

LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN ZONE D'ATTENTE

I. La zone d'attente en quelques chiffres - p.2

II. Qui peut être maintenu en zone d'attente ? - p.3

- 1/ Les « non admis »
- 2/ Les personnes en transit interrompu
- 3/ Les personnes sollicitant leur admission sur le territoire au titre de l'asile
- 4/ Les mineurs isolés étrangers

III. La procédure de maintien en zone d'attente - p.9

1. Notification du maintien en zone d'attente et des droits
2. Délais
3. La sortie de zone d'attente

IV. Le contrôle du juge administratif - p.13

1. La notification du refus d'entrée (motivation, contradictoire et interprétariat)
2. Les référés administratifs
3. La saisine de la CEDH : ultime recours contre le renvoi ?

V. Les demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile - p.17

1. Procédure
2. Qu'est-ce que le « manifestement infondé »?
3. La création de décisions d'irrecevabilité de la demande d'asile à la frontière
4. La procédure Dublin désormais appliquée à la frontière
5. Personnes vulnérables et « garanties procédurales particulières »
6. Maintien « exceptionnel » des mineurs isolés demandeurs d'asile

VI. Les requêtes dans le cadre d'une demande d'asile (Art. L. 213-9 CESEDA) - p.24

1. Conditions de dépôt d'une requête en annulation d'une décision de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile
2. Motivation de la requête
3. Assistance d'un avocat et d'un interprète limitée à l'audience
4. L'examen de la requête par le juge administratif
5. Voies de recours

VII. Quelques jurisprudences utiles - p.28

Siège de l'Anafé

21 ter, rue Voltaire
75011 Paris

téléphone / télécopie : 01 43 67 27 52

contact@anafe.org

site internet : www.anafe.org

I. La zone d'attente en quelques chiffres¹

→ En septembre 2015, le ministère de l'intérieur recensait 67 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant des destinations internationales.

En 2014, 11 824 refus d'entrée et 8 931 placements en zone d'attente en métropole et outre-mer, contre 23 072 refus d'entrée en 2001, 11 947 en 2012 et 12 438 en 2013. Le nombre de placements en zone d'attente était de 8 883 en 2012 et de 9 233 en 2013.

A Roissy, 6 593 refus d'entrée et 7 076 placements (le nombre de placements inclut les demandeurs d'asile contrairement au nombre de refus d'entrée). A Orly, 1 108 refus d'entrée et 1 030 placements.

La baisse constante des arrivées s'explique largement par les difficultés à atteindre l'Europe, de plus en plus nombreuses ces dernières années : durcissement des politiques migratoires européennes et françaises et multiplication et développement des entraves au départ (officiers de liaison, fichiers, visas, visas de transit aéroportuaire, compagnies aériennes, etc.).

→ Le nombre de demandes d'asile enregistrées en 2014 est le plus faible de ces dernières années : 10 364 en 2001, 2 430 en 2011, 2 223 en 2012, 1 346 en 2013 et 1 126 en 2014.

Le taux d'admission était de 10,1% en 2011, 13,1% en 2012, 17% en 2013 (214 personnes) et 28,9% en 2014 (316 personnes). En 2014, les demandes étaient réparties sur 14 zones d'attente (81,3% à Roissy, 8,7% à Orly et 10% en province et outre-mer). Il se passait 1,39 jour en moyenne en 2014 entre le dépôt d'une demande et l'avis rendu par l'OFPRA.

→ En 2014, 259 mineurs isolés « avérés » ont été placés en zone d'attente (244 à Roissy), 34 ont été renvoyés, contre 378 en 2013 (350 à Roissy dont 33 refoulés) et 416 en 2012 (dont au moins 40 refoulés depuis les aéroports de Roissy et d'Orly).

→ 3 940 des 7 076 personnes maintenues à Roissy en 2014 ont été présentées devant le juge - cela inclut les personnes présentées à la fois le 4^{ème} et le 12^{ème} jour ; présentations de 4 471 des 7 201 personnes placées en 2013 et de 4 652 des 6 997 personnes placées en 2012.

→ En 2014, pour l'ensemble des zones d'attente et pour les 11 824 refus d'entrée et 1 126 demandes d'asile déposées :

- 47 recours en annulation contre la décision de refus d'entrée ont été déposés,
- 364 requêtes en référés ont été déposées,
- 376 recours en annulation contre le refus d'admission au titre de l'asile ont été déposés.

