

anafé

Association nationale
d'assistance aux frontières
pour les étrangers

Étrangers aux frontières : une zone en attente d'avocats

Colloque organisé par l'Anafé

Vendredi 28 septembre 2012

**Auditorium de la Maison du Barreau de Paris
2 rue de Harlay – 75001 Paris**

Associations membres de l'Anafé

Acat France – Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France (APSR) – Amnesty International France – Avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE) – Cimade – Comité médical pour les exilés (COMEDE) – Comité Tchétchénie – European legal network on asylum (ELENA) – Fédération générale des transports et de l'équipement CFDT – Fédération des syndicats de travailleurs du rail solidaires, unitaires et démocratiques (SUD RAIL) – Forum réfugiés – France terre d'asile – Groupe d'accueil et solidarité (GAS) – Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) – Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH) – Migrations santé – Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) – Syndicat des avocats de France (SAF) – Syndicat de la magistrature – Syndicat CFDT des personnels assurant un service air-france (SPASAF) – Syndicat CFDT des personnels assurant un service aéroport de paris (SPASAP)

Principales abréviations utilisées

ADP	Aéroports de Paris
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
DAF	Division asile aux frontières (OFPRA)
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
GASAI	Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration (PAF)
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
INAD	Non admis
JLD	Juges 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
ZAPI 3	Zone d'attente pour personnes en instance / Lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy CDG

Sommaire

Programme colloque	1
Les origines et l'action de l'Anafé	3
La « zone d'attente » et la loi – évolutions législatives	9
Les arrêts du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003	11
Un huissier en zone d'attente : ordonnance de référé du 4 janvier 2012, TGI Bobigny chambre 1 / section 5 - Ministère de l'Intérieur contre Anafé	19
Des communiqués de presse pour marquer quelques temps forts de l'Anafé	26
Publications de l'Anafé	28

Le programme du colloque

9:00 – Accueil des participants par Jean-Eric Malabre – Président de l'Anafé, avocat

9:10 – Ouverture par Jean-Claude Benhamou (Bâtonnier de Seine Saint-Denis)

1^{ère} séance

Modératrice : Hélène Gacon – Présidente d'honneur de l'Anafé

9:35 – Témoignages de bénévoles sur le quotidien des permanences juridiques

Yanne Pouliquen, Alexandre Moreau, Vincent Saulnier – Bénévoles de l'Anafé

10:05 – L'expérimentation d'une permanence d'avocats en zone d'attente de Roissy : une aventure édifiante

Laure Blondel – Coordinatrice des permanences juridiques à Roissy (Anafé)

Morgane Gueguen – Avocate

10:35 – Des entraves à l'exercice des droits : comment imposer un regard extérieur

Patrick Henriot – Membre du Syndicat de la Magistrature

10:55 – Discussion

11:25 – PAUSE

2^{ème} séance

Modérateur : Stéphane Maugendre – Président du Gisti – avocat

11:40 – Les arrêts du Conseil d'Etat de 2003 : état des lieux neuf ans après

Serge Slama – Maître de conférences (Université d'Evry Val d'Essonne), membre du CREDOF

12:00 – La présence des avocats dans les zones d'attente : indispensable et ... possible !

Catherine Herrero – Membre du bureau de l'ADDE, avocate

12:20 – Discussion

12:45 – DEJEUNER

14:10 – REPRISE

3^{ème} séance

Ouverture par Christiane Féral-Schuhl (Bâtonnier de Paris)

Modérateur : Patrick Berdugo – Membre du bureau de l'ADDE, avocat

14:20 – Les audiences « 35 quater » : le rôle de l'avocat devant le juge des libertés et de la détention

Bruno Vinay – Référent « Etrangers » au Barreau de Seine Saint-Denis, avocat

14:40 – Les audiences au Tribunal Administratif : le rôle de l'avocat et les requêtes contre les rejets des demandes d'asile

Christophe Pouly – Avocat

15:00 – Discussion

15:20 – PAUSE

4^{ème} séance

Modérateur : Olivier Clochard – Président de Migreurop, chercheur au CNRS

15:35 – *Le point de vue de l'Etat*

Représentants des ministères de l'Intérieur et de la Justice (presentis)

15:55 – *Table ronde sur la situation dans d'autres pays européens*

(Italie : Luca Masera – Avocat, membre d'ARCI / Belgique : Benoît de Boeck – membre du CIRÉ),
conclue par l'avis du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe – Nils Muižnieks,
représenté par Françoise Kempf – Conseillère

17:10 – Discussion

17:40 – Conclusion par Jean-Eric Malabre

17:50 – Clôture

Les origines et l'action de l'Anafé

Les origines

Depuis le milieu des années 80, dans le cadre d'une politique de contrôle de plus en plus stricte des flux migratoires, les Etats européens ont développé un certain nombre de mesures et de pratiques destinées à lutter contre l'immigration irrégulière. Parmi ces dispositions, nombreuses sont celles qui ont trait aux conditions d'accès au territoire européen: généralisation de l'exigence de visas, amendes aux compagnies de transport, etc.

En France, certaines des conséquences les plus manifestes 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. Parmi ces étrangers, figurent des demandeurs d'asile fuyant leur pays en quête d'une protection.

Témoins à plusieurs reprises de situations inadmissibles, des membres de plusieurs organisations professionnelles, de personnel au sol ou navigant, ont pris contact avec des organisations de défense des droits de l'homme courant 1988 pour échanger ces informations et se concerter en vue d'actions communes.

Ce groupe informel s'est structuré en 1989 et a pris le nom d'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé). Son objectif est double :

- assurer une présence effective auprès des étrangers non admis aux frontières ou en attente d'une décision d'admission au titre de l'asile.
- exercer une pression auprès des pouvoirs publics afin que le sort réservé aux étrangers aux frontières soit respectueux tant du droit français que des conventions internationales ratifiées par la France.

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

L'action principale de l'Anafé consiste à fournir une aide à caractère juridique et humanitaire aux étrangers en difficulté aux frontières françaises et 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 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 toutes 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 de leur maintien, 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, OFII, service médical).

Une étape a été franchie à la suite de la publication du décret du 2 mai 1995 déterminant les conditions d'accès du délégué du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de certaines associations humanitaires (désormais articles R. 223-1 et suivants du CESEDA). Les associations habilitées à proposer des représentants

en vue d'accéder en zone d'attente ont longtemps été au nombre de huit : Amnesty International Section Française, Anafé, Cimade, Forum réfugiés, France Terre d'asile et MRAP et deux associations non membres de l'Anafé, la Croix-Rouge française et Médecins sans frontières.

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

Habilitations et contentieux

Ce n'est qu'en décembre 2005 que le Conseil d'Etat a censuré les refus du ministère de l'Intérieur d'habiliter d'autres associations pour effectuer des visites dans les zones d'attente, 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 a élargi l'habilitation à treize associations :

- dix membres de l'Anafé : Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France (APSR) ; Amnesty International France ; Anafé ; CIMADE ; France Terre d'asile ; Forum réfugiés ; Groupe accueil et solidarité (GAS) ; Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) ; Ligue des droits de l'homme ; Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)

- et trois associations non membres de l'Anafé : Croix-Rouge française ; Médecins sans frontières (MSF) ; Médecins du monde.

Un arrêté du 27 mai 2009 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 14 le nombre d'associations habilitées à se rendre en zone d'attente, enlevant le Collectif Respect des associations jusque-là habilitées¹

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

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

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. 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

1. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025984047&dateTexte=&categorieLien=id

(PAF) et les associations habilitées à visiter les zones d'attente ;

- rédaction d'un document d'information traduit dans plusieurs langues pour les personnes maintenues (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 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.

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 (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 visites en aéroports ont été élargies à trois fois par semaine.

Si la signature de cette convention a amélioré les conditions d'observation de l'Anafé en zone d'attente de Roissy, 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.

Dans le cadre de l'exercice de ce droit d'accès, l'Anafé assure une assistance juridique aux étrangers qu'elle rencontre, mais n'a cependant pas vocation à étendre cette assistance à l'ensemble des étrangers maintenus en zone d'attente. Son objectif premier est d'assurer la visibilité des zones d'attente et d'être régulièrement présente dans une perspective d'observation, afin d'en révéler les dysfonctionnements.

L'Anafé ne voit, en moyenne, qu'une personne maintenue en zone d'attente sur dix et est présente trois à quatre fois par semaine.

L'Anafé dispose d'un bureau situé à l'étage de la ZAPI 3, il s'agit d'une chambre qui a été transformée en bureau. La permanence est tenue par des bénévoles (disponibles un jour par semaine) et stagiaires. Ils se rendent en binôme en ZAPI 3.

