pays lui ont refusé l'entrée et l'ont refoulé vers la France. Enfin, les frais de prise en charge de l'étranger pendant le délai nécessaire à son réacheminement ainsi que les frais de ce dernier incombent à l'entreprise qui l'a débarqué en France.

Pour l'application de ces mesures, la connaissance non seulement de la ville de provenance mais également du vol et de la compagnie empruntés est déterminante. En cas de provenance ignorée, la PAF ne devrait pas pouvoir mettre à exécution une quelconque mesure de réacheminement et, au terme des vingt (-six) jours de maintien en zone d'attente⁽¹¹⁸⁾, l'étranger devrait nécessairement être admis sur le territoire. Il peut arriver qu'elle en décide autrement.

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

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

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

Si le renvoi n'est pas possible (méconnaissance de l'entreprise de transport, de la ville de provenance et de la nationalité), la personne peut être admise sur le territoire avant l'expiration des vingt jours. Une pratique de plus en plus courante

est de placer ces personnes en garde à vue⁽¹¹⁹⁾ pour défaut de présentation de documents de voyage ou communication de renseignements inexacts.

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

Art. L. 213-6 – Lorsqu'un refus d'entrée a été prononcé, et à compter de cette décision, les frais de prise en charge de l'étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, pendant le délai nécessaire à son réacheminement, ainsi que les frais de réacheminement, incombent à l'entreprise de transport qui l'a débarqué en France.

(118) La durée maximale du maintien en zone d'attente est, en principe, de 26 jours. Toutefois, l'article L. 222-2 du CESEDA prévoit que « lorsque l'étranger dont l'entrée sur le territoire français a été refusée dépose une demande d'asile dans les six derniers jours [du maintien], celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande », prolongeant de fait la durée maximale du maintien à 26 jours.

(119) Cf. Chapitre 9. La sortie de la zone d'attente /3. Le placement en garde à vue.

Chapitre 6.

Les différents lieux de la zone d'attente de Roissy

Voir Rapport Anafé sur les visites dans les zones d'attente⁽¹²⁰⁾.

1. Le lieu d'hébergement de type « hôtelier »

ZAPI 3

Située dans la zone de Fret 1 de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, à proximité immédiate des voies menant aux pistes, la ZAPI 3, pour « zone d'attente pour personnes en instance », est un bâtiment moderne d'un étage entouré de grillages. Sa capacité d'accueil est de 170 personnes environ. Il comprend, au rez-de-chaussée, les bureaux de la PAF, du GASAI⁽¹²¹⁾ (service de la PAF chargé du traitement juridique des dossiers), de l'OFPRA et trois locaux pour les visites des proches et des avocats.

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

Au premier étage, se trouvent la très grande majorité des chambres. L'espace est séparé en plusieurs couloirs avec quelques distinctions : une partie est réservée aux mineurs non accompagnés de plus de treize ans, une autre aux femmes, des chambres plus grandes sont prévues pour les familles et enfin un couloir pour les hommes est à l'opposé. Ces espaces ne sont toutefois pas cloisonnés. Les mineurs de

moins de treize ans étaient – jusqu'en juillet 2011 – placés dans des hôtels de la zone aéroportuaire sans que personne n'en soit informé et gardés par une nourrice (bien souvent une hôtesse de l'air ou une fonctionnaire de la PAF)⁽¹²²⁾. Ils étaient déplacés en ZAPI 3 chaque fois que nécessaire, démarche procédurale ou entretien avec une personne tierce. Même leur administrateur ad hoc n'avait pas le droit de s'entretenir avec eux dans l'hôtel dans lequel ils étaient hébergés.

En juillet 2007, la Croix-Rouge française a signé une convention avec le ministère de l'Intérieur afin d'assurer la garde et l'accueil des mineurs isolés placés en zone d'attente de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

En juillet 2011, un « espace mineurs » a été ouvert en ZAPI 3. Cette zone est constituée de 3 chambres, de deux salles de bains, d'un salon (« espace vie ») et d'un bureau de la Croix Rouge. Tous les mineurs isolés ont vocation à y être hébergés, quel que soit leur âge, mais il ne comporte que six places. Dans le cas où les mineurs isolés maintenus sont plus nombreux, il revient à la PAF de décider arbitrairement du placement dans cet espace. Il semble cependant que les mineurs de moins de 13 ans soient privilégiés au regard de la décoration et de l'espace extérieur restreint contigu et que, même en cas de présence d'un faible nombre de mineurs, la PAF décide des mineurs de plus de 13 ans qui y seront maintenus.

Cette décision n'est pas sans effet sur les conditions de maintien. En effet, les mineurs ne peuvent sortir de cet espace qu'accompagnés d'un membre de la Croix Rouge, de leur administrateur ad hoc (AAH) ou de la PAF, ainsi ils ne peuvent accéder librement au bureau de l'Anafé. Leurs repas sont servis à des heures différentes. Chaque appel téléphonique est répertorié (nom, prénom, adresse, lien de parenté du contact, heure et jour de l'appel). Ils ne sont pas joignables directement, le seul téléphone existant étant celui du bureau de la Croix-Rouge. Les cigarettes sont confisquées alors qu'elles

(120) Anafé, *Campagne de visites des zones d'attente en France – novembre 2005 à mars 2006*, novembre 2006, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

(121) Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration.

(122) Cf. Chapitre 4. Les mineurs isolés.

ne le sont pas à ceux qui sont maintenus avec les majeurs (ils ne peuvent en acheter à la Croix-Rouge mais peuvent utiliser celles avec lesquelles ils sont arrivés).

Dans l'hypothèse où deux mineurs ayant le même âge seraient maintenus en zone d'attente, l'un avec les majeurs, l'autre dans cet espace réservé aux mineurs, leurs conditions de maintien s'en trouveraient différentes.

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

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

L'ouverture temporaire de ZAPI 4

Au cours des mois de décembre 2007 et janvier 2008, un afflux important, notamment de personnes d'origine tchétchène, dans la zone d'attente de Roissy a contraint le Préfet à réquisitionner la salle d'embarquement B33, non conforme aux normes de confort fixées par la loi. Le 10 janvier 2008, les pouvoirs publics ont ouvert une autre salle d'embarquement, ils l'ont d'emblée estimée satisfaisante comme nouveau site d'hébergement et l'ont dénommé ZAPI 4. Pourtant, aucunement conçu en vue du maintien d'étrangers pendant plusieurs jours, même quelques heures, il ne satisfaisait pas plus aux prescriptions légales et a déjà fait l'objet de vives critiques, tant au regard des conditions matérielles que du point de vue de l'impossibilité pour les étrangers qui y sont maintenus d'exercer leurs droits fondamentaux de manière effective et satisfaisante. ZAPI 4 a fermé le 21 janvier 2008⁽¹²³⁾.

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

2. Les aérogares⁽¹²⁴⁾

Description des lieux

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

Tout étranger maintenu en zone d'attente, qu'il soit non-admis, en transit interrompu ou demandeur d'asile, doit se voir reconnaître les droits énumérés par l'article L. 221-4 du CESEDA⁽¹²⁵⁾.

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

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

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

Pendant cette phase de contrôle, il est généralement impossible pour les représentants de l'Anafé de s'entretenir avec les personnes maintenues, au motif qu'elles sont « en cours de procédure », c'est-à-dire dans l'attente de la notification de leur maintien en zone d'attente.

Par le passé, lors de la plupart des visites organisées dans les aérogares, il était fréquent que les officiers de quart ne veuillent pas s'entretenir avec l'Anafé ; il était même parfois impossible d'obtenir des agents de police le nom de l'officier de quart, celui-ci étant « indisponible ». Jusqu'en 2006, les visites des postes de quart étaient purement et simplement interdites.

(124) Anafé, *Une France inaccessible, Rapport de visites en aérogares – Zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle*, décembre 2007, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

(125) Logement et nourriture, souvent à la charge des compagnies aériennes, sont assurés pendant toute la durée de leur maintien.

Le renouvellement de la convention avec le ministère de l'Intérieur a introduit la possibilité, pour l'Anafé, de visiter les aérobares – y compris les postes de quart – jusqu'à 4 fois par semaine⁽¹²⁶⁾. Les résistances de la PAF concernant les visites de l'Anafé se sont, depuis, atténuées.

Zone dite « internationale »

Tant qu'il n'a pas été enregistré par la police, l'étranger n'existe pas pour l'administration, ce qui peut l'exposer à une situation extrêmement précaire. Un étranger qui débarque d'un avion et se dirige vers les aubettes de contrôle traverse l'espace de l'aéroport parfois désigné comme zone « internationale » ou « stérile ».

Des étrangers ont témoigné être restés parfois plusieurs jours dans cette zone sans parvenir à se faire enregistrer par la PAF. Ils n'ont alors pas la possibilité d'exercer leurs droits les plus élémentaires : certains ont témoigné avoir été nourris par des passagers et avoir dormi sur des banquettes pendant plusieurs jours.

Terminal 1

En 2007, à la suite d'importants travaux dans le terminal, une salle neuve est affectée au maintien des étrangers. Le nouveau **poste de police** est situé entre les satellites /1.2.3/ et /4.5.6/. Il est composé de trois pièces, la première dès l'entrée étant une salle de repos destinée aux policiers. La seconde est la salle de maintien proprement dite. À l'entrée se trouve un bureau ; la pièce est grande, dispose de bancs et comporte deux téléphones, l'un à carte, l'autre gratuit. À côté de cette salle, se trouve une petite pièce destinée à la fouille corporelle.

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

Terminal 2⁽¹²⁷⁾

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

en zone dite « internationale », en échange d'une pièce d'identité.

Le **poste de police du 2A** est en sous-sol. L'accueil est situé à côté de la zone dite « internationale », à environ quinze mètres du tarmac. Ce poste possède deux grandes salles de maintien, séparées l'une de l'autre :

- la salle au fond est grande (environ 20 m²), elle contient deux bancs encastrés dans le mur, face-à-face ; cette salle sert de local de garde-à-vue ; aucun téléphone n'y est installé ;
- la salle mitoyenne est plus grande (environ 30 m²), elle contient également deux bancs encastrés ; cette salle est réservée aux « inad » (en transfert pour la ZAPI 3 ou en réembarquement) ; un téléphone y est installé.

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

Un téléphone gratuit est en état de marche. Il est précisé qu'il faut composer le 0 pour téléphoner en dehors de l'aéroport. Les numéros de téléphone de l'Anafé, de la Croix-Rouge et du Barreau de Paris sont affichés, sur le mur qui jouxte la porte d'entrée ainsi qu'une note d'information sur les droits des étrangers placés (en anglais, chinois, espagnol, arabe mais pas en français). À côté de la salle n° 2, un espace qui peut se fermer au moyen d'un rideau est utilisé pour procéder aux fouilles et aux palpations, qui consisteraient en une « palpation de sécurité », effectuée par des agents de même sexe. Dans le cas des transsexuels, selon les agents interrogés, seul le document d'état civil fait foi.

Au **terminal 2B**, le poste de police est petit. Une salle de maintien minuscule s'y trouve (5 ou 6 m²) munie d'un seul banc, qui peut également servir de local de garde-à-vue (GAV). Deux vitres couvrent les côtés, la porte est également vitrée ; une petite ouverture, pratiquée dans le bas de la porte, tient lieu d'aération. Selon la police, cette cellule est très peu utilisée.

Si une personne est placée en GAV et qu'un étranger est maintenu en même temps, la première sera placée dans la salle fermée et l'étranger restera assis sur une chaise à l'extérieur. En revanche, la mixité est possible dans le local fermé.

La notice sur les droits des étrangers est affichée dans la salle fermée, en plusieurs langues.

Les toilettes sont publiques, les maintenus y vont accompagnés d'un officier du même sexe.

(126) Depuis le 25 février 2011.

(127) Les informations relatives au Terminal 2 sont en date de la visite Anafé du 28 février 2012.