→ Le taux de refoulement en 2014 pour l'ensemble des zones d'attente était de 57% : 40% à Roissy (33% en 2013), 79% à Orly (idem en 2013), 97% dans le sud de la France et 87% en outre mer.

¹ Sources : ministère de l'intérieur et OFPRA.

II. Qui peut être maintenu en zone d'attente ?²

Avant de se voir notifier un refus d'entrée dans l'espace Schengen, les étrangers peuvent être soumis à deux types de contrôles :

- Pour les vols considérés par les autorités comme étant « à *risque migratoire* », les agents de la Brigade Mobile d'Immigration (BMI) réalisent des contrôles « *passerelle* » en se plaçant en porte d'avion ou dans la passerelle. Ces contrôles permettent d'identifier directement l'aéroport d'embarquement et la compagnie aérienne afin de réacheminer plus facilement chaque étranger déclaré non-admis. Les compagnies, considérées comme de véritables contrôleurs des frontières, peuvent être soumises à des amendes si elles ont acheminé des étrangers arrivant sans les documents de voyage requis.

- Situées en sortie de la zone dite « *internationale* » - espace où les passagers des différents vols du même terminal se rejoignent -, les aubettes sont les lieux habituels de contrôle. Pour autoriser l'entrée d'un passager sur le territoire, les agents de la police aux frontières (PAF) vérifient l'authenticité de ses documents de voyage et le respect de la réglementation d'entrée sur le territoire (attestation d'accueil, assurance, ressources suffisantes, motifs du séjour, etc.).

Si la PAF estime que les documents de voyage (passeport et/ou visa) sont falsifiés, périmés ou usurpés ou que le passager ne remplit pas toutes les conditions d'entrée, celui-ci est alors considéré comme « non-admis » et se voit notifier une décision de refus d'entrée. Il peut être renvoyé dans les heures qui suivent vers le pays de provenance ou placé en zone d'attente le temps nécessaire à l'organisation de son renvoi (ou le temps de l'examen de sa demande d'asile s'il en dépose une).

Lorsqu'ils ne sont pas admis à pénétrer sur le territoire français, les étrangers qui se présentent aux frontières peuvent être maintenus dans une zone d'attente pendant une durée maximum de vingt jours (sauf exception³).

Les étrangers interpellés à la frontière et maintenus en zone d'attente sont répertoriés en trois catégories juridiques:

- les personnes « non-admises », qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour accéder au territoire français et/ou dans l'espace Schengen. Lorsque la France est le premier point d'entrée dans l'espace Schengen, c'est-à-dire que la personne y transite pour se rendre dans un autre État de l'espace Schengen, la PAF vérifie que les conditions d'entrée dans le pays de destination sont remplies et, dans le cas contraire, l'entrée sur le territoire sera refusée et la personne sera placée en zone d'attente.
- les personnes « en transit interrompu », qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour poursuivre leur voyage vers un pays situé en dehors de l'espace Schengen.
- les personnes sollicitant leur admission sur le territoire au titre de l'asile.

1/ Les « non admis »

Les ressortissants étrangers, qu'ils soient soumis à visa ou pas, doivent justifier au moment du contrôle à l'entrée par la Police aux frontières (PAF) qu'ils remplissent toutes les conditions d'entrée en France ou dans l'espace Schengen, auquel cas, l'entrée sur le territoire leur sera refusée et ils seront placés en zone d'attente le temps d'organiser leur renvoi.

Lorsque la France est le premier point d'entrée dans l'espace Schengen, c'est-à-dire que la personne transite par la France pour se rendre dans un autre État de l'espace Schengen, la PAF vérifie que les conditions d'entrée dans le pays de destination sont remplies et, dans le cas contraire, l'entrée sur le territoire sera refusée et l'étranger sera placé en zone d'attente.

Les conditions d'entrée sont communes à l'ensemble des États membres, seules les modalités diffèrent (comme la forme de l'attestation d'accueil ou le montant des ressources).

² Voir [Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente, janvier 2013](#).

³ L'article L. 222-2 CESEDA prévoit que lorsque l'étranger non-admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, soit entre les quatorzième et vingtième jours du maintien, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande.

- ➔ Voir sur notre site internet la rubrique « [Conditions d'entrée en France et dans l'espace Schengen](#) » et le document « [Conditions d'entrée dans l'espace Schengen en fonction du pays de destination](#) ».