Les étrangers maintenus viennent directement au bureau de l'Anafé et exposent leur situation aux permanenciers présents qui interviennent en fonction des nécessités qui s'imposent.

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 – PPI), 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, et qui bénéficient d'une session de formation de 8h sur la procédure en zone d'attente.

L'Anafé organise également des séances régulières 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 en matière de droit des étrangers à la frontière.

Une permanence téléphonique

À 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

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 France, 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 secondar la permanence de Roissy.

Coordination des visites en zones d'attente

L'Anafé assure la coordination des visites des associations membres titulaires d'une « carte visiteur » dans l'ensemble des zones d'attente françaises.

Dans le cadre de la Convention d'accès permanent signée entre le ministère de l'Intérieur et l'Anafé en 2004 – et renouvelée depuis –, l'Anafé coordonne également les visites des aéroports de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle.

Par ailleurs, l'association organise de façon régulière – dans l'ensemble des zones d'attente – des campagnes de visites pour les associations habilitées et les parlementaires le cas échéant.

Elaboration 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 du grand public.

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 européenne

Compte tenu du rapprochement des politiques d'asile et d'immigration au niveau 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 Etats membres. Des échanges se sont développés avec des associations européennes. En 2003, l'Anafé a adhéré au réseau de militants

et chercheurs Migreurop, qui s'est constitué en association en 2005.

L'objectif de cette association est 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. Depuis, 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 (telle que la campagne Droit de regard en 2010-2011 ou la campagne 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)².

Le « suivi des personnes refoulées »

Dans le cadre de ces actions, l'Anafé se préoccupe du sort des personnes dont l'admission sur le territoire français a été refusée et qui ont été refoulées dans leur pays de provenance ou d'origine.

L'Anafé s'est fixée comme objectif depuis 2007 de mettre en place un système de suivi des personnes refoulées, qui concerne à la fois les conditions en France de leur refoulement et leur situation lors de l'arrivée dans le pays de réacheminement, leur pays d'origine ou un pays tiers.

Ce projet vise – au-delà d'un suivi individualisé – à créer des liens avec les différents acteurs familiaux, institutionnels et associatifs intervenant avant et après le renvoi, et à cibler les pays dans lesquels ces personnes pourront être suivies.

Un premier rapport a été publié en avril 2010 : « *De l'autre côté de la frontière : suivi des personnes refoulées* »

L'Anafé met en place depuis 2011 des missions exploratoires dans des pays de renvois ciblés.

2. Pour en savoir plus sur le réseau Migreurop : www.migreurop.org

Des avocats aux frontières ! – Une permanence d'avocats organisée à titre expérimental dans la zone d'attente de Roissy du 26 septembre au 2 octobre 2011

La France a décidé il y a presque vingt ans de créer des « zones d'attente » à ses frontières pour enfermer les étrangers soupçonnés de vouloir entrer illégalement sur son territoire. Il serait temps qu'elle leur permette de faire pleinement respecter leurs droits. Cette exigence démocratique nécessite qu'ils aient tous la possibilité de rencontrer et de se faire assister gratuitement par un avocat. Rares sont en effet les étrangers en zone d'attente qui peuvent bénéficier d'une aide juridique effective.

Les personnes maintenues en zone d'attente se trouvent pour la plupart en situation de détresse psychologique et, en tout cas, de grande insécurité juridique : incompréhension quant aux motifs de leur placement en zone d'attente, méconnaissance des procédures administratives ou judiciaires qui permettraient d'y mettre fin, manque d'information sur les modalités d'instruction des demandes d'asile, isolement dans un lieu d'enfermement, crainte d'être refoulées dans un pays où elles craignent pour leur sécurité... Autant de raisons qui font de l'assistance juridique dont elles ont besoin un impératif majeur au regard des libertés et droits fondamentaux qui sont en jeu.

Afin de démontrer la nécessité et l'urgence de mettre en place une assistance juridique pour tous les étrangers, dès leur arrivée en zone d'attente, l'Anafé a décidé fin septembre 2011 de mettre, pendant une semaine, des avocats bénévoles à disposition des étrangers maintenus dans la principale zone de France, celle de l'aéroport de Roissy³. Il s'agissait non seulement d'évaluer les besoins juridiques de ces personnes, mais aussi de tester la complémentarité d'une telle permanence avec l'intervention de l'Anafé et celle des avocats rémunérés par leur client.

Pendant la semaine où s'est déroulée la permanence, 194 personnes au total ont été maintenues dans la zone d'attente de Roissy. Mais en raison d'un turn-over important, nombre d'entre elles n'ont pas été en contact avec l'Anafé : seules cinquante personnes, soit environ un quart des personnes maintenues cette semaine-là, ont pu faire l'objet d'un suivi par les avocats. Et ce, malgré les difficultés rencontrées et les heures perdues à attendre de pouvoir s'entretenir avec elles.

3. Notons que le terme « permanence d'avocats » est utilisé dans ce rapport pour des raisons de simplification, il s'agit en réalité d'une initiative réalisée à titre expérimental, qui ne remplit les conditions d'une réelle permanence d'avocats telle que celle qui est assurée par les barreaux.

Les avocats ont pu constater le manque d'information des personnes maintenues, la plupart ne comprenant pas leur situation et les motifs pour lesquelles elles étaient privées de liberté.

Echanges difficiles avec le ministère de l'Intérieur

L'Anafé avait informé le ministère de l'Intérieur et la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) de la mise en place de cette semaine expérimentale de permanence. Elle a également demandé à l'administration que soit expressément garanti aux avocats l'accès inconditionnel à la zone d'attente, ainsi que la mise à disposition d'un local équipé du matériel nécessaire (téléphone, fax, accès internet, notamment)⁴ et permettant la confidentialité des échanges.

Dans son courrier du 21 septembre 2011, en réponse à l'Anafé, le ministère de l'Intérieur indiquait : « *Il n'appartient pas à l'Anafé de décider d'autres modalités d'exercice d'une mission d'assistance aux personnes maintenues au sein de la zone d'attente sans l'aval de l'Administration [...] En conséquence votre projet de mise en place d'une permanence d'avocats est contraire au droit applicable* » et considérait que « *lorsqu'un étranger en formule la demande, l'Administration ne met aucune entrave à l'accès de l'avocat en zone d'attente où il peut s'entretenir avec les étrangers dans les locaux dévolus à cet effet.* »

La permanence d'avocats organisée par l'Anafé a manifestement été mal perçue par l'administration qui n'a eu de cesse de tenter d'entraver son bon fonctionnement. De nombreux dysfonctionnements ont ainsi pu être relevés, particulièrement les deux premiers jours et, de manière plus ponctuelle, le reste de la semaine. Les avocats ont dû travailler dans des conditions peu satisfaisantes, ils étaient installés dans l'une des quatre salles de visites qu'ils ont dû se partager avec les personnes (membres de famille, amis...) venant rencontrer des étrangers maintenus. Aucun matériel ne leur a été fourni par l'administration. Ils n'ont donc pu compter que sur le soutien logistique de l'Anafé.

Les avocats se sont également heurtés à l'impossibilité d'accéder aux dossiers et ont dû se contenter des documents détenus par les étrangers eux-mêmes. Ils n'ont pas toujours pu s'entretenir avec les personnes qui le souhaitaient, ou après un temps d'attente excessif, la PAF indiquait par exemple aux avocats que leurs « clients » avaient finalement renoncé à les voir, ou qu'ils avaient déjà un avocat, sans qu'il soit possible de vérifier ces informations.

4. Et ce conformément à une série d'arrêtés de principe du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003, voir notamment les requêtes n° 247940 et n° 247986.

Pour établir que les entraves sont bien réelles, l'Anafé a déposé le 29 septembre 2011 une requête à fin de commission d'un huissier de justice. Le magistrat ayant fait droit à la requête, un huissier s'est rendu le jour même au sein du lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy et a dressé un constat attestant des difficultés constatées.

Le ministre de l'Intérieur a alors assigné l'Anafé en référé-rétractation de l'ordonnance rendue dans le but de rendre ce constat inopérant.

L'audience s'est tenue le 30 novembre 2011 au tribunal de grande instance de Bobigny.

Le juge s'est prononcé le 4 janvier 2012 en faveur de l'Anafé en renvoyant le ministère dans ses buts. Ce dernier a fait appel de cette décision, l'affaire est actuellement pendante devant la Cour d'Appel de Paris.