Le téléphone est situé hors de la salle de maintien, dans le passage du poste de police. Les numéros de téléphone (détaillés : n° ZAPI Anafé, n° permanence ANAFE, n° Croix-Rouge, n° Barreau de Paris, n° médecin) sont affichés à côté du téléphone. Celui-ci fonctionne mais il est à carte, et les maintenus doivent payer les appels avec leurs deniers personnels.

Au **terminal 2C**, les locaux du poste de police sont en sous-sol ; c'est sombre et, selon un policier, « *quand il fait chaud, il fait très chaud, et c'est pour tout le monde pareil* ». À gauche de l'accueil, placées sous la surveillance directe de la police, deux petites cellules vitrées d'environ 4 m², avec une minuscule ouverture dans la vitre pour l'aération. Chaque cellule contient un petit banc. La porte reste, selon la PAF, constamment ouverte, ce qui permet aux étrangers maintenus de ne pas manquer d'espace. Les toilettes sont au fond du couloir à gauche, à l'extérieur du poste de police.

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

Au **terminal 2E**, tous les bureaux de police se situent au même endroit et sur un même niveau : bureaux des officiers de jour, bureau de l'officier du poste de quart, poste de police et cellules de maintien. Au rez-de-chaussée, les bureaux de la PAF. Au pied des escaliers se trouvent quelques autres bureaux et une grande salle de maintien, d'environ 25 m², munie de bancs encastrés dans le mur sur trois côtés de la pièce. Des toilettes (hommes et femmes) sont placées à proximité. Il faut frapper au hublot pour demander à un agent d'y accéder. Cette pièce est sale, sans aération. Elle est munie d'un téléphone gratuit. Les numéros de téléphone de l'Anafé (ZAPI et permanence téléphonique) sont affichés, ainsi que celui du Barreau de Paris. En revanche, il n'est pas précisé qu'il faut faire le 0 pour téléphoner en dehors de l'aéroport.

Au **terminal 2F**, la cellule se situe au fond du poste de police derrière l'espace d'accueil où sont placés trois bancs. Elle mesure environ 7 m². Cette pièce est vétuste et sale, sans aération, et est parfois jonchée de restes de nourriture. Une inscription, parmi d'autres, sur le mur : « on nous traite comme des rats » (05/05/06). La porte serait toujours fermée. Un téléphone est situé à l'intérieur de la salle de maintien, mais l'affichette avec les numéros se trouve à l'extérieur. Il n'est précisé nulle part que l'usage du téléphone est libre et qu'il faut faire le 0 pour téléphoner en dehors de l'aéroport.

Terminal 3

Au **terminal 3**, le poste de police est situé dans le hall des départs, il est composé de trois pièces : l'accueil, une salle de procédure et une salle de repos partagée avec les militaires travaillant dans le cadre du plan Vigipirate. Ce sont principalement des vols charters qui atterrissent au terminal 3. En général, les personnes contrôlées sont conduites au poste de police, avant d'être transférées au poste de quart du terminal 1 en vue de l'analyse plus approfondie de leurs documents et d'un éventuel maintien en zone d'attente.

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

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

Chapitre 7.

Les demandeurs d'asile à la frontière

La procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile est dérogatoire car elle échappe au pouvoir de décision qui est en principe dévolu à l'OFPRA et à la Cour nationale du droit d'asile, en vue de la reconnaissance de la qualité de réfugié ou de la protection subsidiaire. Elle laisse ainsi une large place au ministère de l'Intérieur qui agit prioritairement dans le sens du contrôle des flux migratoires au détriment des nécessités individuelles de protection. La demande d'asile à la frontière est en fait une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile, ce qui signifie qu'une protection ne peut être accordée à la frontière ; la personne admise sur le territoire au titre de l'asile doit ensuite déposer sa demande d'asile en préfecture.

1. Procédure

Enregistrement

L'étranger qui sollicite l'asile à la frontière peut le faire auprès de la PAF dès son arrivée ou à tout moment durant son maintien en zone d'attente. La demande doit obligatoirement être prise en compte et la PAF dresse un procès-verbal de demande d'admission au titre de l'asile (dite « DAP »).

Remarque : La PAF et le ministère de l'Intérieur exigent que la demande soit « individuelle et personnelle », ce qui empêche des tiers de la présenter à la place de l'intéressé.

Audition

La demande enregistrée par la PAF est transmise aux agents de la Division de l'asile aux frontières (DAF) de l'OFPRA. Ces agents sont chargés d'entendre les demandeurs d'asile. L'objet de cet entretien est de connaître les motifs de la demande et de déterminer si elle n'est pas « manifestement infondée ». Après audition, l'OFPRA émet par écrit un avis motivé et le transmet au ministère de l'Intérieur.

Dans la zone d'attente de Roissy CDG, l'entretien se déroule dans un bureau de la ZAPI 3. A Orly, les

agents de la DAF se déplacent très rarement, l'entretien se fait désormais généralement par téléphone comme pour les zones de province.

En 2010, 2 624 demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile ont été enregistrées ; l'OFPRA a rendu 2 184 avis dont 563 positifs, soit 25,8 % des avis rendus. En 2011, 2430 demandes ont été déposées ; l'OFPRA a rendu 1857 avis, dont 188 avis positifs, soit 10 % des avis rendus⁽¹²⁸⁾.

Décision

Le ministère de l'Intérieur, plus spécialement le Département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, après consultation de l'avis de l'OFPRA, prend une décision sur le caractère « manifestement infondé » ou non de la demande :

- soit il autorise l'entrée sur le territoire au titre de l'asile ; il est alors mis fin au maintien en zone d'attente et l'étranger se voit délivrer un sauf-conduit valable huit jours lui permettant de se rendre en préfecture et de déposer sa demande d'asile, tendant à la reconnaissance d'une protection internationale ;
- soit il refuse l'admission au titre de l'asile, la PAF notifie le refus par écrit, accompagné du compte-rendu de l'audition par l'OFPRA⁽¹²⁹⁾ et de la décision motivée du ministère, et l'étranger devient un « non-admis » ; un recours contre cette décision est possible dans un délai de quarante-huit heures et, passé ce délai, le refus implique le refoulement de l'étranger, le plus souvent vers le pays de provenance.

Art. L. 221-1 – L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui (...) demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente (...) pendant le temps strictement nécessaire (...) à un

(128) OFPRA, *Rapport d'activité 2011*, p.34 : www.nouvellecour.com/espace_client/ofpra2/pageflipdata/OfpraRA2011.pdf

(129) Depuis une décision du conseil d'Etat du 10 décembre 2010 ; CE, 10 décembre 2010, La Cimade et autres, n° 326704.

examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée.

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

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

Dans la presque totalité des cas, le ministère suit l'avis de l'OFPRA (voir statistiques ci-après).

Recours

a) La procédure

Le 26 avril 2007, la Cour européenne des droits de l'Homme constatait que la procédure relative à la non admission des étrangers sur le territoire français au titre de l'asile était contraire aux articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 a introduit de ce fait dans la législation française un recours suspensif contre les refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile⁽¹³⁰⁾. Pour autant, ce recours prévu par l'article L. 213-9 du CESEDA – enfermé dans un délai de 48 heures (non prorogeable les jours fériés et le week end) – ne remplit pas les conditions permettant de considérer qu'il constitue un recours effectif, comme le dénonce l'Anafé depuis des années, et ce pour plusieurs raisons :

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

(130) Il faut noter que ce recours suspensif ne concerne que les seuls demandeurs d'asile. Aucun recours suspensif n'est prévu pour les autres maintenus, qu'ils soient mineurs, malades ou victimes de violences. L'Anafé considère qu'un recours suspensif est nécessaire pour l'ensemble des maintenus, enfermé dans un délai décent.

non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou manifestement mal fondés ».

La loi impose la rédaction d'une requête « motivée » contre la décision de refus d'admission au titre de l'asile ; le défaut de motivation peut permettre au juge administratif de rejeter sans audience les recours « manifestement mal fondés ». Ainsi sont déclarés irrecevables les recours écrits en langue étrangère ou dénués d'argument. Une simple déclaration d'appel rédigée dans des termes tels que « *je souhaite contester la décision du ministre de l'Intérieur me refusant l'entrée sur le territoire* », sans autre motivation, est insuffisante.

La requête doit contenir au moins un moyen d'illégalité formelle⁽¹³¹⁾, par exemple :

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

Cependant, l'essentiel de la motivation du recours doit reposer sur des arguments concernant le fondement de la demande d'asile elle-même et contestant la motivation ministérielle.

La décision de refus comprend en général deux parties; le résumé du récit des menaces invoquées par l'intéressé et la motivation plus ou moins détaillée des raisons pour lesquelles l'administration a considéré la demande « manifestement infondée ». L'argumentation de la requête peut donc porter sur :

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

Les demandeurs d'asile placés en zone d'attente maîtrisent rarement le français et, sans assistance juridique, ils ne sont pas en mesure de déposer un tel recours qui doit être motivé en droit et en fait. Si une association comme l'Anafé peut

(131) Si aucune illégalité formelle n'est soulevée dans la requête initiale, la défense ne pourrait soulever celles dont elle aurait eu connaissance postérieurement, soit entre le dépôt de la requête et l'audience.

assister un demandeur, la rédaction du recours nécessitera un long travail préalable comprenant notamment un entretien avec l'intéressé, parfois dans une langue rare. L'effectivité du recours est ainsi compromise tant qu'il n'existera pas de garantie de tenue d'une audience au cours de laquelle les moyens pourront être développés oralement.

- **Ce recours est exclusif de tout autre** : la loi du 20 novembre 2007 prévoit qu'« *aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile* ». Cela prive de fait les intéressés de la possibilité d'exercer un autre recours, tel qu'un référé liberté fondé sur une autre liberté fondamentale (droit de vivre en famille, droit à la santé ...).

b) Le problème de la (non) transmission des notes d'entretien OFPRA

A partir de mars 2010, l'Anafé a invoqué systématiquement, à l'appui des requêtes en annulation d'un refus d'admission au titre de l'asile, le moyen tiré de l'absence de transmission du compte rendu d'audition avec un agent de l'OFPRA au moment de la notification de la décision de rejet du ministère.

En effet, selon la directive 2005/85 du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié « Les États membres veillent à ce que les demandeurs aient accès en temps voulu au rapport sur l'entretien personnel. Lorsque cet accès n'est accordé qu'après la décision de l'autorité responsable de la détermination, les États membres veillent à ce que les demandeurs puissent avoir accès au rapport suffisamment tôt pour leur permettre de préparer et d'introduire un recours dans les délais » (article 14-2).

Le Conseil d'État a condamné l'administration, considérant « *que, même lorsque la demande, formée par l'étranger qui se présente à la frontière, est traitée selon la procédure prioritaire ..., l'intéressé doit avoir accès au rapport de son audition devant l'OFPRA ; qu'en ne prévoyant pas une telle communication dans le cadre de cette procédure, le pouvoir réglementaire n'a pas procédé à une transposition complète des dispositions précitées de la directive* »⁽¹³²⁾.

Le gouvernement a pris acte de la jurisprudence du Conseil d'État par un décret n° 2011-1031 du 29 août 2011 : « *Lorsqu'il s'agit d'une décision de refus d'entrée en France, l'OFPRA transmet sous pli fermé à l'étranger une copie du rapport prévu au*

quatrième alinéa de l'article R. 213-2. Cette transmission est faite en même temps que la remise de la décision du ministre chargé de l'immigration ou, à défaut, dans des délais compatibles avec l'exercice effectif par l'étranger de son droit au recours. » (R. 213-3 du CESEDA)

Le Tribunal administratif de Paris a – par une décision du 14 novembre 2011 – enfin sanctionné ce fondement des refus d'entrée au titre de l'asile en annulant la décision du ministère sur la méconnaissance des dispositions de l'article L. 213-3 du CESEDA. Le Conseil d'État a considéré que le délai de recours ne courait qu'à compter de la remise de ce compte-rendu⁽¹³³⁾.