Conditions à remplir (*les personnes soumises à visa doivent justifier de l'ensemble des conditions au moment du contrôle par la PAF même s'il s'agit de documents déjà fournis pour obtenir le visa*) :

1 - Passeport authentique et en cours de validité

2 - Visa authentique et en cours de validité

3 - Motif du voyage

La PAF vérifie que le but du voyage est bien le même que celui que l'étranger a présenté lors de la délivrance de son visa. Documents :

- ▶ Pour un séjour touristique, tout document de nature à établir l'objet et les conditions de ce séjour, notamment sa durée.
- ▶ Pour un voyage professionnel, tout document apportant des précisions sur la profession ou sur la qualité du voyageur ainsi que sur les établissements ou organismes situés sur le territoire français par lesquels il est attendu ; il est préférable de détenir un document de l'entreprise.
- ▶ Pour un séjour motivé par une hospitalisation, tout document justifiant qu'il satisfait aux conditions requises pour l'admission dans les établissements publics de santé, sauf dans le cas de malades ou blessés graves venant recevoir des soins en urgence dans un établissement français.
- ▶ Pour un séjour motivé par des travaux de recherche, le titre de séjour délivré par un État membre de l'Union européenne, un autre État partie à l'Espace économique européen ou par la Confédération suisse, la convention d'accueil signée dans le même État ainsi que l'un des justificatifs.

4 – Conditions d'hébergement

- ▶ L'attestation d'accueil est un document obligatoire pour entrer en France. Elle doit être demandée en mairie par l'hébergeant avant la demande de visa et avant l'entrée sur le territoire. Il est sollicité pour tout séjour en France d'une durée n'excédant pas trois mois dans le cadre d'une visite familiale ou privée, que la personne soit soumise à l'obligation de visa ou non. Pour les mineurs non accompagnés, le demandeur doit détenir une attestation du titulaire de l'autorité parentale précisant l'objet et la durée du séjour et l'identité de l'hébergeant.
- ▶ Dans le cas où une personne n'est pas hébergée, elle doit avoir réservé et prépayé une chambre d'hôtel pour la totalité de son séjour, et ce avant l'arrivée en France. La PAF vérifie systématiquement si la réservation d'hôtel a bien été effectuée dans sa totalité.

5 - Frais de séjour

La personne qui se présente à la frontière doit être en mesure de démontrer ses moyens d'existence, c'est-à-dire une somme d'argent suffisante pour subvenir à ses besoins le temps de son séjour. Ces ressources doivent actuellement être de 65 euros par jour si la personne est logée à l'hôtel (montant journalier du SMIC multiplié par le nombre de jours de présence de l'étranger sur le territoire) ou de 33 euros si la personne est en possession d'une attestation d'hébergement. Si la personne ne dispose pas de réservation d'hôtel, elle doit justifier 120 euros par jour. En outre, nul ne peut se substituer à l'intéressé pour justifier des moyens d'existence requis.

6 - Couverture maladie

L'étranger doit fournir au moment du contrôle à la frontière une souscription d'une assurance médicale (qui peut également être souscrite par l'hébergeant) afin de couvrir d'éventuelles dépenses liées à la santé. L'assurance doit couvrir la totalité du séjour.

7 - Documents afférents aux garanties de rapatriement : le billet de retour

Ces documents doivent permettre à l'étranger qui pénètre en France d'assurer les frais afférents à son retour du lieu situé sur le territoire. La validité des garanties de rapatriement est appréciée par rapport à la durée et au lieu de séjour principal choisi par l'étranger. Il peut s'agir d'un billet de retour ou d'une attestation d'un établissement bancaire situé en France ou à l'étranger garantissant le rapatriement de l'intéressé au cas où celui-ci ne serait pas en mesure d'en assurer lui-même les frais. De plus, la personne qui désire se rendre en France doit également être en possession d'une attestation d'un opérateur d'assurance agréé pour des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France.