La « zone d'attente » et la loi – Évolutions législatives

L'adoption de la loi du 6 juillet 1992 dite « Loi Quilles » : la naissance de la « zone d'attente »

Un premier texte avait tenté de réglementer les zones de transit : il s'agit de la loi n° 92-190 du 22 janvier 1992. Le Conseil Constitutionnel avait censuré, dans sa décision n° 92-307 du 25 février 1992, les dispositions de ce texte, se fondant sur le fait que le maintien d'un étranger en zone de transit revêtait un degré de contrainte dont l'effet était d'affecter la liberté individuelle d'aller et venir dont le juge judiciaire devait être le garant aux termes de l'article 66 de la Constitution et non pas le juge administratif comme cela était initialement prévu. La durée du maintien devait également être fixée.

La loi du 6 juillet 1992⁵ a alors créé un nouveau régime juridique de la zone d'attente, applicables aux étrangers maintenus dans les ports et les aéroports, en conformité avec les prescriptions du Conseil Constitutionnel. Pendant les quatre-vingt-seize premières heures, l'étranger maintenu en zone d'attente est sous le seul contrôle de l'administration, plus précisément la police aux frontières. Au-delà, la prolongation du maintien est décidée par le juge judiciaire (le juge des libertés et de la détention).

La ZA s'étend des points d'embarquement jusqu'aux lieux de contrôle (= zone internationale). Les étrangers ne peuvent être maintenus que dans des lieux préalablement définis par l'Administration. Une liste créée par arrêtés préfectoraux est centralisée par l'autorité ministérielle.

La loi n° 94-1136 du 27 décembre 1994 a étendu les zones d'attente aux gares ferroviaires et a organisé les transferts d'une zone d'attente à une autre.

La loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence a institué un droit de visite en zone d'attente en faveur des parlementaires.

En **février 2001**, un millier de kurdes débarquent sur les plages à proximité de Fréjus. Aucune ZA n'a de capacité suffisante pour les « accueillir ».

Le Préfet du Var réquisitionne alors une caserne, non préalablement définie comme ZA. Censure du tribunal administratif de Nice.

La loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a prévu la possibilité pour l'administration de maintenir un mineur non accompagné en zone d'attente, tout en prévoyant la désignation d'un administrateur ad hoc chargé de le représenter à tous les stades de la procédure en zone d'attente.

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a étendu la définition des zones d'attente et modifié les droits et devoirs des étrangers maintenus en zone d'attente.

Prenant acte de cette jurisprudence, la Loi dite Sarkozy I prévoit une extension géographique de la ZA, qui peut désormais être créée à proximité des lieux de débarquement, et non plus seulement dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international, dans un port ou un aéroport.

L'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 a codifié l'ensemble des dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile. Ce nouveau code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est entré en vigueur le 1^{er} mars 2005.

La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, a institué un recours suspensif contre les refus d'admission d'entrée sur le territoire au titre de l'asile.

Janvier 2010 : Cent vingt-trois Kurdes débarquaient sur les côtes corses, avant d'être interpellés pour être transférés à la hâte dans un gymnase et finalement dispersés en quelques heures dans plusieurs centres de rétention du continent. Les juges des libertés et de la détention amenés à se prononcer sur la prolongation de leur placement ont tous retenu de nombreuses irrégularités de procédure commises par l'administration, conduisant ainsi à leur libération. La réaction médiatique du ministère chargé de l'immigration ne s'est pas fait attendre... En substance : notre dispositif législatif n'est pas adapté à de telles situations d'arrivées massives ; d'où la

5. Loi du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. (Loi n° 92-625, 6 juill. 1992 : JO, 9 juill. 1992).

nécessité d'une réforme, en concertation avec nos partenaires européens. L'évènement n'était qu'un prétexte. Le projet de loi devait avant tout être finalisé, notamment depuis les conclusions rendues par la Commission Mazeaud, qui n'hésitait pas à souligner la « permissivité » des juges des libertés et de la détention (Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, juillet 2008).

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a étendu la définition de la zone d'attente, modifié le délai relatif à l'information des droits et limité les pouvoirs du juge judiciaire.

Nouvelle extension géographique : « *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* ».

Textes européens régissant la situation des étrangers maintenus en zone d'attente

– Directive du Conseil de l'Union Européenne 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° L 326 du 13 décembre 2005, p 13). L'article 3 prévoit expressément que celle-ci s'applique à toutes les demandes d'asile introduites sur le territoire des Etats membres, y compris à la frontière ou dans une zone de transit.

– Règlement CE N° 562/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

– Recommandation de la Commission 06/XI/2006 établissant un « *Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)* » commun à utiliser par les autorités compétentes des États membres lors du contrôle des personnes aux frontières.

Les arrêts du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003

Conseil d'État

N° 247986

Inédit au recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Robineau, président

M. Thiellay, rapporteur

M. Guyomar, commissaire du gouvernement

SCP WAQUET, FARGE, HAZAN, avocats

Lecture du mercredi 30 juillet 2003

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 19 juin 2002 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE), dont le siège est 176 rue de Grenelle à Paris (75007), AMNESTY INTERNATIONAL, dont le siège est 76, boulevard de la Villette à Paris (75940 Cedex 19), l'ASSOCIATION DES CHRETIENS POUR L'ABOLITION DE LA TORTURE, dont le siège est 7 rue Georges Lardennois à Paris (75019), l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE), dont le siège est boulevard Malesherbes à Paris (75017), le COMITE MEDICAL POUR LES EXILES (COMEDE), dont le siège est 78 rue du Général Leclerc au Kremlin-Bicêtre (94270), la CIMADE dont le siège est 176 rue de Grenelle à Paris (75007), DROITS D'URGENCE, dont le siège est 221 rue de Belleville à Paris (75019), FORUM REFUGIES, dont le siège est BP 1054 à Villeurbanne (69612 cedex), le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), dont le siège est 3 Villa Marcès à Paris (75011), la LIGUE FRANCAISE DES DROITS DE L'HOMME (LDH), dont le siège est 138 rue Marcadet à Paris (75018), MEDECINS DU MONDE, dont le siège est 62 rue Marcadet à Paris (75018), le MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES (MRAP), dont le siège est 43 boulevard de Magenta à Paris (75010) et le SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, dont le siège est 6, Passage Salarnier à Paris (75011) ; l'ANAFE et les autres requérants demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté leur demande tendant à l'édiction de mesures réglementaires, notamment par voie de modification du décret n° 95-507 du 2 mai 1995, de nature à garantir les droits des personnes maintenues en zone d'attente en application de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de prendre ces dispositions dans un délai de deux mois à compter de la décision à intervenir ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
Vu l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée ;

Vu le décret n° 95-507 du 2 mai 1995 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

– le rapport de M. Thiellay, Maître des Requêtes,

– les observations de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS et autres,

– les conclusions de M. Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête ;

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation ou à la modification d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ; que les requérants ont, par une lettre reçue le 19 février 2002, demandé au Premier ministre de prendre diverses mesures réglementaires, notamment par voie de modification du décret n° 95-507 du 2 mai 1995, de nature à garantir les droits des personnes maintenues en zone d'attente en application de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; que les requérants demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet de cette demande ;

Considérant qu'aux termes de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée : I- L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international et désignée par arrêté, un port ou un aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée./ Il est immédiatement informé de ses droits et de ses devoirs, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'un interprète. Mention en est faite sur le registre mentionné ci-dessous, qui est émargé par l'intéressé./ (...) II- Le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée qui ne peut excéder quarante-huit heures par une décision écrite et motivée du chef du service de contrôle aux frontières (...). Cette décision est inscrite sur un registre mentionnant l'état civil de l'intéressé et la date et l'heure auxquelles la décision de maintien lui a été notifiée. (...). Elle peut être renouvelée dans les mêmes conditions et pour la même durée. / L'étranger est libre de quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin et communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix. (...) V- Pendant toute la durée du maintien en zone d'attente, l'étranger dispose des droits qui lui sont reconnus au deuxième alinéa du II (...). / Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'accès du délégué du haut-commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés ou de ses représentants ainsi que des associations humanitaires à la zone d'attente ;

Considérant, en premier lieu, que, compte tenu du rôle d'observateur dévolu aux associations humanitaires et des nécessités du fonctionnement de la zone d'attente, le Premier ministre a pu légalement limiter, par le décret du 2 mai 1995, les conditions dans lesquelles elles peuvent accéder à ces zones d'attente ; qu'il a notamment pu prévoir qu'une autorisation spéciale devait être délivrée pour chaque visite et qu'un nombre limité de personnes pouvaient, pour chaque association, être habilitées à effectuer des visites dans les zones d'attente ; qu'aucune disposition n'implique que les associations humanitaires puissent assurer une présence permanente dans la zone d'attente ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le Premier ministre ne pouvait légalement refuser de compléter ce décret pour prévoir notamment des conditions d'accès plus souples et concernant l'ensemble des espaces composant les zones ;