La transmission des notes d'entretien OFPRA est un élément essentiel pour contester la décision du ministère car elle permet au demandeur d'asile de vérifier si l'ensemble de ses déclarations et les questions qui lui ont été posées ont été reprises. A Roissy, le compte-rendu est remis sous enveloppe close, en même temps que la décision. En revanche, dans les autres zones, à commencer par celles d'Orly, il n'est pas remis, ce qui n'empêche pas les services de la PAF de refouler les personnes.

c) L'audience devant le tribunal administratif

L'article L 213-9 du CESEDA prévoit que l'audience a lieu au sein du tribunal administratif⁽¹³⁴⁾.

Des audiences peuvent également être organisées par visioconférence, le requérant restant maintenu dans la zone d'attente et le magistrat siégeant dans son tribunal⁽¹³⁵⁾. Cette possibilité n'a pas, à ce jour, encore été mise en œuvre. S'il est prévu que l'étranger peut s'opposer à une audience

(133) Cf. CE, 28 novembre 2011, Ministère de l'Immigration c/ Diallo, N° 343248, Publié.

(134) S'agissant d'un recours contre une décision du ministère de l'Intérieur, le tribunal administratif compétent est celui de Paris pour l'ensemble des zones d'attente. Cependant, depuis 2012, pour des raisons vraisemblablement pratiques, la compétence territoriale est admise. Dès lors, le recours peut être déposé devant le tribunal administratif territorialement compétent selon la localisation de la zone d'attente.

(135) Article L213-9 du CESEDA : « *L'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif compétent. Toutefois, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, celle-ci peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente et le président du tribunal ou le magistrat désigné à cette fin siéger au tribunal dont il est membre, relié à la salle d'audience, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission. La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un.* »

(132) Arrêt du 10 décembre 2010 (CE, 10 décembre 2010, n° 326704, La Cimade et autres).

délocalisée, en pratique, il est important de savoir dans quelle mesure l'étranger sera correctement informé par le greffe du tribunal des enjeux et des garanties qui devraient être spécialement aménagées. En effet, l'Anafé constate fréquemment que les étrangers maintenus ne sont pas véritablement mis en mesure de comprendre la portée des droits qui leur sont notifiés au moment de leur placement ; notamment à propos du « jour franc » dont le bénéfice est subordonné à une demande expresse des étrangers⁽¹³⁶⁾. On peut donc craindre qu'il en soit de même à propos des audiences par visioconférence, fixée par le greffe du tribunal administratif.

L'article L. 213-9 prévoit que « l'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné à cette fin le concours d'un interprète ». L'assistance d'interprète ne peut se faire que lors de l'audience, ce qui est paradoxal, car pour rédiger la requête en français à l'origine du déclenchement de cette audience, les étrangers non francophones ont besoin d'un interprète dès le début de la procédure.

De même, l'article L. 213-9 prévoit que « l'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office ». Le droit à l'assistance d'un avocat commis d'office est également limité à l'audience. Le demandeur aura dû, auparavant, soit en engager un à ses frais, soit se débrouiller seul pour rédiger une requête suffisamment argumentée en droit et ainsi prévenir le risque que le tribunal ne la rejette sans audience préalable.

Enfin, les dispositions concernant le délai dont dispose le juge administratif pour statuer sur les recours ont évolué récemment. En effet, le décret n° 2012-89 du 25 janvier 2012 a modifié l'article R. 777-1 du Code de justice administrative : désormais, le jugement doit être prononcé lors de l'audience (contrairement à ce qu'indique l'article L. 213-9 du CESEDA, qui prévoit que le juge administratif dispose d'un délai de 72 heures pour statuer, à compter de sa saisine).

Art R. 777-1 du Code de justice administrative :

Dans le cadre des recours en annulation formés contre les décisions de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile mentionnés à l'article L. 777-1, le jugement est prononcé à l'audience. « Le dispositif du jugement assorti de la formule exécutoire prévue à l'article R. 751-1 est communiqué sur place aux parties présentes à l'audience, qui en accusent aussitôt réception ».

(136) Le jour franc est un jour entier de 0h à 24h, ce qui signifie concrètement que le rapatriement peut intervenir seulement à partir du surlendemain 0h de la notification.

Si depuis, les demandeurs d'asile maintenus sont informés le jour de l'audience du sens de la décision, ils ne reçoivent la décision motivée que plusieurs jours après, à condition de ne pas avoir été refoyés avant.

d) Voies de recours

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

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

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

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

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

L'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné à cette fin le concours d'un interprète. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office. L'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

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

L'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif compétent. Toutefois, sauf si l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend s'y oppose, celle-ci peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente et le président du tribunal ou le magistrat désigné à cette fin siéger au tribunal dont il est membre, relié à la salle

d'audience, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission. La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un.

La décision de refus d'entrée au titre de l'asile ne peut être exécutée avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification ou, en cas de saisine du président du tribunal administratif, avant que ce dernier ou le magistrat désigné à cette fin n'ait statué.

Les dispositions du titre II du présent livre sont applicables.

Le jugement du président du tribunal administratif ou du magistrat désigné par lui est susceptible d'appel dans un délai de quinze jours devant le président de la cour administrative d'appel territorialement compétente ou un magistrat désigné par ce dernier. Cet appel n'est pas suspensif.

Si le refus d'entrée au titre de l'asile est annulé, il est immédiatement mis fin au maintien en zone d'attente de l'étranger, qui est autorisé à entrer en France muni d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, une autorisation provisoire de séjour lui permettant de déposer sa demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

La décision de refus d'entrée au titre de l'asile qui n'a pas été contestée dans le délai prévu au premier alinéa ou qui n'a pas fait l'objet d'une annulation dans les conditions prévues au présent article peut être exécutée d'office par l'administration.

2. Évolution de la demande d'asile à la frontière

Nombre de demandes d'asile

Ces dernières années, les demandes d'admission sur le territoire français au titre de l'asile enregistrées à la frontière ont connu une nette diminution : 5099 en 2008, 3285 en 2009, 2624 en 2010 et 2430 en 2011, soit une baisse de 20 % en 2010 et de 7,4 % en 2011⁽¹³⁷⁾.

Au-delà des personnes admises sur le territoire avant que la décision soit rendue, les importants écarts constatés entre les chiffres du CICI et les chiffres de l'OFPRA posent la question de l'imprécision et du manque de transparence concernant les statistiques :

(137) Rapport d'activité OFPRA 2011 : www.nouvellecour.com/espace_client/ofpra2/pageflipdata/OfpraRA2011.pdf

Année	Nombre de demandes Selon le CICI*	Nombre des demandes Selon l'OFPRA**
2006	2984	-
2007	5123	4766
2008	5992	5100
2009	3576	3260
2010	2789	2624
2011	-	2430

* Comité interministériel de contrôle de l'immigration (Rapport 2011 : www.ofii.fr/IMG/pdf/rapport.pdf)

** Office français de protection des réfugiés et apatrides (Rapports 2006 à 2011⁽¹³⁸⁾)

Selon les rapports d'activité de l'OFPRA, en 2010, les personnes étaient originaires d'Afrique (46,6 %), d'Asie (36,1 %), du continent américain (12,5 %) et de pays européens (4,8 %) ; en 2011, selon elles étaient originaires d'Afrique (60 %), d'Europe (25,7 %), du continent américain (9,6 %) et enfin d'Asie (4,6 %).

En 2011, 88 % des demandes ont été enregistrées dans la seule zone de l'aéroport de Roissy CDG. Le pourcentage des demandes effectuées à l'aéroport d'Orly a augmenté, passant de 4,4 % en 2008 à 5,5 % en 2009, 8,4 % en 2010 et 9,8 % en 2011. En 2010, 27 demandes d'asiles ont été enregistrées en province (Marseille, Cherbourg, Toulouse, Bâle-Mulhouse, Lyon, Bordeaux, Nantes et Nice)⁽¹³⁹⁾.

Sort des demandeurs d'asile

Comme l'indique le graphique ci-dessous, le taux moyen d'admission a beaucoup fluctué ces dernières années et fortement diminué entre 2007 et 2011. Des taux très variables, particulièrement bas de 3,8 % en 2003, exceptionnel de plus de 60 % en 2007, entre 20 et 30 % de 2008 à 2010 et un chiffre particulièrement bas de 10 % en 2011. L'OFPRA explique le pic de 2007 par le fait que « la grande majorité des avis positifs concernent des personnes de plus en plus nombreuses en 2007, qui sont en provenance des zones de conflit. Il s'agit pour l'essentiel des Russes d'origine tchétchène (taux d'avis positif de 87 %), des Irakiens (92 %), des Sri Lankais (84 %) et des Somaliens (56 %) »⁽¹⁴⁰⁾.

L'Anafé reste extrêmement vigilante au regard de la rapidité de la procédure d'examen des demandes d'asile et des procédures de renvoi des demandeurs déboutés.

(138) www.ofpra.gouv.fr/index.html?dtd_id=10&xmld_id=2679

(139) Source : Rapport d'activité OFPRA, 2010.

(140) Source : Rapport d'activité OFPRA, 2007.

Selon des chiffres fournis par l'OFPPRA, 83 % des demandes ont été traitées en 48 heures en 2010 contre 80 % en 2011, 95 % étaient instruites en moins de 4 jours en 2010 contre 94 % en 2011, soit avant la comparution de l'étranger devant le juge judiciaire et alors qu'il reste sous le seul contrôle de la PAF. Ce traitement en quelques jours implique une diminution des garanties, le demandeur dispose de peu de temps pour contacter avocats, associations et familles et s'entretenir avec eux.

Le taux d'avis positifs concernant les mineurs isolés, extrêmement faible ces dernières années (3,4 % en 2004, 12,6 % en 2005 et 24,6 % en 2006), a augmenté en 2009 (40,8 %) et 2010 (46,5 %) pour chuter à 20,5 % en 2011⁽¹⁴¹⁾.

Les demandeurs d'asile sont parfois admis pour d'autres motifs (juge, raisons humanitaires, expiration du délai légal de maintien de vingt jours, placement en garde à vue suite à un refus d'embarquement).

L'Anafé ne dispose d'aucune information statistique sur cette question depuis 2005 (94 % en 2001, 75,2 % en 2002, 68,8 % en 2003, 48,9 % en 2004 et 53,9 % en 2005).

3. Qu'est-ce qu'une demande d'asile « manifestement infondée »?⁽¹⁴²⁾

Si la procédure d'asile à la frontière est déroga-toire au droit commun, la question fondamentale que pose l'instruction des demandes d'asile à la frontière concerne les limites de l'examen pratiqué par l'OFPPRA et de la prise de décision par le ministère de l'Intérieur.

La loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 a précisé que le maintien en zone d'attente d'un demandeur d'asile ne se justifiait que « le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère manifestement infondé de sa demande ». C'est autour de la définition et de la portée de cette formulation que se situe aujourd'hui l'enjeu du maintien en zone d'attente des demandeurs.

Maîtriser l'accès à son territoire est crucial pour l'État français dans le cadre du contrôle frontalier. En cela, la définition quelque peu obscure des conditions de recevabilité de la demande d'asile donne une souplesse fondamentale à l'OFPPRA,

d'une part, et au ministère de l'Intérieur, d'autre part, pour justifier les refus d'entrée.

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

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

Examen superficiel et non au fond

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

Sur le territoire, l'examen de l'éligibilité au statut de réfugié ou de protection subsidiaire est de l'entière compétence de l'OFPPRA qui dispose des conditions adéquates pour effectuer toutes les recherches et investigations nécessaires : centre de documentation, traductions, expertise de document, vérification et recoupement d'informations.

Une fois posés ces principes, il reste cependant une grande marge de manœuvre dans l'appréciation du « manifestement infondé ».