2/ Les personnes en transit interrompu

Il s'agit des personnes en transit pour se rendre dans un État situé « hors Schengen » et qui n'ont pu poursuivre leur voyage pour l'un des motifs suivants (article L. 221-1 du CESEDA) :

1. l'entreprise de transport a refusé de les acheminer vers leur pays de destination finale - faute de satisfaire aux conditions de voyage/conditions d'entrée dans ce pays ;
2. la PAF anticipe sur d'éventuels refus d'entrée dans le pays de destination finale avec comme conséquence un refoulement vers la France ; en raison de ce risque de « ping-pong », la PAF ne permet pas aux personnes de poursuivre leur voyage, elle les renvoie vers le dernier lieu de provenance ou vers le pays d'origine ou, si ce renvoi n'est pas possible immédiatement, elle les place en zone d'attente.

Les compagnies aériennes, lourdement sanctionnées lorsqu'elles transportent une personne dont les documents de voyage ne sont pas en règle, refusent parfois d'embarquer des personnes du fait d'un doute sur la validité de leur passeport ou visa.

3/ Les personnes sollicitant leur admission sur le territoire au titre de l'asile

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

La procédure relative aux demandes d'entrée sur le territoire au titre de l'asile a été modifiée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile .

Dès lors, le demandeur d'asile est maintenu « *le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée* ».

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

4/ Les mineurs isolés étrangers⁴

Les mineurs se présentant à nos frontières sont soumis à la même procédure que les majeurs. La situation d'un mineur accompagné est liée à celle de la personne qui l'accompagne. Les mineurs maintenus ne bénéficient pas des protections accordées sur le territoire.

Pourtant, les mineurs n'ont aucune capacité juridique. C'est pourquoi un administrateur ad hoc est désigné pour assister les mineurs isolés durant leur maintien en zone d'attente et assurer leur représentation juridique dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien. Cette représentation n'est toutefois organisée que dans l'hypothèse où la minorité n'est pas contestée par l'administration, le doute bénéficie rarement au mineur selon nos observations.

Selon la Convention internationale relative aux droits de l'enfant :

- « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, [...], l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». (art. 3)

⁴ Pour aller plus loin : « [Support de formation « Enfermement des mineurs en zone d'attente : où en est-on ? »](#) », disponible sur notre site internet.

- « tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État ». (art. 20)

- « les États parties veillent à ce que (...) nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire: l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit n'être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible ». (art. 37 - b)

Les mesures de refus d'admission sur le territoire et de placement en zone d'attente des mineurs sont donc contraires aux prescriptions de l'article de la convention, le maintien en zone d'attente ne constituant pas, notamment, une mesure de dernier ressort.

Conformément aux obligations issues du droit international, la France devrait privilégier les mesures de protection à l'égard des mineurs isolés et les admettre systématiquement sur le territoire, afin que les services sociaux compétents évaluent, dans les meilleures conditions, leurs besoins au regard de leur situation particulière.

Par ailleurs, la convention prévoit encore que « tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes » (article 37 c) mais la pratique est généralement contraire à ces dispositions.

En droit français, il est interdit d'expulser un mineur du territoire, rien n'empêche en revanche de le refouler à la frontière, sans que sa sécurité et son bien-être ne soient véritablement garantis dans le pays de renvoi. Ceci résulte également de l'absence de recours suspensif contre la décision de non admission sur le territoire français (à l'exception des recours réservés aux demandeurs d'asile). En zone d'attente, il n'existe aucune voie de recours permettant de suspendre le renvoi afin de permettre un examen sérieux de la situation du mineur par les services sociaux. Enfin, si l'administration assure vérifier les « garanties de prise en charge » à l'arrivée du mineur isolé avant de procéder à son refoulement, les modalités de cette vérification et l'étendue de ces garanties ne sont pas définies légalement, ni soumise au contrôle juridictionnel.

Actuellement, les pratiques aux frontières françaises concernant les mineurs continuent à être en contradiction avec les principes du droit international, de la jurisprudence européenne, du droit interne et des recommandations des instances de protection des droits de l'homme⁵.

Selon le Comité des droits de l'homme de l'ONU, dans son rapport d'examen périodique de la France publié en juillet 2015, l'Etat partie devrait « *interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zones de transit et dans tous les lieux de rétention administrative en Métropole et en Outre-mer ; s'assurer que les mineurs isolés étrangers reçoivent une protection judiciaire et le soutien de l'aide sociale à l'enfance ; veiller à ce que le contrôle du juge judiciaire intervienne avant toute exécution d'une mesure d'éloignement ou de refoulement du territoire* ».