Considérant, en deuxième lieu, que si le législateur a prévu que la faculté de communiquer avec un conseil doit s'exercer pendant toute la durée du maintien en zone d'attente, cette disposition implique seulement que les personnes dans cette situation puissent demander l'assistance d'un conseil, sans qu'il soit nécessaire qu'un avocat soit, grâce à une permanence sur place, accessible à tout moment ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le refus de prendre les mesures réglementaires imposant une telle permanence dans chaque zone d'attente procéderait d'une inexacte application des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;

Considérant enfin que, par une décision en date de ce jour statuant sur la requête n° 247940 du Syndicat des avocats de France, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a annulé pour excès de pouvoir le refus de l'autorité investie du pouvoir réglementaire de prendre les dispositions nécessaires pour, d'une part, permettre aux avocats et aux interprètes d'accéder à tout moment aux zones d'attente lorsqu'un étranger maintenu en formule la demande et, d'autre part, prévoir que, dans chaque zone d'attente, sera installé un local adapté permettant la confidentialité des échanges et équipé notamment d'une ligne téléphonique et d'un télécopieur ; qu'ainsi les conclusions de la requête tendant à l'annulation de cette décision de refus ont perdu leur objet ; qu'il n'y a pas lieu d'y statuer ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Considérant que l'injonction liée à cette annulation ayant été prononcée par la décision susmentionnée du Conseil d'Etat statuant au contentieux, les conclusions de la requête tendant aux mêmes fins ont perdu leur objet ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle porte refus de prendre les mesures réglementaires pour, d'une part, permettre aux avocats et aux interprètes d'accéder à tout moment aux zones d'attente lorsqu'un étranger maintenu en formule la demande et, d'autre part, prévoir que, dans chaque zone d'attente, sera installé un local adapté permettant la confidentialité des échanges et équipé notamment d'une ligne téléphonique et d'un télécopieur, non plus que sur les conclusions de la requête tendant à ce qu'il soit enjoint à l'autorité investie du pouvoir réglementaire de prendre lesdites mesures.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de l'ANAFE et des autres requérants est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGER (ANAFE), à AMNESTY INTERNATIONAL, à l'ASSOCIATION DES CHRETIENS POUR L'ABOLITION DE LA TORTURE (ACAT), à l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE), au COMITE MEDICAL POUR LES EXILES (COMEDE), à la CIMADE, à DROITS D'URGENCE, à FORUM REFUGIES, au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), à la LIGUE FRANCAISE DES DROITS DE L'HOMME (LDH), à MEDECINS DU MONDE, au MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES (MRAP), au SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et au ministre des affaires étrangères.

CONSEIL D'ETAT**Statuant au contentieux****N° 247987****ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS et autres****M. Thiellay
Rapporteur****M. Guyomar
Commissaire du gouvernement****Séance du 28 mai 2003****Lecture du 30 juillet 2003**

Les ministres de l'intérieur, de la justice et le ministre chargé des affaires sociales ont méconnu la portée de la délégation du pouvoir réglementaire que leur avait consentie le Premier ministre aux fins d'assurer la complète application de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en ne prévoyant pas, dans le règlement intérieur-type annexé à l'arrêté interministériel du 24 avril 2001, l'accès à tout moment des avocats et des interprètes aux centres de rétention lorsqu'un étranger en formule la demande et la mise à disposition d'un local adapté aux échanges confidentiels entre les avocats et les personnes placées en rétention et équipé notamment d'une ligne de téléphone et d'un télécopieur.

REPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux (Section du contentieux, 6ème et 4ème sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 6ème sous-section de la Section du contentieux

Vu la requête, enregistrée le 19 juin 2002 au secrétariat du contentieux du d'Etat, présentée pour l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE), dont le siège est 176, rue de Grenelle à Paris (75007), AMNESTY INTERNATIONAL, dont le siège est 76 bd de la Villette à Paris (75940 Cedex 19), l'ASSOCIATION DES CHRETIENS POUR L'ABOLITION DE LA TORTURE (ACAT), dont le siège est 7, rue Georges Lardennois à Paris (75019), l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE), dont le siège est 72 bd Malesherbes à Paris (75017), le COMITE MEDICAL POUR LES EXILES (COMEDE), dont le siège est 78, rue du Général Leclerc à Le Kremlin Bicêtre (94270), la CIIVIADÉ, dont le siège est 176, rue de Grenelle à Paris (75007), DROITS D'URGENCE, dont le siège est 221, rue de Belleville à Paris (75019), FORUM REFUGIES, dont le siège est BP 1054 à Villeurbanne (69612 cedex), le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), dont le siège est 3, villa Marcès à Paris (75011), la LIGUE FRANÇAISE DES DROITS DE L'HOMME (LDH), dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018), MEDECINS DU MONDE, dont le siège est 62, rue Marcadet à Paris (75018), le MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMTIE ENTRE LES PEUPLES (MRAP), dont le siège est 43, bd de Magenta à Paris (75010) et le SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, dont le siège est 6 passage Salamier à Paris (75011) ; l'ANAFE et les autres requérants demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté leur demande tendant à ce qu'il modifie les dispositions du décret n° 2001-236 du 19 mars 2001 et de l'arrêté du 24 avril 2001 relatifs aux centres et locaux de rétention ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de modifier ce décret et cet arrêté dans un délai de deux mois à compter de la décision à intervenir ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée ;

Vu le décret n° 2001-236 du 19 mars 2001 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique le rapport de M. Thiellay, Maître des Requêtes, les observations de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS et autres, les conclusions de M. Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation ou à la modification d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ; que les requérants ont, par une lettre reçue le 19 février 2002, demandé au Premier ministre de modifier le décret n° 2001-236 du 19 mars 2001 et l'arrêté du 24 avril 2001 pris pour son application relatifs aux centres et locaux de rétention administrative et de prendre diverses mesures réglementaires relatives à ces centres et locaux ; qu'ils demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet de cette demande ;

Considérant qu'aux termes de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Peut être maintenu, s'il y a nécessité, par décision écrite motivée du représentant de l'État dans le département, dans les locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger qu'il 1° soit, devant être remis aux autorités compétentes d'un Etat de la Communauté européenne en application de l'article 33, ne peut quitter immédiatement le territoire français ; 2° soit, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, ne peut quitter immédiatement le territoire français ; 3° soit, devant être reconduit à la frontière, ne peut quitter immédiatement le territoire français (...). Dès le début du maintien, l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil et peut, s'il le désire, communiquer avec son consulat et avec une personne de son choix ; il en est informé au moment de la notification de la décision de maintien ; mention en est faite sur le registre prévu ci-dessus émarginé par l'intéressé. 11 peut, le cas échéant, bénéficier de l'aide juridictionnelle* » ;

Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, les dispositions, prévues par l'arrêté du 24 avril 2001 fixant le modèle de règlement intérieur que chaque centre de rétention doit reprendre, et qui soumettent les personnes souhaitant pénétrer dans les centres à un contrôle de sécurité, ne portent atteinte ni à la dignité de la profession, ni au secret professionnel des avocats ; que les règles applicables pouvaient légalement prévoir que les représentants des autorités consulaires sont admis dans les centres de rétention dans des conditions différentes de celles applicables aux avocats et aux interprètes ;

Considérant que les dispositions de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 impliquent que, pour permettre l'exercice de leurs droits par les personnes maintenues en rétention et compte tenu notamment de la brièveté du délai de recours contentieux en matière de reconduite à la frontière, l'administration prenne toutes dispositions, de nature notamment réglementaire, pour garantir l'exercice effectif de ces droits sur l'ensemble du territoire ; qu'à cet effet, le décret du 19 mars 2001, qui a édicté certaines règles applicables aux centres de rétention, a pu légalement, par son article 6, renvoyer à un arrêté des ministres compétents le soin d'édicter un modèle de règlement intérieur précisant notamment les modalités pratiques de l'exercice de leurs droits par les étrangers retenus, dont celles relatives aux conditions d'accès des avocats et des interprètes et celles relatives à leurs conditions de travail ; que, par suite, en refusant de modifier les dispositions du décret du 19 mars 2001, pour y insérer des dispositions ayant cet objet, le Premier ministre n'a pas méconnu les exigences résultant de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;