Cette notion est apparue pour la première fois dans une conclusion n° 30-1983 du Comité exécutif du HCR qui a estimé que « les procédures nationales de détermination du statut de réfugié pourraient utilement prévoir des dispositions spéciales pour traiter avec célérité des demandes considérées si manifestement infondées qu'elles

(141) *Rapports d'activité OFPPRA de 2009, 2010 et 2011* (www.ofpra.gouv.fr/index.html?dtd_id=10&xml_id=2679).

(142) Anafé, *La roulette russe de l'asile à la frontière : zone d'attente : qui détourne la procédure ?*, novembre 2003, téléchargeable sur le site de l'Anafé.

ne méritent pas un examen approfondi à chaque stade de la procédure ».

En France, elle a été précisée dans une décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1992⁽¹⁴³⁾. A l'occasion de l'examen d'une disposition de la loi, le Conseil a estimé que la privation de liberté des demandeurs d'asile à la frontière ne pouvait se justifier que si leur demande était « manifestement infondée ». S'agissant de la responsabilité des transporteurs acheminant des étrangers dépourvus des documents nécessaires à leur entrée, le Conseil a indiqué que la clause d'exonération prévue dans l'hypothèse où la demande d'asile de l'étranger n'est pas manifestement infondée « implique que le transporteur se borne à appréhender la situation de l'intéressé sans avoir à procéder à aucune recherche ».

A l'époque de l'élaboration de la loi française, se définissaient également au niveau européen un certain nombre de concepts rassemblés dans une résolution (dite « de Londres ») adoptée par les Etats membres de l'Union en décembre 1992. Une définition très large de la demande « manifestement infondée » (fraudes à la documentation, demande hors champ de la Convention de Genève, récit non circonstancié, ni personnalisé ou dépourvu de crédibilité, possibilité d'asile interne, existence d'un pays tiers sûr) faisait ainsi son apparition, qui, par confusion volontaire, a été utilisée dans les premières années d'application de la loi de 1992.

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt d'assemblée du 18 décembre 1996⁽¹⁴⁴⁾, a logiquement censuré cette confusion, en estimant que cette résolution, en l'absence d'effet contraignant et à défaut d'adaptation législative au niveau national, ne pouvait servir de base légale à une décision individuelle. En l'occurrence, le ministère de l'Intérieur avait rejeté une demande d'asile à la frontière sur le principe du pays tiers « sûr », c'est-à-dire sur le transit de l'étranger par un pays dans lequel, pour l'administration, l'intéressé n'était exposé à aucune persécution et où il aurait pu demander l'asile. Mais en réalité, c'est bien l'ensemble des définitions contenues dans la résolution de Londres que le Conseil d'Etat cherchait à écarter. En outre, il indiquait que l'examen à la frontière ne pouvait aller au-delà des critères utilisés dans l'examen de reconnaissance de la qualité de réfugié.

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

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

Une décision du tribunal administratif de Paris, en date du 5 mai 2000⁽¹⁴⁵⁾, permet enfin d'avoir une idée un peu plus précise en indiquant que la demande est manifestement infondée lorsqu'elle est « manifestement insusceptible de se rattacher aux critères prévus par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, ou à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile ». Le tribunal a critiqué la décision ministérielle car celle-ci a « étendu son appréciation à la valeur intrinsèque de l'argumentation du requérant, pour considérer que les craintes de persécution apparaissaient peu probables ». Cette décision reprend la définition contenue dans la conclusion No. 30 (XXXIV)-1983 du comité exécutif du HCR du 20 octobre 1983.

Dès le jugement du 20 décembre 1996, décision dans laquelle il a posé le principe du droit des demandeurs d'asile à l'entrée en France, le tribunal administratif de Paris avait jugé que le ministre de l'Intérieur avait commis une erreur d'appréciation en estimant manifestement infondée la demande d'un Soudanais seulement à cause du fait que celui-ci, à l'appui de sa demande, avait fait valoir qu'il refusait d'être enrôlé dans l'armée gouvernementale pour combattre un mouvement indépendantiste dans la région d'où il était originaire. Le tribunal indiquait ainsi que de simples déclarations étaient suffisantes, à l'exclusion de tout élément matériel, et que ces déclarations n'avaient pas à être précises et circonstanciées⁽¹⁴⁶⁾.

Décisions du TA, de la CAA et du Conseil d'État sur la demande de M. D.

L'Anafé a saisi la Cour administrative d'appel de Paris d'une requête en appel du jugement rendu par le tribunal administratif de Paris du 7 septembre 2009 rejetant le recours en annulation de la décision de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile formulé par M. D.

(143) Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, §11 et 32.

(144) CE, Ass., 18 décembre 1996, Rogers, publié au Recueil, conclusions du Commissaire du Gouvernement Delarue, RFDA, 1997.2, p. 281.

(145) TA Paris, 4ème section, 5 mai 2000, Avila Martinez c/ Ministère de l'Intérieur.

(146) TA Paris, 20 décembre 1996, n° 9503292/4 et 9503293/4.

Par arrêt du 8 juillet 2010⁽¹⁴⁷⁾, la Cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement du TA ainsi que la décision du ministère de l'immigration au motif que : « dans les termes dans lesquelles elle a été consignée dans le compte-rendu d'entretien de M. D. avec le représentant de l'OFPRA, la demande de l'intéressé ne pouvait être regardée comme manifestement insusceptible de se rattacher aux critères prévus par la convention de Genève ..., qu'en l'espèce le ministre, reprenant à son compte l'avis du représentant de l'OFPRA, a étendu son appréciation au bien fondé de l'argumentation du demandeur, pour considérer que la réalité des faits rapportés n'était pas établie et que la menace invoquée n'était pas crédible, qu'en considérant dans ces conditions, que la demande d'asile apparaissait manifestement infondée, le ministre de l'Immigration a commis une erreur de droit ».

L'État, représenté par le ministère de l'Intérieur, s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'État. Ce dernier a annulé l'arrêt de la CAA le 28 novembre 2011 (Conseil d'État n° 343248) :

« [...] le ministre chargé de l'immigration peut rejeter la demande d'asile présentée par un étranger se présentant aux frontières du territoire national lorsque ses déclarations, et les documents qu'il produit à leur appui, du fait notamment de leur caractère incohérent, inconsistant ou trop général, sont manifestement dépourvus de crédibilité et font apparaître comme manifestement dénuées de fondement les menaces de persécutions alléguées par l'intéressé au titre de l'article 1^{er} A. (2) de la Convention de Genève ; que, par suite, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit en prononçant l'annulation du jugement du tribunal administratif ... ; que, dès lors, le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ».

Cette décision est particulièrement inquiétante quant à la notion du caractère manifestement infondé d'une demande d'asile à la frontière ; l'Anafé a saisi la Cour européenne des droits de l'Homme en mai 2012, l'affaire est actuellement pendante.

Le seul point positif de l'arrêt du Conseil d'État concerne la transmission des notes d'entretien OFPRA, le délai de recours suspensif de 48 heures ne commence à courir qu'à partir de la transmission de ces notes. Le CE décide que : « [...] l'intéressé doit avoir accès au rapport de son audition devant l'OFPRA afin de pouvoir former son recours ; qu'eu égard au bref délai de quarante-huit heures dont dispose l'étranger se présentant à la frontière pour former son recours, ce rapport doit en principe lui être communiqué en même temps que la décision

du ministre ou dans un délai très bref après la notification de cette décision ; que, toutefois, l'absence de communication de ce rapport, si elle fait obstacle au déclenchement de ce délai de recours et à l'exécution d'offre de la décision ministérielle de refus d'entrée au titre de l'asile, est sans influence sur la légalité de cette décision [...] ».

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

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

Remarque : Ainsi, sur le caractère manifestement fondé ou pas de la demande d'asile et sur la manière dont est portée cette appréciation, l'OFPRA indique que trois éléments sont à l'origine de cette appréciation⁽¹⁴⁸⁾:

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

En réalité, l'examen des demandes à la frontière s'apparente de plus en plus à une prédétermination du statut de réfugié et cette tendance est de plus en plus nette⁽¹⁴⁹⁾. Il n'est pas rare que des agents de la DAF vérifient les informations contenues dans une demande ou qu'ils se permettent des interprétations de la Convention de Genève pour conclure à un refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile, alors même que la jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile permet finalement de reconnaître le statut sur le même fondement (par exemple : rejet car les persécutions n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève parce qu'elles n'émanent pas des autorités du pays ou parce qu'elles ne sont pas liées à une activité politique évidente).

(148) Compte rendu de la réunion annuelle sur les zones d'attente du 25 octobre 2001.

(149) Anafé, rapport précité, novembre 2003.

(147) CAA Paris, 8 juillet 2010, N° 09PA05719.

Des décisions sont aussi parfois motivées sur le simple fait que les allégations du demandeur sont jugés « peu probables » ou « étonnantes » et laissent ainsi entendre que les situations soumises n'ont pas été examinées avec la rigueur souhaitée.

Chapitre 8.

Le contrôle des droits des étrangers en zone d'attente

Le contentieux du maintien en zone d'attente est caractérisé par la dualité de juges, judiciaire et administratif, susceptibles d'intervenir, chacun dans un domaine de compétence bien délimité. Outre la complexité à laquelle sont ainsi confrontés les praticiens (associations et avocats) mais aussi et surtout les étrangers eux-mêmes – souvent démunis – il faut souligner le caractère très relatif de l'effectivité des recours susceptibles d'être engagés. De sorte que l'étranger n'est jamais véritablement à l'abri d'un refoulement, susceptible d'intervenir pendant toute la durée de son maintien en zone d'attente.

Pendant les quatre premiers jours, l'étranger est sous le seul contrôle de l'administration. La décision de maintien est certes susceptible d'être contestée devant le juge administratif mais l'ouverture de ce recours est limitée et sa mise en oeuvre complexe.

Quant au juge judiciaire, gardien des libertés individuelles selon la Constitution, il n'intervient que dans l'hypothèse où l'étranger se trouve toujours en zone d'attente quatre jours après son arrivée, que ce soit pour des raisons matérielles ou juridiques (notamment dans le cas où il n'a pas été statué sur sa demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile). Au-delà, son maintien doit être autorisé à la requête de l'administration, par le juge des libertés et de la détention (JLD). Celui-ci se prononce tant sur les nullités susceptibles d'être soulevées – en raison d'irrégularités de procédure ou d'atteintes aux droits fondamentaux – que sur la demande principale de la PAF aux fins de prolongation du maintien.

L'écoulement de ce délai de quatre jours permet souvent à la PAF de procéder aux formalités nécessaires au refoulement de l'étranger avant même qu'elle soit tenue de saisir le juge judiciaire.

1. Le juge judiciaire

Domaine de son intervention

Art. L. 222-1 – Le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale peut être autorisé, par le juge des libertés

et de la détention, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours.

Art. L. 222-3 (modifié par art. 12 et 13 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011) – [] Le juge des libertés et de la détention statue dans les vingt-quatre heures de sa saisine ou, lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent, dans les quarante-huit heures de celle-ci par ordonnance, après audition de l'intéressé, ou de son conseil s'il en a un, ou celui-ci dûment averti.

L'existence de garanties de représentation de l'étranger n'est pas à elle seule susceptible de justifier le refus de prolongation de son maintien en zone d'attente.

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

A peine d'irrecevabilité, prononcée d'office, aucune irrégularité antérieure à l'audience relative à la première prolongation du maintien en zone d'attente ne peut être soulevée lors de l'audience relative à la seconde prolongation.

Art. R. 222-3 (modifié par le décret n° 2011-820 du 8 juillet 2011) – Le juge des libertés et de la détention statue sur la requête de l'autorité administrative dans les conditions définies aux articles R. 552-5 à R. 552-10. Pour l'application de ces dispositions, les références au placement en rétention administrative sont remplacées par des références au maintien en zone d'attente et la référence à l'article L. 552-12 figurant à l'article R. 552-8 est remplacée par une référence aux articles L. 222-4 et L. 222-6.