Les motifs de danger pour les mineurs isolés peuvent relever de plusieurs situations :

- des risques de subir des violences policières
- des risques en cas de retour dans le pays d'origine, soit en raison de craintes de persécutions, d'exploitation par un réseau, ou bien car le mineur tente d'échapper à des maltraitances familiales ;
- des risques, en cas de renvoi vers le pays d'origine ou de provenance, de ne pas être pris en charge à son arrivée par sa famille ou ses représentants légaux, ou par des services sociaux susceptibles de le protéger de manière effective ;
- des risques de séparation de familles (lorsqu'ils sont avec des membres de leur famille qui ne sont pas les représentants légaux, l'issue peut être différente).

La minorité trop souvent contestée

La circulaire interministérielle du 14 avril 2005 prévoit que lorsqu'un mineur se présente à la frontière, les services de la police aux frontières doivent procéder à toutes « les investigations nécessaires visant à établir clairement sa minorité » (Circ. CIV/01/05, 14 avr. 2005). Elle précise que la preuve de l'âge pourra résulter « notamment de la détention d'un acte d'état civil en apparence régulier, sauf si d'autres éléments (extérieurs ou tirés de l'acte lui-même) établissent qu'il est irrégulier, falsifié ou ne correspond pas à la réalité » (C. civ., art. 47, al. 1).

⁵ Notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme et le Défenseur des Droits.

En cas de doute sur les déclarations de l'étranger quant à son âge, sur réquisition du procureur de la République, les services médico-judiciaires sont alors chargés de procéder à des examens cliniques afin de déterminer si l'intéressé est mineur ou non. Le résultat est communiqué au procureur de la République qui apprécie si l'étranger doit être considéré comme majeur ou mineur, et si la procédure de désignation de l'administrateur ad hoc lui est ou non applicable. Pour ce faire, il devra « apprécier la force probante de l'examen médical en tenant compte de la marge d'imprécision reconnue à ce type de technique ».

L'expertise osseuse est un outil approximatif contesté par un grand nombre de praticiens hospitaliers au vu de sa marge d'erreur, et qui ne prend pas en compte l'histoire, l'origine et l'environnement du mineur. Malgré les avis négatifs du Comité consultatif national d'éthique en 2005 et de l'Académie nationale de médecine en 2007, la France continue de recourir à l'examen osseux pour déterminer l'âge des enfants. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a renouvelé sa recommandation, demandant instamment à l'État français d'introduire des méthodes de détermination de l'âge plus précises mais sans toutefois préciser lesquelles. La France a répondu que « *le gouvernement était très attentif aux préconisations qui peuvent être faites en ce domaine et aux évolutions des connaissances et méthodes scientifiques* », et que la « *réflexion était en cours* ». Au niveau national, le Défenseur des Droits, dans une décision de 2012, estime que les tests d'âge osseux ne peuvent servir de seul fondement à la détermination de l'âge d'un mineur isolé étranger.

Pourtant le recours à cette expertise demeure aujourd'hui le seul outil utilisé pour déterminer la minorité du jeune.

Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Gil Robles a constaté que les mineurs isolés « sont quasiment systématiquement considérés comme des fraudeurs ». Leur minorité est souvent mise en cause. Il rappelle que les examens osseux sont des « techniques inadaptées » et qu'ils aboutissent à considérer certains mineurs comme des adultes, ce qui les exclut des garanties administratives et judiciaires qui leur sont offertes (Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France, Conseil de l'Europe, 15 févr. 2006).

Un grand nombre d'expertises osseuses sont ainsi pratiquées sur des mineurs qui sont pourtant en possession d'un document d'état civil attestant de leur minorité sans que la preuve ne soit rapportée que ledit document est falsifié ou qu'il est usurpé. Cette pratique de l'administration persiste bien que plusieurs cours d'appel aient précisé qu'à défaut de pouvoir apporter la preuve de son caractère frauduleux, la validité d'un acte d'état civil étranger ne peut être remise en cause par des expertises osseuses⁶. De même, dans le cas où les documents d'identité sont reconnus comme falsifiés et non valables par la PAF, il arrive pourtant que l'administration considère l'âge indiqué sur ces documents comme une preuve de majorité.

Aussi, dans de nombreux cas, l'administration française décide d'ignorer le principe, rappelé par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, selon lequel le bénéfice du doute doit être accordé à celui qui se déclare mineur tant que la preuve irréfutable de sa majorité n'est pas rapportée.