Considérant, en revanche, que les ministres de l'intérieur, de la justice et le ministre chargé des affaires sociales ont méconnu la portée de la délégation du pouvoir réglementaire que leur avait consentie le Premier ministre aux fins d'assurer la complète application de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en ne prévoyant pas, dans le règlement intérieur-type annexé à l'arrêté interministériel du 24 avril 2001, l'accès à tout moment des avocats et des interprètes aux centres de rétention lorsqu'un étranger en formule la demande et la mise à disposition d'un local adapté aux échanges confidentiels entre les avocats et les personnes placées en rétention et équipé notamment d'une ligne de téléphone et d'un télécopieur ; que toutefois le refus de modifier ledit arrêté en ce sens ayant été annulé par une décision de ce jour du Conseil d'État statuant au contentieux sur la requête n° 236016 du Syndicat des avocats de France, les conclusions tendant aux mêmes fins sont devenues sans objet ; qu'il n'y a pas lieu d'y statuer ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Considérant qu'aux termes de l'article L.911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé*

de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution » ; que la présente décision implique nécessairement que l'autorité investie du pouvoir réglementaire prenne les mesures susmentionnées ; qu'il y a, dès lors, lieu de faire droit aux conclusions de la requête tendant à ce qu'il lui soit enjoint de prendre lesdites mesures, conclusions qui sont en tout état de cause recevables en tant qu'elles émanent des requérants dont l'intérêt pour agir n'est pas contesté ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle porte refus de prendre les mesures réglementaires pour, d'une part, permettre aux avocats et aux interprètes d'accéder à tout moment aux centres de rétention lorsqu'un étranger retenu en formule la demande et, d'autre part, prévoir que, dans chaque centre, sera installé un local adapté permettant la confidentialité des échanges et équipé notamment d'une ligne téléphonique et d'un télécopieur.

Article 2 : Il est enjoint à l'autorité investie du pouvoir réglementaire de prendre, dans un délai de deux mois, les mesures mentionnées à l'article 1^{er}.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de l'ANAFE et des autres requérants est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIÈRES POUR LES ÉTRANGERS (ANAFE), à AMNESTY INTERNATIONAL, à l'ASSOCIATION DES CHRÉTIENS POUR L'ABOLITION DE LA TORTURE (ACAT), à l'ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS DES ÉTRANGERS (ADDE), au COMITÉ MÉDICAL POUR LES EXILES (COMÉDE), à la CIMADE, à DROITS D'URGENCE, à FORUM RÉFUGIES, au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRÉS (GISTI), à la LIGUE FRANÇAISE DES DROITS DE L'HOMME (LDH), à MÉDECINS DU MONDE, au MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIÉ ENTRE LES PEUPLES (MRAP), au SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, au ministre des affaires étrangères, au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, au garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre de la défense.

CONSEIL D'ETAT**Statuant au contentieux****N° 236016****SYNDICAT DES AVOCATS DE France****M. Thiellay – Rapporteur****M. Guyomar – Commissaire du gouvernement****Séance du 28 mai 2003****Lecture du 30 juillet 2003**

Les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 impliquent que, pour permettre l'exercice de leurs droits par les personnes maintenues en rétention et compte tenu notamment de la brièveté du délai de recours contentieux en matière de reconduite à la frontière, l'administration prenne toute disposition pour que les avocats et les interprètes puissent, d'une part, accéder aux centres de rétention à tout moment lorsqu'un étranger en formule la demande et, d'autre part, bénéficier de conditions de travail adéquates pour, notamment, être en mesure de s'entretenir de manière confidentielle avec la personne placée en rétention et faire usage des voies de recours qui lui sont ouvertes.

REPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux (Section du contentieux, 6ème et 4ème sous-section réunies)

Sur le rapport de la 6ème sous-section de la Section du contentieux

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 13 juillet et 13 novembre 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, dont le siège est 21 bis, rue Victor Massé à Paris (75009) ; le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté interministériel du 24 avril 2001 précisant les conditions d'application des articles 2, 6 et 8 du décret n° 2001-236 du 19 mars 2001 relatif aux centres et locaux de rétention administrative, ensemble les annexes I et II de cet arrêté ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 ;

Vu le décret n° 2001-236 du 19 mars 2001 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

– le rapport de M. Thiellay, Maître des Requêtes,

– les observations de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE,

– les conclusions de M. Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Peut être maintenu, s'il y a nécessité, par décision écrite motivée du représentant de l'Etat dans le département, dans les locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger qui : / 1° soit, devant être remis aux autorités compétentes d'un Etat de la Communauté européenne en application de l'article 33, ne peut quitter immédiatement le territoire français ; / 2° soit, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, ne peut quitter immédiatement le territoire français ; / 3° soit, devant être reconduit à la frontière, ne peut quitter immédiatement le territoire français (...). Dès le début du maintien, l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil et peut, s'il le désire, communiquer avec son consulat et avec une personne*

de son choix ; il en est informé au moment de la notification de la décision de maintien ; mention en est faite sur le registre prévu ci-dessus émargé par l'intéressé. Il peut, le cas échéant, bénéficier de l'aide juridictionnelle » ;

Considérant que le Premier ministre a, par un décret du 19 mars 2001, fixé les règles applicables aux centres et locaux de rétention administrative et a notamment prévu, aux articles 2, 6 et 8, qu'un arrêté interministériel déterminerait la liste des centres, un modèle de règlement intérieur précisant notamment les modalités pratiques de l'exercice de leurs droits par les étrangers retenus et un modèle de registre de rétention ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les ministres de l'intérieur, de l'emploi et de la solidarité, de la justice et de la défense n'auraient pas été compétents pour prendre l'arrêté du 24 avril 2001 doit être écarté ;

Considérant que, contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, les dispositions de l'article 19 de l'annexe II de l'arrêté contesté, relative au modèle de règlement intérieur des centres de rétention, selon lesquelles les personnes souhaitant pénétrer dans les centres doivent se soumettre au contrôle de sécurité, ne portent atteinte ni à la dignité de la profession d'avocat, ni au secret professionnel ; que l'arrêté du 24 avril 2001 pouvait légalement prévoir, compte tenu de la différence de situation entre ces personnes, que les représentants des autorités consulaires soient admis dans les centres de rétention dans des conditions différentes, à cet égard, de celles applicables aux avocats et aux interprètes ;

Considérant toutefois que les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 impliquent que, pour permettre l'exercice de leurs droits par les personnes maintenues en rétention et compte tenu notamment de la brièveté du délai de recours contentieux en matière de reconduite à la frontière, l'administration prenne toute disposition pour que les avocats et les interprètes puissent, d'une part, accéder aux centres de rétention à tout moment lorsqu'un étranger en formule la demande et, d'autre part, bénéficier de conditions de travail adéquates pour, notamment, être en mesure de s'entretenir de manière confidentielle avec la personne placée en rétention et faire usage des voies de recours qui lui sont ouvertes ; qu'il ressort d'ailleurs des pièces du dossier que les règlements intérieurs régissant les centres de rétention administrative en application de l'arrêté du 24 avril 2001 prévoient des conditions d'accès différentes, avec des horaires variables, et parfois restreints, pour les avocats et les interprètes ; que par suite, en ne prévoyant pas, à l'article 19 de l'annexe II, que les avocats et les interprètes ont accès à tout moment aux centres de rétention administrative lorsqu'un étranger en formule la demande, et qu'un local adapté, équipé notamment d'une ligne téléphonique et d'un télécopieur, y permet la confidentialité des échanges entre les personnes placées en rétention et leurs avocats, les auteurs de l'arrêté du 24 avril 2001 n'ont pas fait une exacte application des dispositions prises par le législateur pour garantir les droits des étrangers placés en rétention administrative ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de condamner l'Etat à verser au SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE une somme de 2 500 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'article 19 de l'annexe II, fixant le modèle de règlement intérieur applicable aux centres de rétention administrative, de l'arrêté interministériel du 24 avril 2001 est annulé en tant qu'il ne prévoit pas que les avocats et les interprètes ont accès à tout moment, lorsqu'un étranger en formule la demande, aux centres de rétention administrative et que, dans chaque centre, un local adapté, équipé notamment d'une ligne téléphonique et d'un télécopieur, permet la confidentialité des échanges entre les avocats et les étrangers placés en rétention.

Article 2 : L'Etat versera au SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE, au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, au garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre de la défense.