Le juge judiciaire n'est compétent pour se prononcer ni sur la légalité de la décision initiale de maintien en zone d'attente⁽¹⁵⁰⁾, ni, le cas échéant,

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

sur la demande d'asile. Il ne contrôle le maintien que dans la mesure où il constitue une limitation de la liberté d'aller et venir. Dans une décision du 25 février 1992, le Conseil Constitutionnel a en effet estimé que « *le maintien en zone d'attente en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée a néanmoins pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne* ».

Comme gardien des libertés individuelles, le juge judiciaire dispose de pouvoirs importants. Avant de décider s'il doit ou non prolonger le maintien, il doit vérifier qu'il n'y a pas eu d'atteinte aux droits fondamentaux de la personne maintenue et que la procédure préalable à sa saisine était régulière. Il doit donc se prononcer, avant tout examen au fond de la demande de l'administration, sur les conclusions soulevant des difficultés relatives, par exemple, à une notification tardive du maintien en zone d'attente par rapport au moment de l'interpellation, à l'accès effectif à un interprète ou à un conseil, ou encore au respect d'autres droits inhérents au maintien prévus par la loi.

S'il décide de faire droit à l'un des moyens soulevés, le JLD met immédiatement fin au maintien en zone d'attente de l'étranger, lequel est alors, en pratique, admis sur le territoire. Dans le cas contraire ou lorsqu'aucun moyen de nullité n'est soulevé, il examine la demande de prolongation du maintien, laquelle prolongation ne constitue pour lui qu'une simple faculté⁽¹⁵¹⁾.

Avant la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, le JLD disposait en principe d'un large pouvoir d'appréciation. Il pouvait notamment, pour refuser le maintien, tenir compte des garanties de représentation apportées par l'étranger – billet de retour, réservation hôtelière, famille en France, somme d'argent en espèces – ces éléments n'étant ni impératifs ni exhaustifs⁽¹⁵²⁾.

Mais le nombre d'admissions sur le territoire ordonnées pour ce motif ayant été considéré comme excessif, l'article 13 de la loi du 16 juin 2011 a voulu empêcher cette pratique jurisprudentielle en précisant que « *l'existence de garanties de représentation de l'étranger n'est pas à elle seule susceptible de justifier le refus de prolongation de son maintien en zone d'attente* » (article L. 222-3 du

CESEDA). Une circulaire du ministère de l'Intérieur du 17 juin 2011 explique en effet que cet article « *met fin à une imprécision de la loi qui a autorisé un développement jurisprudentiel consacrant la possibilité pour l'étranger placé en zone d'attente de se prévaloir avec succès devant le juge des libertés et de la détention de ses garanties de représentation sur le territoire français où il n'a pas été autorisé à entrer. Or, un tel raisonnement, transposant celui appliqué en matière de rétention, était contraire au principe de séparation des pouvoirs, dès lors que cette décision judiciaire aboutissait à faire automatiquement obstacle à la mesure administrative de non-admission, en conduisant à l'admission sur le territoire d'un étranger qui ne remplissait pas les conditions, notamment de visa* ».

Le JLD ne pourra donc motiver une décision de refus de prolongation sur le seul fondement de l'existence de garanties de représentation mais, que ces garanties existent ou pas, seulement sur la justification d'atteintes à la liberté résultant de cette prolongation. Il ne lui revient d'apprécier que l'importance de ces atteintes au regard des motifs invoqués par l'administration.

Par ailleurs, l'article L. 222-8 du CESEDA, créé par l'article 14 de la loi du 16 juin 2011, prévoit que « *en cas de violation des formes prescrites par la loi à peine de nullité ou d'inobservation des formalités substantielles, toute juridiction, y compris la Cour de cassation, qui est saisie d'une demande d'annulation ou qui relève d'office une telle irrégularité, ne peut prononcer la mainlevée de la mesure de maintien en zone d'attente que lorsque celle-ci a eu pour effet de porter atteinte aux droits des étrangers* ». Par assimilation au principe de procédure pénale « *pas de nullité sans grief* », une irrégularité de procédure ne peut donc fonder un refus de prolongation que si elle a porté atteinte aux droits de l'étranger. Est ainsi introduite une hiérarchie entre les irrégularités selon qu'elles font grief ou non.

Durée de prolongation

S'il décide d'autoriser la prolongation du maintien en zone d'attente, le JLD peut en limiter la durée à moins de huit jours, ce délai étant seulement, selon la loi, un maximum.

Enfin, si la prolongation avait été initialement décidée pour une durée de huit jours, le JLD doit être à nouveau saisi – au terme des douze jours écoulés depuis la décision initiale de maintien – d'une nouvelle demande de prorogation pour une dernière période de huit jours au maximum (cette

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

(152) Cass. 2^{ème} civ., 21 février 2002, n° 00-50.079, Gassama.

demande ne pouvant être présentée si la première prolongation avait été autorisée pour une durée inférieure à huit jours). Lorsque l'administration saisit une seconde fois le juge judiciaire, elle doit fournir toutes les justifications des circonstances exceptionnelles, qui seront appréciées par le juge au cas par cas, expliquant la nécessité de cette prolongation. Par exemple, si une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile est en cours d'examen, elle doit expliquer avec précision pour quelle raison il n'a pas pu être statué au cours de la période de douze jours qui vient de s'écouler.

Depuis la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, l'article L. 222-2 du CESEDA précise par ailleurs que, le maintien au-delà de douze jours peut également être renouvelé « en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ ».

Cette disposition vise clairement à faciliter les prorogations de maintien en cas de refus d'embarquement et ce, alors que, depuis une décision rendue le 15 mars 2001⁽¹⁵³⁾, les juges judiciaires considéraient que le refus d'embarquer ne constitue pas en lui-même une circonstance exceptionnelle justifiant une nouvelle prolongation. Cette modification est d'autant plus critiquable qu'un refus d'embarquement est totalement étranger à la question de savoir si une privation de liberté supérieure à douze jours réalise ou non une conciliation acceptable entre les impératifs de contrôle des frontières et le respect des droits individuels.

Cette disposition apparaît d'ailleurs relativement superflue dans la mesure où la durée moyenne de maintien dans la principale zone d'attente, celle de l'aéroport de Roissy, est très courte : 5 jours en 2004, 1,9 jours en 2006, 2,75 jours en 2009, 3,1 jours en 2010 et 3,5 en 2011. S'agissant des demandeurs d'asile, elle est de 2,2 jours en 2010. Elle n'aurait donc qu'un impact infime sur l'exécution des mesures d'éloignement.

A l'occasion de sa deuxième comparution devant le juge judiciaire, l'étranger ou son conseil ne peuvent plus invoquer des nullités de procédure qui seraient intervenues avant sa première comparution : depuis la loi du 16 juin 2011, le dernier alinéa de l'article L. 222-3 du CESEDA interdit, à peine d'irrecevabilité, de soulever des irrégularités touchant au placement en zone d'attente si elles ne l'avaient pas été lors de la première audience. Or, les irrégularités qui touchent au placement peuvent être nombreuses et le premier passage devant le JLD a pu être plus ou moins bien préparé, notamment du fait de la brièveté des délais. Pourtant, la loi organise

désormais une purge des nullités après le premier passage, imposant au juge de statuer comme si l'irrégularité n'avait pas eu lieu.

Comme gardien des libertés individuelles, le juge judiciaire est donc à la fois :

- juge du respect de la procédure
- juge de la prolongation du maintien en zone d'attente
- juge de la prorogation du maintien à titre exceptionnel

La décision de refus d'entrée sur le territoire, la décision initiale de maintien ainsi que son renouvellement et la décision du ministère de l'Intérieur déclarant une demande d'asile manifestement infondée échappent, en revanche, à son contrôle.

La saisine du juge des libertés et de la détention

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

Le juge doit être saisi par l'administration avant l'expiration d'un délai de quatre jours. Ce délai est calculé d'heure à heure et court à compter de la notification du maintien en zone d'attente et non pas de l'interpellation. Comme on l'a vu, le juge peut alors prolonger le maintien pour une durée de huit jours renouvelable une fois, de sorte qu'au total, l'étranger ne peut être maintenu plus de vingt jours⁽¹⁵⁴⁾.

Le JLD est saisi par une requête du chef de service de contrôle aux frontières ou d'un fonctionnaire désigné. Dès l'enregistrement de la requête, un timbre indiquant la date et l'heure d'arrivée y est apposé par le greffier. L'audience peut toutefois se tenir au-delà du délai de quatre-vingt-seize heures⁽¹⁵⁵⁾.

Remarque : L'audience devant le juge des libertés et de la détention est le seul moment où une autorité extérieure à l'administration examine la situation de l'étranger maintenu et s'assure que le maintien en zone d'attente est justifié.

(153) Cour de Cassation, 15 mars 2001, pourvoi n° A 00-50.002.

(154) Vingt six jours en cas de demande d'asile déposée dans les six derniers jours de maintien.

(155) Cass. Civ. 1ere, 22 mars 2005, Okhiokpamvonyi.

Le JLD pouvait auparavant statuer « sans délai ». La loi du 16 juin 2011 a introduit un délai contraignant de vingt-quatre heures ou de quarante-huit heures « lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent »⁽¹⁵⁶⁾. Cette disposition accroît la pression qui s'exerce sur les juges dans le traitement du contentieux des étrangers, que ce soit en matière judiciaire ou administrative.

Le juge des libertés et de la détention rend, sur le champ, une ordonnance qui doit être motivée et qui est immédiatement notifiée aux parties. La prolongation éventuellement décidée par le juge court non pas à compter du moment où la décision est rendue, mais à compter de l'expiration de la période de quatre-vingt-seize heures au cours de laquelle l'étranger était maintenu sous le seul contrôle de la PAF. Il en va de même pour le point de départ de la prorogation du maintien entre les douzième et vingtième jours.

Ainsi, la date et l'heure de notification du maintien initial constitueront, tout au long de la procédure, le point de départ pour la computation de tous les délais.

Juridiction compétente

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

Chaque zone d'attente est rattachée à un Tribunal de grande instance (TGI). Pour les personnes maintenues dans la zone d'attente de Roissy, les audiences se tiennent au TGI de Bobigny ; pour Orly, le TGI compétent est celui de Créteil. En cas d'appel, la cour d'appel compétente pour l'ensemble des zones d'attente de France est la cour d'appel de Paris.

L'Anafé effectue régulièrement des observations d'audiences dans ces différentes juridictions.

Délocalisation des audiences et utilisation de moyens de télécommunication

L'article L. 222-4 prévoit que « le juge des libertés et de la détention statue au siège du Tribunal de grande instance. Toutefois, si une salle d'audience attribuée au Ministère de la justice lui permettant de

statuer publiquement a été spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire, il statue dans cette salle. En cas de nécessité, le président du Tribunal de grande instance peut décider de tenir une seconde audience au siège du Tribunal de grande instance, le même jour que celle qui se tient dans la salle spécialement aménagée ».

Malgré la commodité de gestion pour les services de police, constamment mise en avant par le ministère de l'Intérieur, cette possibilité de siéger dans le lieu même où la prolongation de la mesure restrictive de liberté est exécutée constituerait une atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs (qui implique que le pouvoir judiciaire ne puisse être exercé dans des locaux appartenant au pouvoir exécutif, ceux de la police en l'occurrence).

Elle risque en outre de méconnaître, à tout le moins d'affaiblir considérablement, les principes d'indépendance et d'impartialité des juges – qui statueront isolés de leurs pairs et dans l'environnement de la police aux frontières – ainsi que le principe de la publicité des débats, lesquels doivent se dérouler dans un lieu identifiable comme un lieu dans lequel la justice est rendue. Au-delà des difficultés d'accès pour les juges et auxiliaires de justice ainsi que pour le public, cette disposition instaure en pratique une véritable justice d'exception et ce, alors même qu'il est arrivé que plus de 12 000 personnes par an aient été présentées dans le cadre des maintiens dans la zone de Roissy CDG (soit autant que le contentieux pénal annuel du Tribunal de grande instance de Bobigny).

L'article L. 222-4 prévoit également que « par décision du juge prise sur une proposition de l'autorité administrative à laquelle l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend ne s'est pas opposé, l'audience peut également se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission. Il est alors dressé, dans chacune des deux salles d'audience ouvertes au public, un procès-verbal des opérations effectuées ».

Cette possibilité a également été instituée pour les audiences en appel⁽¹⁵⁷⁾.

Là encore, le législateur a manifestement privilégié des considérations de commodité au mépris du respect effectif des garanties offertes à l'étranger maintenu en zone d'attente. L'isolement – déjà prégnant – de l'étranger risque ainsi d'être encore accentué par une comparution devant un juge virtuel, un juge « cathodique ».

(156) Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, dite « loi Besson », a modifié l'alinéa 2 de l'article L222-3 du CESEDA tel que suit : « Le juge des libertés et de la détention statue dans les vingt-quatre heures de sa saisine ou, lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent, dans les quarante-huit heures de celle-ci par ordonnance, après audition de l'intéressé, ou de son conseil s'il en a un, ou celui-ci dûment averti. ».

(157) Art. L. 222-6 du CESEDA.

Enfin, cette disposition risque de poser des difficultés de nature déontologique pour l'avocat de l'étranger, dont l'intervention constitue pourtant un droit fondamental : celui-ci sera-t-il aux côtés de l'étranger, du juge ou dans son cabinet et dans quelle mesure la confidentialité de son intervention sera-t-elle garantie ? En outre, la loi ne précise pas les modalités selon lesquelles l'étranger sera informé de la possibilité d'être jugé par moyens de télécommunication, ni des vérifications portant sur la réalité de son consentement.

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

Déroulement des audiences

Dans un passé encore récent, de trente à quarante personnes, parfois plus, étaient présentées devant le juge chaque jour. Aujourd'hui, les comparutions sont bien moins nombreuses. En effet, du fait de la multiplication des renvois et de l'accélération des procédures, la durée moyenne de maintien en zone d'attente se situe entre deux et trois jours de sorte que, souvent, les étrangers ont déjà été refoulés lorsqu'est écoulé le délai de quatre-vingt-seize heures nécessitant leur comparution devant le JLD.

Les comparants sont conduits de Roissy au TGI de Bobigny et sont placés dans une salle d'attente ou dans la salle d'audience. Cette dernière est de petite taille et les différents intervenants s'entrecroisent dans un brouhaha quasi-constant.

Conformément au droit commun, les audiences sont publiques. Sont présents : le magistrat, le greffier, l'avocat de la PAF – assis à la droite du magistrat – l'avocat de l'étranger, éventuellement commis d'office, les interprètes, les policiers d'escorte et le public, constitué majoritairement des familles et des proches. La présence de rabatteurs de réseaux a parfois pu être constatée⁽¹⁵⁸⁾.

(158) Cf. rapports précités.

Les audiences se déroulent tous les jours à partir de 11h, mêlant le contentieux du maintien en zone d'attente et celui du maintien en rétention. L'évocation d'un cas dure parfois quelques minutes à peine

Assister à une audience permet de découvrir les conditions dantesques dans lesquelles la justice est rendue à l'égard des étrangers, la baisse du nombre des comparutions n'ayant pas véritablement permis d'améliorer la tenue des audiences. Ainsi, l'accès à la salle est-il, par exemple, régulièrement refusé aux familles et au public par simple manque de place.

Voies de recours

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

Les voies de recours ne sont pas suspensives. Leur exercice n'empêche donc pas l'exécution d'un éventuel refoulement.

L'appel

Art. L. 222-6 – L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Celui-ci est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Par décision du premier président de la cour d'appel ou de son délégué, prise sur une proposition de l'autorité administrative à laquelle l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend ne s'est pas opposé, l'audience peut se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 222-4. Le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département. L'appel n'est pas suspensif.

Toutefois, le ministère public peut demander au premier président de la cour d'appel ou à son délégué de déclarer son recours suspensif. Dans ce cas, l'appel, accompagné de la demande, est formé dans un délai de six heures à compter de la notification de l'ordonnance au procureur de la République et transmis au premier président de la cour d'appel ou à son délégué. Celui-ci décide, sans délai, s'il y a lieu, au vu des pièces du dossier, de donner à cet appel un effet suspensif. Il statue par une ordonnance motivée rendue contradictoirement qui n'est pas susceptible de recours. L'intéressé est maintenu

à la disposition de la justice jusqu'à ce que cette ordonnance soit rendue et, si elle donne un effet suspensif à l'appel du ministère public, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond.

L'ordonnance du juge des libertés et de la détention est susceptible d'appel devant le Premier président de la Cour d'appel ou son délégué à l'initiative de l'étranger, du ministère public ou du préfet de département. La déclaration d'appel doit être faite dans les vingt-quatre heures suivant le prononcé de l'ordonnance⁽¹⁵⁹⁾.

Depuis le décret du 17 novembre 2004, les déclarations d'appel ne peuvent être enregistrées qu'au greffe de la Cour d'appel et non plus à celui du JLD. Elles peuvent être déposées sur place mais la télécopie est le moyen le plus employé. Elles doivent en outre être motivées, ce qui n'était pas obligatoire auparavant.

Si l'appel ne suspend pas l'exécution d'un éventuel refoulement, la loi du 26 novembre 2003 a toutefois introduit, mais en faveur du ministère public exclusivement, la faculté de saisir le Premier président afin de faire déclarer suspensif l'appel qu'il forme contre une décision de refus de prolongation du maintien. Cette disposition, également applicable en contentieux de la rétention administrative, porte clairement atteinte au principe de l'égalité des parties à l'instance dès lors que le ministère public dispose seul du « privilège » d'obtenir que son appel suspende la mise en oeuvre d'une décision du JLD. Cette disposition n'a pourtant pas été censurée par le Conseil d'Etat⁽¹⁶⁰⁾.

Cette asymétrie a été renforcée par la loi du 16 juin 2011 qui porte à six heures (au lieu de quatre auparavant), le délai dont dispose le ministère public pour demander à la Cour de déclarer son appel suspensif, délai durant lequel l'étranger sera donc maintenu à la disposition de l'administration malgré la décision de mise en liberté prise par le JLD.

Selon la circulaire ministérielle du 17 juin 2011, cet allongement du délai dont dispose le ministère public permettra « une meilleure appréciation de l'opportunité d'un appel ». En réalité, il s'agit surtout de faire en sorte que les appels formés par le ministère public puissent plus souvent avoir un effet suspensif et entravent ainsi des mises en liberté jugées trop nombreuses.

Le Premier président de la Cour d'appel ou, le plus souvent, le magistrat de la Cour délégué par

lui, doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Ce délai est impératif. L'absence de décision du juge d'appel entraîne la caducité de la décision du juge de première instance et il est donc mis fin au maintien en zone d'attente.

Le juge d'appel ne peut se prononcer que sur les moyens qui ont été développés en première instance. C'est pourquoi il est important qu'en cas de nullité ou d'atteinte à la violation des droits fondamentaux, des conclusions écrites aient été déposées devant le JLD.

Le pourvoi en cassation

L'ordonnance de la Cour d'appel est susceptible de faire l'objet d'un pourvoi en cassation dans les cinq jours suivant sa notification. Le ministère d'avocat aux Conseils est désormais obligatoire et l'étranger ne peut donc mandater une personne de son choix, pas même un avocat. En pratique, la plupart des pourvois formés auprès de la Cour de cassation émanent du ministère de l'Intérieur.

2. Le juge administratif

Le juge administratif est compétent pour apprécier la légalité des différentes décisions prises par l'administration en matière de refus d'admission sur le territoire, de maintien en zone d'attente et de refoulement. Il intervient également lorsque le ministère de l'Intérieur oppose un refus d'entrée sur le territoire à la suite d'une demande d'asile considérée comme « manifestement infondée », notion qu'il a été amené à préciser.

Malgré la revendication sans cesse avancée par l'Anafé depuis sa création, les recours formés contre les décisions administratives ne sont pas suspensifs, c'est-à-dire qu'ils n'ont aucune incidence sur le sort immédiat des étrangers, lesquels peuvent être refoulés à tout moment de la procédure. Seul le recours spécifique aux demandeurs d'asile introduit par la loi du 20 novembre 2007 l'est, pendant une durée de 48 heures.

L'étranger qui estime avoir été indûment maintenu en zone d'attente peut solliciter une indemnisation pour le préjudice matériel et moral qu'il a subi et agir en plein contentieux dans l'hypothèse où le ministère de l'Intérieur n'aurait pas fait droit à sa demande d'indemnisation.

Le recours au fond des demandeurs d'asile

Voir Chapitre 7. Les demandeurs d'asile à la frontière.

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

(160) CE 12 octobre 2005, ADDE, req. n° 276626.

Les référés administratifs

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

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2007 et la mise en oeuvre d'un recours spécifique, cette procédure de référé n'est plus ouverte aux demandeurs d'asile, qui ne peuvent user que du recours prévu à l'article 213-9 du CESEDA. En revanche, le référé permet de contester d'autres décisions de non-admission, par exemple en cas de violation de la vie privée et familiale.

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

Dans les deux cas, la condition d'urgence est présumée réalisée car elle découle du risque d'un réacheminement susceptible d'intervenir à tout moment comme inhérent au maintien en zone d'attente. L'auteur de la requête devra s'attacher à présenter avec la plus grande précision l'argumentation relative à la violation manifeste d'une liberté fondamentale

ou de la loi. La requête doit être d'autant plus étayée que des décisions de rejet, dites « au tri », peuvent être prises sans audience préalable, dans les cas où le président du tribunal estime que les arguments présentés sont manifestement insuffisants.

Les requêtes en référé devant le juge administratif n'ont pas, elles non plus, d'effet suspensif sur l'exécution de la décision de non admission. Ainsi, même si une requête est déposée et une date d'audience fixée, l'administration n'a nullement l'obligation de surseoir au refoulement dans l'attente de la décision du juge.

3. La Cour européenne des droits de l'homme

Conformément à l'article 39 du Règlement intérieur de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la Cour peut être saisie en urgence d'une demande tendant à ce qu'une mesure de refoulement soit suspendue pendant le temps nécessaire à l'instruction d'une requête au fond présentée parallèlement et ayant pour objet de faire condamner l'État incriminé. Les mesures alors ordonnées sont impératives⁽¹⁶¹⁾.

Compte tenu de l'urgence, une telle procédure peut être engagée sans qu'il soit nécessaire d'épuiser au préalable les voies de recours internes ni même qu'une procédure nationale soit mise en oeuvre. Tout étranger maintenu en zone d'attente qui a fait l'objet d'un refus d'admission et qui présente un risque de refoulement imminent peut donc directement agir auprès des juges de Strasbourg sans avoir saisi la juridiction administrative, qu'il soit demandeur d'asile ou non. Selon les cas, il peut invoquer la violation d'une ou plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

C'est après l'arrêt rendu par la CEDH le 26 avril 2007⁽¹⁶²⁾, condamnant la France – principalement en raison de l'absence d'effet suspensif des recours engagés par les étrangers maintenus – que la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 a institué un nouveau recours, finalement plus limité qu'auparavant et vivement critiqué par l'Anafé. Selon les termes du nouvel article L. 213-9 du CESEDA, « *l'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile peut, dans les quarante-huit heures suivant la notification de cette décision, en demander l'annulation, par requête motivée, au président du tribunal administratif... La décision de*

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

(162) Affaire Gebremedhin c. France, CEDH 26 avril 2007 (requête n° 25389/05).

refus d'entrée au titre de l'asile ne peut être exécutée avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification ou, en cas de saisine du président du tribunal administratif, avant que ce dernier ou le magistrat désigné à cette fin n'ait statué ».