Un huissier en zone d'attente :

ordonnance de référé du 4 janvier 2012,

TGI Bobigny, chambre 1 / section 5 -

Ministère de l'Intérieur contre Anafé

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BOBIGNY

=====
Chambre 1/Section 5
N° du dossier : 11/02002

ORDONNANCE DE RÉFÉRÉ DU 04 JANVIER 2012

Nous, Monsieur Nicolas BONNAL, Premier Vice-Président, au Tribunal de Grande Instance de BOBIGNY, statuant en matière de référés, assisté de Madame Lina MORIN, greffier,

Après avoir entendu les parties à notre audience du 30 Novembre 2011, avons mis l'affaire en délibéré et avons rendu ce jour, par mise à disposition au greffe de la juridiction en application des dispositions de l'article 450 du Code de procédure civile, la décision dont la teneur suit :

ENTRE :

L'ETAT FRANCAIS

pris en la personne du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, domicilié en cette qualité Place Beauvau - 75008 PARIS

représentée par Me Yves CLAISSE (SCP CLAISSE & ASSOCIES), avocat au barreau de PARIS, vestiaire : P0500

ET :

L'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (ANAFE)

dont le siège social est sis 21 ter Rue Voltaire - 75011 PARIS, prise en la personne de son président en exercice Monsieur Jean-Eric MALABRE domicilié audit siège

représentée par Me Stéphane MAUGENDRE (SELARL MINIER-MAUGENDRE & ASSOCIES), avocat au barreau de SEINE-SAINT-DENIS, vestiaire : 195

INTERVENANTS VOLONTAIRES :

L'Association AVOCAT POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE)

dont le siège est sis : Ordre des avocats de la Cour d'appel de PARIS, 11 Place Dauphine - 75053 PARIS, agissant par sa présidente en exercice, Maître Mylène STAMBOULI domiciliée en cette qualité audit siège

représentée par Me Stéphane MAUGENDRE (SELARL MINIER-MAUGENDRE & ASSOCIES), avocat au barreau de SEINE-SAINT-DENIS, vestiaire : 195, et Me Bruno VINAY, avocat au barreau de SEINE-SAINT-DENIS

Le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI)

dont le siège est sis 3 Villa Marcès - 75011 PARIS, représenté par son président, Monsieur Stéphane MAUGENDRE, domicilié en cette qualité audit siège

représentée par Me Stéphane MAUGENDRE (SELARL MINIER-MAUGENDRE & ASSOCIES), avocat au barreau de SEINE-SAINT-DENIS, vestiaire : 195

Le SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

dont le siège est sis 12-14 rue Charles Fourier - 75013 PARIS, agissant par sa présidente en exercice, Madame Clarisse TARON, domiciliée en cette qualité audit siège

représentée par Me Stéphane MAUGENDRE (SELARL MINIER-MAUGENDRE & ASSOCIES), avocat au barreau de SEINE-SAINT-DENIS, vestiaire : 195

La LIGUE DES DROITS DE L'HOMME (LDH)

dont le siège est sis 138 rue Marcadet - 75018 PARIS, représentée par son président, Monsieur Pierre TARTAKOWSKY, domicilié en cette qualité audit siège

représentée par Me Stéphane MAUGENDRE (SELARL MINIER-MAUGENDRE & ASSOCIES), avocat au barreau de SEINE-SAINT-DENIS, vestiaire : 195

Le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE

dont le siège est sis 34 rue Saint Lazare - 75009 PARIS, représenté par sa présidente, Madame Pascale TAELEMAN, domiciliée en cette qualité audit siège

représentée par Me Julien PIGNON, avocat au barreau de PARIS, vestiaire : A 412

Vu l'ordonnance rendue sur requête de l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIÈRES POUR LES ÉTRANGERS (ANAFE) par un magistrat délégué par le président de ce tribunal le 29 septembre 2011 commettant un huissier de justice avec la mission de :

- se rendre de manière inopinée au sein du lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy, en ZAPI 3, entre 10h et 18h du 29 septembre au 2 octobre 2011 inclus,
- rencontrer sur place les personnes maintenues, toute personne susceptible de le renseigner utilement sur l'accès et l'assistance des avocats et des conditions matérielles dans lesquelles elle s'effectue, au regard spécialement des prescriptions du Conseil d'État;
- dresser un rapport de ses constats, et de prendre au besoin des photos,
- le tout avec autorisation de pénétrer dans les locaux concernés, dans les formes légales et sur présentation du titre exécutoire de l'ordonnance avec, si nécessaire, l'assistance d'un commissaire de police ;

Vu l'assignation que, par acte en date du 19 octobre 2011, l'État français pris en la personne du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'immigration a fait délivrer à l'ANAFE par laquelle il est demandé au juge des référés :

- de rétracter l'ordonnance au motif de l'incompétence des juridictions judiciaires, et de rejeter pour la même raison la requête de l'ANAFE,
- de rétracter l'ordonnance en l'absence de raisons de déroger au principe du contradictoire,
- de rétracter l'ordonnance au motif que la mission donnée à l'huissier s'analyse en une mission d'investigation générale qui vise à pallier la carence de l'ANAFE dans l'administration de la preuve,
- de dire que la nullité de l'ordonnance rétractée implique la nullité du procès-verbal de constat et de ses annexes,
- de condamner l'ANAFE à payer au ministre de l'intérieur la somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile ;

Vu les conclusions de l'ANAFE qui, répliquant à l'argumentation du demandeur, sollicite le rejet des prétentions de celui-ci et sa condamnation outre aux dépens incluant le coût du constat querellé, à lui payer la somme de 3 000 euros au titre des frais irrépétibles qu'elle a engagés en défense ;

Vu les interventions volontaires de l'association AVOCAT POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ÉTRANGERS (ADDE), du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRÉS (GISTI), de la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME (LDH), du SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE (SAF) et du SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, qui sollicitent tous d'être reçus en leur intervention volontaire aux côtés de l'ANAFE et demandent que l'État français soit débouté de toutes ses demandes et condamné aux dépens ;

Ainsi que les parties l'exposent, l'État a conclu avec l'ANAFE une convention reconduite en dernier lieu le 25 février 2011 pour une durée de deux ans, par laquelle ont été confiées à l'association une mission d'information et d'assistance juridique des étrangers maintenus en zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, ainsi qu'une mission de formulation de propositions sur les conditions de maintien des étrangers et les garanties dont ils bénéficient, missions impliquant notamment la mise à disposition dans le lieu d'hébergement dénommé ZAPI 3 d'un local équipé, la tenue de permanences et l'habilitation d'une équipe de 10 à 15 salariés ou bénévoles pour tenir ces permanences et visiter la zone internationale.

Le 31 août 2011, l'ANAFE a écrit au ministre de l'intérieur, lui indiquant qu'elle estimait que tout étranger devait bénéficier gratuitement du concours d'un avocat dès son maintien en zone d'attente, qu'elle avait en conséquence décidé de mettre en place, à titre expérimental, une permanence au sein de la zone d'attente de Roissy, avec l'aide de l'ADDE et du SAF, et ce du 26 septembre au 2 octobre 2011. L'association demandait au ministre de garantir aux avocats un accès inconditionnel à la zone d'attente et de mettre à leur disposition un local adapté, conformément aux arrêts du Conseil d'État du 30 juillet 2003.

Le 21 septembre 2011, le directeur de l'immigration au ministère de l'intérieur répondait à l'ANAFE qu'il n'appartenait pas à l'association de décider, sans l'aval de l'administration, d'autres modalités d'exercice de sa mission d'assistance que celles mentionnées dans la convention, estimait que le projet de permanence d'avocats excédait les termes de cette convention et était contraire au droit applicable, se référant également à un arrêt du Conseil d'État du 30 juillet 2003, et indiquait qu'il ne pouvait recevoir son autorisation.

L'ANAFE mettait cependant en œuvre son projet. C'est dans ce contexte que, faisant état de difficultés matérielles rencontrées par les avocats ayant participé à la permanence les 26 et 27 septembre 2011, décrites dans des attestations, elle obtenait le 29 septembre 2011 l'ordonnance sur requête dont la rétraction est demandée.

Sur les interventions volontaires

Les associations intervenantes sont toutes membres de l'ANAFE. Elles ont dès lors intérêt pour la conservation de leurs droits à soutenir l'action de cette dernière et leurs interventions à titre accessoire se rattachent donc aux prétentions de celle-ci par un lien suffisant. Elles seront en conséquence reçues en leurs interventions volontaires en application des dispositions des articles 325 et 330 du code de procédure civile.

En tant que de besoin, la conformité de l'intervention du SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE à ses statuts étant contestée par l'État, il sera relevé qu'il résulte de ceux-ci que ce syndicat a notamment pour objet « de veiller à la défense de la liberté et des principes démocratiques » et que son intervention dans la présente action est en conséquence conforme à ses statuts, de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme irrecevable de ce chef.