Par ailleurs, par arrêt du 14 décembre 2010⁽¹⁶³⁾, la CEDH a condamné la France pour défaut de caractère suspensif des recours formés devant la Cour nationale du droit d'asile en cas de placement du requérant en procédure prioritaire. La Cour a considéré que le requérant n'avait pas disposé concrètement d'un recours effectif lui permettant de faire valoir ses craintes en cas de retour dans son pays. Bien que cette décision concerne une situation de demande d'asile sur le territoire et non à la frontière – le régime juridique étant très différent –, il est permis d'espérer que l'autorité de cette décision s'étendra aux juridictions compétentes en matière de demande d'asile à la frontière, tant la garantie d'un recours effectif est indispensable.

Remarque : La Cour européenne des droits de l'homme s'était prononcée sur le régime de maintien des étrangers en zone internationale pratiqué en France avant l'institution de la zone d'attente par la loi du 6 juillet 1992 et avait notamment considéré que « *Pareil maintien ne doit pas se prolonger de manière excessive car il risquerait de transformer une simple restriction à la liberté – inévitable en vue de l'organisation matérielle du rapatriement de l'étranger ou, si celui-ci a sollicité l'asile, pendant l'examen de la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile – en privation de liberté. Il faut tenir compte, à cet égard, du fait qu'une telle mesure s'applique non pas à des auteurs d'infractions pénales mais à des étrangers qui, craignant souvent pour leur vie, fuient leur propre pays* »⁽¹⁶⁴⁾. Ces principes – entre autres droits fondamentaux des demandeurs d'asile – ont été rappelés dans la directive n° 2005/85 (CE) du 1^{er} décembre 2005 transposée par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 et par le décret n° 2008-702 du 15 juillet 2008 relatif au droit d'asile.

4. Autorités et institutions – droit d'accès et visites

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

Aux termes des dispositions de l'article L. 223-1 du CESEDA, le procureur de la République, ainsi que le juge des libertés et de la détention à l'issue des

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

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté⁽¹⁶⁵⁾

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 institue un Contrôleur général des lieux de privation de liberté. « *Autorité indépendante, [il] est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux* » (article 1).

Les zones d'attente sont expressément visées par la loi.

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

Les autorités responsables du lieu de privation de liberté ne peuvent s'opposer à la visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté que pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans le lieu visité, sous réserve de fournir au Contrôleur général des lieux de privation de liberté les justifications de leur opposition. Elles proposent alors son report. Dès que les circonstances exceptionnelles ayant motivé le report ont cessé, elles en informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ». (article 8)

A la suite de ces visites, le Contrôleur peut faire des observations et, en cas de violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté et s'il l'estime nécessaire, il peut rendre immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues (article 9).

Il peut également émettre des avis, formuler des recommandations aux autorités publiques et proposer au Gouvernement des modifications législatives (article 10).

(163) I.M. contre France – requête n° 9152/09.

(164) CEDH 25 juin 1996, n° aff. 19776/92, Amuur c/ France, Rec. 1996-III, p. 848, notamment paragraphe 43.

(165) Sur le rôle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, cf le film de Stéphane Mercurio, *A l'ombre de la République*, 2011.

Les parlementaires⁽¹⁶⁶⁾

La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a créé dans le code de procédure pénale un nouvel article 720-1-A qui prévoit que « *les députés et les sénateurs sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires* ».

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

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

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou ses représentants

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

5. Accès des associations

L'accès des associations dans les zones d'attente est fondamental car il permet de rencontrer les étrangers maintenus et de témoigner des conditions qui leur sont faites sur le terrain, de l'évolution des pratiques ainsi que des dysfonctionnements constatés. Ces visites permettent en outre de dialoguer avec les représentants des divers services présents (PAF, OFPRA, Croix-Rouge française, OFFII, service médical).

Le décret du 2 mai 1995 détermine les conditions d'accès du délégué du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de certaines associations humanitaires (désormais articles R. 223-1 et suivants du CESEDA). Les associations habilitées à proposer des représentants en

vue d'accéder en zone d'attente étaient au nombre de huit : Amnesty International Section Française, Anafé, Cimade, Forum réfugiés, France Terre d'asile et MRAP et deux associations non membres de l'Anafé, la Croix-Rouge française et Médecins sans frontières. Ce décret encadrait fortement ces visites : chaque association disposait de dix cartes visiteurs mais ne pouvait effectuer au plus que huit visites par an et par zone d'attente. Le décret prévoyait également un maximum de deux personnes par visite, des horaires de visite (entre 8h et 20h) et l'obligation de solliciter une autorisation préalable du ministère de l'Intérieur.

De nouvelles associations ont à leur tour posé leur candidature (Association des personnels de santé réfugiés – APSR, Groupe accueil et solidarité – GAS, Gisti, Ligue des droits de l'homme et Médecins du Monde).

Habilitations et contentieux⁽¹⁶⁷⁾

Ce n'est qu'en décembre 2005 que le Conseil d'État a censuré les refus du ministère de l'Intérieur d'habiliter d'autres associations, considérant que le critère quantitatif n'était pas opposable. Pourtant, il a parfois fallu près de 10 ans de contentieux pour obtenir un agrément.

Anticipant ce nouveau revers contentieux, le gouvernement a modifié le décret du 2 mai 1995 le 30 mai 2005. Ce texte a supprimé la limitation du nombre de visites et a précisé que « tout refus d'habilitation doit être motivé au regard notamment du nombre d'associations déjà habilitées ».

Un arrêté daté du 30 mai 2006⁽¹⁶⁸⁾ a finalement élargi l'habilitation à treize associations :

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

(167) Voir « Combat pour les droits de l'homme » <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/>

(168) Arrêté du 30 mai 2006 fixant la liste des associations humanitaires habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente, NOR : INTD0600504A.

(166) Cf. *Guide de visites pour les parlementaires*, disponible sur le site de l'Anafé.

Un arrêté du 27 mai 2009⁽¹⁶⁹⁾ a élargi la liste des associations humanitaires habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente, portant ce nombre à quinze en ajoutant deux associations non membres de l'Anafé : le Collectif Respect et l'Ordre de Malte.

Un nouvel arrêté du 5 juin 2012 réduit à quatorze le nombre d'associations habilitées, retirant le Collectif Respect des associations jusque-là habilitées⁽¹⁷⁰⁾.

(169) www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=52498427B8783320D1A43FBBCB3242E3.tpdjo09v_2?cidTexte=LEGITEXT000020716150&dateTexte=20090702

(170) www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025984047&dateTexte=&categorieLien=id

Chapitre 9.

La sortie de la

zone d'attente

1. L'admission sur le territoire : remise d'un sauf-conduit et restitution des documents

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

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

Remarque : Avant d'entreprendre cette démarche, l'étranger doit veiller à ce que la décision par laquelle il a été admis sur le territoire revête un caractère définitif. En effet, si le juge des libertés et de la détention a rendu une décision favorable, il se peut que la Cour d'appel l'ait remise en cause sans qu'il ait pu être avisé de l'audience ni de la décision prise. En ce cas, la PAF est habilitée à remettre la personne en zone d'attente si le délai de vingt jours n'est pas expiré.

2. Le refoulement

Dans les faits, le non-admis est la plupart du temps réacheminé vers la ville de provenance⁽¹⁷¹⁾. Il résulte en effet des articles L. 213-4 et suivants, que, lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, l'entreprise de transport aérien,

(171) Transposition de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 – norme 3-35 de l'annexe 9.

maritime ou routier qui l'a acheminé est tenue de le réacheminer sans délai sur requête des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières, au point, c'est-à-dire à la ville (et non pas le pays), où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, vers l'État qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis. Ces mêmes dispositions s'appliquent à l'égard d'un étranger en transit interrompu, si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou encore si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France. Enfin, les frais de prise en charge de l'étranger pendant le délai nécessaire à son réacheminement ainsi que les frais de ce dernier incombent à l'entreprise qui l'a débarqué en France.

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

Le renvoi peut également se faire à destination du pays d'origine, mais l'administration doit être en possession d'un passeport en cours de validité ou d'un laissez-passer délivré par les autorités consulaires qui ont procédé à toutes les démarches d'identification de la personne concernée. Dans ce cas, les frais de transport sont à la charge de l'État.

En outre, au cours du maintien, l'étranger peut en principe partir à tout moment vers tout pays de son choix, à condition qu'il y soit admissible et qu'il possède la billetterie nécessaire⁽¹⁷²⁾. Il doit donc être en possession d'un passeport en cours de validité et, le cas échéant, d'un visa.

Art. L. 213-4 – Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un Etat

(172) Art. L. 221-4 du CESEDA.

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

L'effectivité des refoulements et l'utilisation des escortes

La durée moyenne de séjour en zone d'attente est très courte : en 2010, 50 heures à Orly et 3,10 jours à Roissy ; en 2011, 1,9 jours à Orly et 3,5 jours à Roissy. L'extrême rapidité des procédures permet le renvoi de personnes avant l'audience prévue devant le juge des libertés et de la détention (4^{ème} jour), gardien des libertés individuelles.

Les refoulements peuvent se faire avec escorte, selon les témoignages, 2 ou 3 agents pour un étranger. En 2003, suite à la mort de deux étrangers lors de leur renvoi, les méthodes d'escorte ont été davantage encadrées dans un document intitulé « **Instruction relative à l'éloignement par voie aérienne des étrangers en situation irrégulière** »⁽¹⁷³⁾. Le développement de l'unité d'escorte (UNESI⁽¹⁷⁴⁾) pour raccompagner les « passagers récalcitrants » peut également soulever certaines craintes : de nombreux témoignages d'allégations de violences policières parviennent aux associations. Selon ces témoignages, les violences ont essentiellement lieu au moment des tentatives d'éloignement, directement au moment de l'embarquement, lors du retour vers la zone d'attente lorsque la tentative a échoué, ou encore durant le vol de refoulement.

Les renvois renforcés et tentatives de renvois avec violences

Les renvois forcés se font à l'abri des regards, associatifs notamment. Les étrangers peuvent être entravés, « saucissonnés », et cela parfois pendant toute la durée du vol. Rien ne semble être fait pour décourager ces comportements : les sanctions sont quasi inexistantes et les personnes alléguant avoir subi des violences sont refoulées, sans avoir l'occasion d'engager des poursuites ou craignant de le faire.

En 2011, la permanence juridique de l'Anafé a recueilli dix-huit témoignages de violences, neuf à Roissy et neuf à Orly.

(173) www.bastamag.net/IMG/pdf/PAF.pdf

(174) UNESI : Unités nationales d'escorte, de soutien et d'intervention ; créées par l'arrêté du 23 février 1999.

Il leur est certes possible de saisir le procureur de la République en lui adressant un témoignage précis. Dans la plupart des cas, il n'y a pas de réponse de ce dernier à la requête mais il a la possibilité d'ouvrir une enquête. Pour entamer une procédure, il est important de tenter de rencontrer le service médical et d'obtenir un certificat. Il est également possible de saisir le Défenseur des droits⁽¹⁷⁵⁾ chargé, entre autres, de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Le Défenseur peut se saisir d'office, être saisi directement par la personne lésée, ou encore par l'intermédiaire d'un député, d'un sénateur ou d'un parlementaire européen.

(175) Le défenseur des droits a remplacé, entre autres institutions, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Le Comité pour la prévention de la torture (CPT) du Conseil de l'Europe, dans son rapport relatif à sa visite publié le 10 décembre 2007, remarque que « les lésions sont toujours consignées par le service médical, sans qu'il ne soit toutefois fait état des allégations/circonstances du traumatisme, ni de la compatibilité des lésions constatées avec les allégations de violence. Il convient que le service médical de la ZAPI 3 soit à nouveau rendu attentif à cette question.

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

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

3. Le placement en garde à vue

L'Anafé a pu constater une hausse récente du recours à la garde à vue pour les personnes maintenues à Roissy : 10 % des personnes suivies par l'Anafé en 2011 et 25 % pour le premier semestre 2012 (parmi lesquelles des demandeurs d'asile, ayant refusé d'embarquer, ultime moyen pour certains d'entre eux de ne pas être renvoyés vers le pays qu'ils ont fui).

Tout refus d'embarquer constitue, au sens de la loi, une soustraction à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée, prohibée par l'article L. 624-1 du CESEDA. L'étranger peut alors être déféré au Parquet et présenté devant le tribunal correctionnel, mais en pratique il est le plus fréquemment jugé dans le cadre des comparutions immédiates (pour Roissy, 17^{ème} chambre du Tribunal de grande instance de

Bobigny)⁽¹⁷⁶⁾. Il est possible de soulever auprès de lui l'exception d'illégalité de la mesure de refus d'entrée⁽¹⁷⁷⁾ mais aussi de plaider la relaxe, à tout le moins une dispense de peine ou son ajournement. En effet, le tribunal pourra statuer plus tard sur le quantum de la peine au vu du résultat des démarches qui auront été entreprises entre temps par le prévenu, tendant notamment à la reconnaissance ou la preuve de la possession de la nationalité française ou de l'admission au séjour (par exemple, en qualité de conjoint d'un ressortissant français ou d'un étranger en situation régulière), ou encore de la qualité de réfugié par l'OFPRA ou la Cour nationale du droit d'asile. Mais le tribunal peut aussi prononcer une peine d'emprisonnement, assortie ou non d'un sursis et/ou d'interdiction du territoire français. Si cette dernière est retenue, son relèvement pourra être sollicité par la suite auprès de la juridiction concernée ayant statué en dernier lieu, sauf lorsqu'elle est décidée à titre principal, auquel cas seule la grâce présidentielle peut la faire disparaître.

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

Lorsque le tribunal correctionnel prononce une mesure d'emprisonnement (le plus souvent pour une durée de trois mois), l'étranger se trouve en France. S'il est demandeur d'asile et alors même que le ministère de l'Intérieur a décidé que sa demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile était manifestement infondée, il peut solliciter auprès de la préfecture (celle d'Evry, en cas d'incarcération à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis) la remise du

(176) Rapport Anafé, *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, campagne d'observation des audiences des comparutions immédiates à Bobigny*, février 2006.

(177) CA Paris, 12^{ème} ch. A, 1^{er} mars 1999, Adebayo.

formulaire OFPRA. Aussi longtemps qu'il n'aura pas été statué sur cette demande de protection, l'interdiction du territoire français valant mesure de reconduite à la frontière ne pourra pas être mise à exécution, même si la peine d'emprisonnement parvient à son terme.

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

Depuis la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, peut également être placée en garde à vue toute personne qui n'aura pas fourni les éléments nécessaires à son refoulement. Cette pratique est très largement utilisée par la PAF.

Art. L. 624-1 (modifié par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011) – Tout étranger qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée en France, d'un arrêté d'expulsion, d'une mesure de reconduite à la frontière ou d'une obligation de quitter le territoire français ou qui, expulsé ou ayant fait l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire, d'une interdiction de retour sur le territoire français ou d'un arrêté de reconduite à la frontière pris moins de trois ans auparavant, en application de l'article L. 533-1, , aura pénétré de nouveau sans autorisation en France, sera puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement. La même peine sera applicable à tout étranger qui n'aura pas présenté à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de l'une des mesures mentionnées au premier alinéa ou qui, à défaut de ceux-ci, n'aura pas communiqué les renseignements permettant cette exécution ou aura communiqué des renseignements inexacts sur son identité.

Documentation utile

Disponible sur le site internet de l'Anafé
www.anafe.org

Rubrique : Textes juridiques – Textes internationaux

- Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954
- Convention européenne des droits de l'homme, du 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953

Rubrique : Textes juridiques – Textes européens

- Instructions générales consulaires, 22 décembre 2005 et manuel commun de l'Union Européenne, 25 février 2005 (JOCE n° L 326 du 13 décembre 2005 – extraits)
- Directive n° 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (JOCE n° C 326 du 22 décembre 2005, articles 3 et 35)

Rubrique : Textes juridiques – CESEDA

- Tableau de concordance CESEDA (partie réglementaire) et décrets
- Articles du CESEDA relatifs à l'entrée en France et à la zone d'attente

Rubrique : Textes juridiques – Décrets

- Décret n° 2007-1136 du 25 juillet 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel des ressortissants étrangers qui, ayant été contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière, ne remplissent pas les conditions d'entrée requises et modifiant la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
- Décret n° 2006-1630 du 19 décembre 2006 pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 et fixant les modalités de transmission au ministère de l'intérieur des données relatives aux passagers par les transporteurs aériens

Rubrique : Textes juridiques – Circulaires

- Circulaire du 17 juin 2011 prise en application de la loi du 16 juin 2011 dite « loi Besson » (zones d'attente uniquement)

- Circulaire du 2 janvier 2001 relative aux visites des locaux des zones d'attente et des centres de rétention par les députés et les sénateurs

Rubrique : Textes juridiques – Divers

– Exemples de décisions relatives à la procédure en zone d'attente

- 1 – Mise à disposition d'un voyageur
- 2 – Notification et motivation d'une décision de refus d'admission sur le territoire français
- 3 – Notification et motivation de la décision de maintien en zone d'attente des étrangers non-admis
- 4 – Notification et motivation de la décision de maintien en zone d'attente d'un mineur isolé non admis
- 5 – Notification et motivation de la décision de maintien en zone d'attente d'un demandeur d'asile
- 6 – Procès-verbal d'enregistrement d'une demande d'asile
- 7 – Refus du ministère de l'Intérieur d'une demande d'admission au titre de l'asile
- 8 – Notification de refus d'entrée sur le territoire (pour un demandeur d'asile)
- 9 – Saisine du président du TGI de Bobigny
- 10 – Ordonnance du juge des libertés et de la détention (mineurs)
- 11 – Notification d'un appel avec demande de recours suspensif (Procureur de la République)
- 12 – Procès-verbal d'opposition à exécution d'une mesure de non-admission
- 13 – Sauf conduit

Rubrique : Textes de loi

- *Commentaire de l'Anafé à propos de la loi du 16 juin 2011 dite « loi Besson »*

Rubrique : Accès dans les zones d'attente

- Liste des zones d'attente en France au 31 août 2012
- Convention d'accès permanent en zone d'attente de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle
- Arrêté du 5 juin 2012 fixant la liste des associations humanitaires habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente

Rubrique : Mineurs isolés

- *Résolution de l'Anafé sur les enfants isolés étrangers qui se présentent aux frontières françaises* – juin 2005

Rubrique : Jurisprudence

- *Recueil de jurisprudence Anafé sur la zone d'attente*, 31 août 2012
- *Asile : Recueils de Jurisprudence Anafé*, août 2011 : la notion de « manifestement infondée » / femmes / opinions politiques / appartenance ethnique / auteurs des persécutions
- protection des autorités / orientation sexuelle / religion / violence généralisée / conflits armés / enrôlement forcé
- Note de l'Anafé, juin 2010, *Compétence du Juge des libertés et de la détention quels moyens invoquer au profit des étrangers maintenus en zone d'attente ?*
- CEDH, ancienne 2e section, 26 avril 2007, *Affaire Gebremedhin c. France* : La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour sa procédure d'asile à la frontière; suite à cet arrêt, le législateur français a du introduire un recours suspensif pour les demandeurs d'asile à la frontière.

Publications de l'Anafé

Des documents particulièrement utiles pour les praticiens :

- La zone d'attente : *Recueil de jurisprudence Anafé et Asile : Recueils de jurisprudence Anafé*, Août 2011 ;
- Tous les autres :**
- *Zones d'ombre à la frontière, Rapport annuel 2011, Observations et interventions de l'Anafé dans les zones d'attente*, Décembre 2012 ;
- *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 ;
- *A la frontière de l'inacceptable, Bilan 2009/2010, Malmenés, enfermés et privés de leurs droits dans les zones d'attente d'Orly, de province et d'outre-mer*, Septembre 2011 ;
- *Rapport Anafé-Gisti, L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne - Vers une remise en cause du principe de libre circulation dans l'espace « Schengen » ?*, Missions d'observation à la frontière franco-italienne les 10-12 avril et 16-18 avril 2011, Juillet 2011 ;
- *Dans l'angle mort de la frontière, Bilan 2010, Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy*, Juin 2011 ;
- *Indésirables étrangers, Bilan 2009, Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy*, Décembre 2010 ;
- *De l'autre côté de la frontière, Suivi des personnes refoulées*, Avril 2010 ;
- *Visites dans les zones d'attente de province et d'outre mer en 2007 et 2008*, Juillet 2009 ;
- *Inhumanité en zone d'attente, Bilan 2008 – Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy*, Mai 2009 ;
- *Campagne de visite dans la zone d'attente de l'aéroport de Paris-Orly*, Septembre 2008
- *Bilan 2007, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy*, Septembre 2008 ;
- *Réfugiés en zone d'attente, Rapport sur les dérives de l'examen de l'asile à la frontière, Comment la France piétine le principe de l'accès à son territoire de personnes menacées*, Septembre 2008 ;
- *Note, Le droit à un recours effectif aux frontières françaises : l'arrêt « Gebremedhin » et ses suites en France*, 16 juin 2008 ;
- *Visites des associations dans les terminaux de l'aéroport de Roissy et en ZAPI 4 du 28 décembre 2007 au 18 janvier 2008*, Février 2008 ;
- *Une France inaccessible, Rapport de visites en aérogares / Zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle*, Décembre 2007 ;
- *Argumentaire de l'Anafé sur les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et à la zone d'attente, Examen par la Commission mixte paritaire*, Octobre 2007 ;
- *Argumentaire de l'Anafé sur les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et la zone d'attente intitulé : Un recours suspensif mais non effectif*, Juillet 2007 ;
- *Bilan 2006, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy*, Février 2007 ;
- *Campagne de visites des zones d'attente en France, Novembre 2005 à mars 2006*, Novembre 2006 ;
- *Note de l'Anafé, Mineurs isolés en zone d'attente : avec ou sans administrateur ad hoc, les droits des enfants constamment bafoués*, 4 octobre 2006 ;
- *Bilan 2005, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy*, Juillet 2006 ;
- *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, Campagne d'observation des audiences du tribunal de grande instance de Bobigny*, Février/Avril 2005, Avril 2006 ;
- *Note, Compétence du Juge des libertés et de la détention : quels moyens invoquer au profit des étrangers maintenus en zone d'attente ?*, Mars 2006 ;

- *La frontière et le droit : la zone d'attente de Roissy sous le regard de l'Anafé, Bilan de six mois d'observation associative (avril à octobre 2004)*, Novembre 2004 ;
- *La zone des enfants perdus, Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy, Analyse de l'Anafé du 1^{er} janvier 2004 au 30 septembre 2004*, Novembre 2004 ;
- *Note, Commentaire de l'Anafé sur la loi Sarkozy, L'étranger et le juge au royaume de la police*, Décembre 2003 ;
- *La roulette russe de l'asile à la frontière, Zone d'attente : qui détourne la procédure ? Rapport sur la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile*, Novembre 2003 ;
- *Zone d'attente : 10 ans après, les difficultés persistent*, Mars 2003 ;
- *Violences policières en zone d'attente*, Mars 2003 ;
- *Pour un accès permanent des associations et des avocats dans les zones d'attente*, Décembre 2001 ;
- *Zones d'attente : En marge de l'Etat de droit*, Mai 2001 ;
- *Bilan des visites en zone d'attente à Roissy, Campagne de novembre 2000 à mars 2001*, Avril 2001 ;
- *Zones d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires, Visites des associations habilitées, 1997-1998 et 1998-1999*.