Sur la compétence du juge judiciaire

Le juge judiciaire est compétent pour ordonner qu'il soit procédé à une mesure d'instruction avant tout procès et sur requête dès lors que le fond du litige est susceptible de relever, fût-ce pour partie, des juridictions de l'ordre judiciaire et donc, s'agissant d'ordonner un constat d'huissier, dès lors que le dit constat n'est pas manifestement insusceptible d'être utile lors d'un litige relevant de cet ordre de juridiction.

Au cas présent, il résulte des dispositions du livre II du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et spécialement de ses articles L222-1 et suivants que le juge judiciaire, en l'espèce le juge des libertés et de la détention, est seul compétent pour ordonner la prolongation au delà de quatre jours du maintien en zone d'attente des étrangers à qui l'entrée sur le territoire national a été refusée. Il revient à ce juge, gardien de la liberté individuelle en vertu de l'article 66 de la Constitution, de s'assurer que les étrangers qui lui sont présentés ne sont pas arbitrairement détenus et donc de vérifier la régularité de la procédure, dans les conditions et limites fixées par l'article L222-3, dernier alinéa, du code susvisé. Le libre accès à un avocat, dans les conditions de confidentialité résultant des dispositions de l'article L221-2 du dit code, conditionne la régularité de la procédure et est donc soumis au contrôle du juge des libertés et de la détention.

Or, l'ordonnance sur requête dont la rétractation est demandée désigne précisément un huissier pour vérifier les conditions de l'accès des personnes maintenues en zone d'attente à un avocat.

Il importe peu, dans ces conditions, que la dite ordonnance n'ait pas été rendue à la requête d'un étranger faisant l'objet d'une mesure de maintien en zone d'attente et susceptible à ce titre d'être présenté au juge des libertés et de la détention et de produire devant ce magistrat le constat ainsi réalisé au soutien d'une contestation de la régularité de la procédure dont il a été l'objet, mais par l'ANAFE, association chargée par convention avec le ministre de l'intérieur de « fournir aux étrangers maintenus en zone d'attente l'information et l'assistance utiles sur le plan juridique afin de mieux garantir l'exercice de leurs droits » et donc susceptible, dans ce cadre, de remettre aux étrangers le dit constat afin qu'il soit produit devant le juge.

Il importe également peu que l'ordonnance litigieuse ait donné mission à l'huissier de recueillir les informations demandées « au regard spécialement des prescriptions du Conseil d'État », alors que cette mention, qui renvoyait aux développements de la requête sur les arrêts du 30 juillet 2003 rendus par la haute juridiction administrative faisant injonction à l'autorité investie du pouvoir réglementaire de prendre dans le délai de deux mois les dispositions nécessaires pour permettre notamment aux avocats « d'accéder à tout moment aux zones d'attente lorsqu'un étranger maintenu en formule la demande » et de « prévoir que, dans chaque zone d'attente, sera installé un local adapté permettant la confidentialité des échanges et équipé notamment d'une ligne téléphonique et d'un télécopieur », n'était pas de nature à exclure qu'au delà d'éventuelles nouvelles actions engagées devant les juridictions administratives, le constat ainsi ordonné puisse être produit devant le juge des libertés et de la détention dans le cadre juridique ci-dessus rappelé.

Dans ces conditions, le juge des requêtes n'étant pas incompetent pour connaître de la demande qui lui était présentée, il n'y a lieu à rétractation de ce chef.

Sur la dérogation au principe de la contradiction

Il doit être rappelé que l'article 812 du code de procédure civile autorise le président du tribunal de grande instance à ordonner sur requête toutes mesures urgentes « lorsque les circonstances exigent qu'elles ne soient pas prises contradictoirement », ces circonstances devant être exposées ou se déduire de la requête et des pièces produites à son soutien.

Au cas présent, c'est en vain que l'État soutient que rien ne justifiait qu'il fût dérogé au principe de la contradiction, alors que, d'une part, la requête exposait clairement que l'efficacité de la mesure de constat qu'elle sollicitait dépendait du fait qu'elle ne soit pas ordonnée contradictoirement et, d'autre part, que cette affirmation était corroborée par le contenu de la requête et des pièces produites, desquelles il résultait que l'ANAFE pouvait craindre que, dans le cadre du projet de mise en place d'une permanence d'avocats au sein de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy qu'elle avait exposé au ministère de l'intérieur, lequel s'y était opposé, les conditions matérielles d'accès des avocats à la zone, telles que rappelées par le Conseil d'État, ne soient pas respectées, mais qu'il soit néanmoins temporairement mis fin par l'administration à ces éventuels manquements en prévision du passage de l'huissier, au cas où la désignation de celui-ci aurait été demandée en référé.

Il n'y a davantage lieu à rétractation de ce chef.

Sur les conditions de fonds du prononcé d'une mesure d'instruction

C'est en vain que, de première part, l'État soutient que l'ordonnance tendrait à pallier la carence d'une partie dans l'administration de la preuve. Il doit être relevé, à cet égard, d'une part, que les dispositions de l'article 146 du code de procédure civile ne sont pas applicables aux mesures d'instruction ordonnées en référé ou sur requête en dehors de tout procès en application des dispositions de l'article 145 du même code et, d'autre part, que l'association requérante se devait, pour soutenir sa demande, de produire des éléments laissant penser que la mesure sollicitée était nécessaire, de sorte qu'il ne saurait lui être fait grief, dans ces conditions, d'avoir joint à sa requête, comme elle l'a fait, des attestations d'avocats participant à la permanence qu'elle tentait de mettre en place et qui relataient les difficultés qu'ils rencontraient, et ce précisément pour convaincre le juge qu'il était nécessaire qu'un tiers impartial, en l'espèce un officier ministériel chargé d'une mission de constatations en application des articles 249 à 255 du code de procédure civile, puisse confirmer ou infirmer la réalité de ces difficultés.

C'est également à tort qu'il est enfin soutenu que la mesure ordonnée serait à la fois trop générale et trop imprécise, dès lors que la mission de l'huissier était précisément limitée à des vérifications portant sur « l'accès et l'assistance des avocats et les conditions matérielles dans lesquelles elle s'effectue, au regard spécialement des prescriptions du Conseil d'État », étant

relevé que, contrairement à ce qui est soutenu, la référence aux prescriptions du Conseil d'État était parfaitement claire, l'ordonnance visant la requête et y renvoyant, ainsi qu'aux pièces qui étaient jointes, de sorte que l'huissier avait en mains pour remplir sa mission la décision de la haute juridiction administrative du 30 juillet 2003 jointe à la requête, laquelle en citait de surcroît les extraits pertinents et savait ainsi exactement ce qu'il devait vérifier. Compte tenu de la précision ainsi donnée aux investigations de l'huissier, le juge pouvait, sans excéder les prescriptions de l'article 145 susvisé, l'autoriser à cette fin à procéder à ses constatations auprès non seulement des personnes maintenues mais aussi de « toute personne susceptible de le renseigner utilement ».

Il n'y a lieu, en conséquence, à rétractation de l'ordonnance.

L'État sera condamné aux dépens -lesquels ne comprendront pas le coût du constat dressé en application de l'ordonnance litigieuse dans l'intérêt exclusif de l'association qui l'a sollicité, coût qui pourra être ultérieurement inclus dans les dépens d'une procédure judiciaire dans le cadre de laquelle il serait produit- et à payer à l'ANAFE la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile.

PAR CES MOTIFS

Statuant publiquement par mise à disposition au greffe, par ordonnance contradictoire, susceptible d'appel et assortie de droit de l'exécution provisoire,

Recevons l'association AVOCAT POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ETRANGERS (ADDE), le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME (LDH), le SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et le SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE en leur intervention volontaire ;

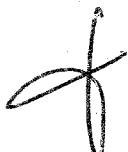
Disons n'y avoir lieu à rétractation de l'ordonnance rendue sur requête le 29 septembre 2011 ;

Déboutons l'État français pris en la personne du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'immigration de toutes ses demandes ;

Le condamnons aux dépens, en ceux non compris les frais de constat, et à payer à l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIÈRES POUR LES ÉTRANGERS (ANAFE) la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile.

FAIT AU PALAIS DE JUSTICE DE BOBIGNY, le QUATRE JANVIER DEUX MIL DOUZE.

LE GREFFIER



LE PRESIDENT



Des communiqués de presse pour marquer quelques temps forts de l'Anafé

Accès associatif en zone d'attente

- Une proposition d'accès permanent à la zone d'attente de Roissy, 3 octobre 2003
- Zone d'attente de Roissy : la présence associative ne résout pas tous les problèmes, 2 septembre 2005
- Accès en zone d'attente. Le Conseil d'Etat donne une nouvelle fois raison aux associations, 27 février 2006
- L'Anafé ne se rendra pas à la réunion annuelle du 28 juin 2011 sur le fonctionnement des zones d'attente avec le Ministère de l'Intérieur, juin 2011 (Voir sténotypie officielle de la réunion annuelle 2010)
- L'Anafé empêchée d'exercer son droit de regard dans la zone d'attente de Marseille, 18 novembre 2011
- Quand le Ministère de l'Intérieur obéit à « l'impérieuse nécessité de l'emmerdement maximum » ... la justice intervient !, 4 janvier 2012
- Le ministère de l'Intérieur de nouveau censuré par la justice : l'Anafé confortée dans sa mission de défense des étrangers aux frontières, 3 février 2012
- Open Access – Bilan de la campagne de visites 2012: Communiqué de presse : « Camps d'étrangers? N'entrez pas, violation des droits ! » – Document d'analyse – Comptes-rendus par pays – Tableau récapitulatif des demandes de visites et réponses par pays – Revue de presse, 4 juin 2012
- Plateforme de revendications pour un droit d'accès associatif dans les lieux d'enfermement, 9 juillet 2012

Mineurs en zone d'attente

- À propos des mineurs isolés en zone d'attente, 19 septembre 2000
- Plus un seul mineur en zone d'attente ! Une résolution de l'Anafé condamne tout placement de mineurs en zone d'attente, 30 juin 2005
- L'Anafé interpelle le Procureur de la République sur la nécessité du consentement du mineur pour l'utilisation du test osseux, 13 mai 2008
- Des mesures très insuffisantes pour les mineurs isolés étrangers, 2 décembre 2009

Asile à la frontière

- La France condamnée pour sa procédure d'asile à la frontière, 27 avril 2007
- Pour la CEDH, la France ne respecte pas ses obligations en matière de droit à des recours suspensif – Lettre ouverte au ministre de l'immigration..., 22 mai 2007
- Zone d'attente de Roissy : Du scandale de l'accueil au déni du droit d'asile, 8 janvier 2008
- Le droit d'asile à nouveau bafoué, 24 janvier 2010
- Réflexe d'inhumanité: la France renvoie des ivoiriens vers leurs tortionnaires, 1^{er} février 2011
- La France fait la sourde oreille aux injonctions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, 23 mars 2011

– *Zone d'attente de Toulouse Blagnac: un jeune Sénégalais menacé de renvoi alors qu'il demande l'asile en raison de son homosexualité – Le ministère sanctionné par le juge administratif, 27 juillet 2011*

– *Zone d'attente de l'aéroport de Roissy: la France empêchée de refouler une demandeuse d'asile vers la Somalie, 12 juillet 2012*

Conditions de maintien en zone d'attente et accès aux droits en zone d'attente

– *Des étrangers entassés dans la zone d'attente de Roissy, 27 Juillet 1999*

– *Zone d'attente : La situation empire à Roissy, 30 mai 2001*

– *Lettre ouverte au Premier Ministre sur les droits des étrangers dans les centres de rétention et les zones d'attente, 17 octobre 2001*

– *Zones d'attente : La justice reconnaît que les conditions de maintien des étrangers « portent atteinte à la dignité des personnes », 9 janvier 2002*

– *Mort de deux étrangers lors de leur éloignement à l'aéroport de Roissy, 21 janvier 2003*

– *Dans la zone d'attente de Roissy, des conditions de maintien à nouveau épouvantables, Février 2003*

– *ZAPI 4, une zone d'attente au rabais, 19 février 2008*

– *Recours contre les arrêtés sur les visas de transit aéroportuaire (VTA) : audience devant le Conseil d'Etat le 13 mars 2008, 10 mars 2008*

– *Non au juge unique pour les étrangers, 3 juin 2008*

– *L'imagination au service de la politique du chiffre : et si on refoulait les étrangers en situation régulière ?, 2 juillet 2009*

– *Des avocats aux frontières ! Pour un accès aux droits en zone d'attente – Organisation d'une permanence d'avocats dans la zone d'attente de Roissy du 26 septembre au 2 octobre 2011, 19 septembre 2011*

– *L'Anafé assignée en justice par le ministre de l'intérieur – Le gouvernement veut cacher les obstacles mis à l'accès aux droits des étrangers en zone d'attente, 28 novembre 2011*

Tous les communiqués de presse sont disponibles sur le site www.anafe.org

Certains ont été co-signés avec d'autres organisations (AISF, CIMADE, SAF, SM, GISTI, ELENA, ADDE, SAF, RESF, DEI France, Hors la rue, OEE).

Liste des publications

- *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
- *La zone d'attente : Recueil de jurisprudence Anafé et Asile : Recueils de jurisprudence Anafé*, Août 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
- *Recueil de jurisprudence du juge des libertés et de la détention : Note de compétence JLD, « quels moyens invoquer au profit des étrangers maintenus en zone d'attente ? »*, juin 2010
- *Analyse collective du Projet de Loi relatif à l'Immigration, à l'intégration et à la nationalité* – ADDE, Acat France, Anafé, CFDA, Cimade, Fasti, Gisti, InfoMIE, Migreurop, MOM, Association Primo Levi, SAF, Syndicat de la magistrature, organisations membres de la Coordination française pour le droit d'asile, 18 juin 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
- *Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente*, Mars 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 aéroports / Zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle*, Décembre 2007
- *Argumentaire de l'Anafé sur les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et à la zone d'attente – Examen par la Commission mixte paritaire*, Octobre 2007
- *Argumentaire de l'Anafé sur les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et la zone d'attente intitulé « Un recours suspensif mais non effectif »*, Juillet 2007
- *Bilan 2006, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy*, Février 2007
- *Campagne de visites des zones d'attente en France – Novembre 2005 à mars 2006*, Novembre 2006

- *Note de l'Anafé, Mineurs isolés en zone d'attente : avec ou sans administrateur ad hoc, les droits des enfants constamment bafoués*, 4 octobre 2006
- *Bilan 2005 – Observation associative dans la zone d'attente de Roissy*, Juillet 2006
- *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel – Campagne d'observation des audiences du tribunal de grande instance de Bobigny – Février/Avril 2005, Avril 2006.*
- *Note, Compétence du Juge des libertés et de la détention : quels moyens invoquer au profit des étrangers maintenus en zone d'attente ?*, Mars 2006
- *Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente*, Mars 2006
- *La frontière et le droit : la zone d'attente de Roissy sous le regard de l'Anafé – Bilan de six mois d'observation associative (avril-octobre 2004)*, Novembre 2004
- *La zone des enfants perdus – Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy – Analyse de l'Anafé du 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*

Soutenez l'Anafé

Télécharger notre bulletin de soutien : www.anafe.org/soutien.php

Bulletin de soutien

Je soutiens l'action de l'Anafé et je deviens donateur :

- 15 euros
- 30 euros
- 75 euros
- 150 euros

autres :

- Je souhaite recevoir l'ensemble des documents produits par l'Anafé

Nom.....

Prénom.....

Adresse.....

Téléphone/télécopie:

E-mail

- Je souhaite être inscrit-e- sur la liste internet anafé-info

- Je désire un reçu

Date :

Signature :

Bulletin à retourner à l'Anafé

Mise en page :

Alterpage@gmail.com



Des milliers d'étrangers sont enfermés chaque année à nos frontières. Leur sort se joue dans l'urgence, bien souvent de manière arbitraire et expéditive, sans qu'ils puissent exercer leurs droits. Pourtant, aucune présence permanente d'avocats n'est assurée pour leur apporter l'assistance juridique dont ils ont impérieusement besoin. L'Anafé a donc organisé, en septembre 2011, une permanence expérimentale d'avocats dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. Il s'agit aujourd'hui de tirer les leçons de cette expérimentation : une réelle assistance juridique pour tous les étrangers, dès leur arrivée en zone d'attente, est d'une urgente nécessité.

Des universitaires, des juristes, des représentants des pouvoirs publics, mais aussi des associatifs français et étrangers seront présents, tout au long de cette journée, pour confronter leurs analyses.

Nos remerciements :

- à la Maison du Barreau de Paris

- au Barreau de Paris Solidarité

BARREAU
DE PARIS
Paris Solidarité
Fonds de dotation

- au CCFD



Anafé

21ter rue Voltaire 75011 Paris

Tél/Fax : 01.43.67.27.52

contact@anafe.org

www.anafe.org

Permanence juridique :

01.42.08.69.93