Le refoulement peut intervenir à tout moment, pour les adultes comme pour les mineurs. A l'exception que les mineurs isolés avérés sont renvoyés vers leur pays d'origine.

La loi française prohibe toutes les formes d'éloignement forcé à l'égard de mineurs. La situation faite aux mineurs placés en zone d'attente est en contradiction flagrante avec ce principe de protection.

Le retour des mineurs isolés ne peut être envisagé, une fois qu'il a été admis sur le territoire, que s'il est jugé conforme à l'intérêt de l'enfant, lorsque les conditions sont réunies pour assurer sa prise en charge effective à l'arrivée dans le cadre d'un système de protection adapté et conforme aux normes du droit international. Rien, dans la pratique actuelle des autorités françaises, ne laisse penser que les garanties minimales sérieuses sont prises à cette fin. La rapidité de certains renvois (moins de 24 heures) et le fait que des enfants sont parfois renvoyés non dans leur pays d'origine, mais dans le pays par lequel ils ont transité en dernier lieu avant d'arriver en France tendent à prouver le contraire. Les quelques informations recueillies dans l'urgence auprès des autorités locales dans les pays d'origine ne peuvent constituer une garantie suffisante. De surcroît, il n'appartient pas à la police, mais au seul juge, d'apprécier que les conditions du retour sont bonnes ou non pour le mineur. Des

⁶ CA Paris, 13 novembre 2001, arrêt n°441 ; CA Lyon, 18 novembre 2002, arrêt n°02/252.

mineurs sont renvoyés vers leur pays de nationalité quand bien même ils invoquaient des craintes pour leur vie.

Les mineurs dans les réformes du droit d'asile et du droit des étrangers

Dans la lettre ouverte du 25 juin 2015 adressée au gouvernement, aux députés et aux sénateurs, l'Anafé et les autres associations signataires rappelaient que :

« Si, en octobre 2012, la France assurait au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies que « la question des mineurs étrangers et plus particulièrement des mineurs non accompagnés sera abordée avec responsabilité et en gardant à l'esprit que la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer », l'enfermement des enfants en zone d'attente est contraire à l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, selon lesquelles « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». La privation de liberté pendant une durée pouvant atteindre 20, voire 26 jours, avec le risque d'être réacheminé à tout moment (exception faite des demandes d'asile en cours d'examen), est par définition attentatoire à l'intérêt supérieur de l'enfant. »⁷.

Malgré les recommandations des autorités nationales et internationales, et les mises en garde de l'Anafé concernant la violation des droits des mineurs maintenus en zone d'attente, ceux-ci continuent d'être privés de leur liberté. La réforme de l'asile et le projet de loi sur l'immigration en cours de discussion ne vont pas dans le sens d'une amélioration des droits des mineurs maintenus en zone d'attente⁸.

La réforme du droit des étrangers en France adoptée le 7 mars 2016 ne prévoit aucune modification du texte alors en vigueur relatif à l'entrée sur le territoire et au maintien en zone d'attente des mineurs étrangers ressortissants de pays tiers.

Selon la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, les mineurs isolés demandeurs d'asile à la frontière ne devraient plus être maintenus en zone d'attente sauf exceptions. Ces dernières sont globalement laissées à l'appréciation subjective de l'administration, sans réel contrôle juridictionnel.

⁷ <http://www.anafe.org/spip.php?article303>

⁸ Voir les argumentaires de l'Anafé sur les réformes de l'[asile](#) et du [droit des étrangers](#) disponibles sur notre site.

III. La procédure de maintien en zone d'attente

1. Notification du maintien en zone d'attente et des droits⁹

Quelle que soit sa situation (non-admis, demandeur d'asile ou transit interrompu), lorsqu'une personne est interpellée à la frontière, la PAF doit lui notifier deux décisions distinctes : un refus d'admission sur le territoire, puis une notification de maintien en zone d'attente. Si elle demande son admission au titre de l'asile, elle se voit seulement notifier la décision de maintien en zone d'attente et un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile.

Ces documents sont datés et précisent les raisons de son placement (refus d'entrée, demande d'asile). La loi précise¹⁰ que le maintenu est informé de ses droits « *dans les meilleurs délais* ».

Article L.221-1 du CESEDA (modifié par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile)

« *L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ.*

Le présent titre s'applique également à l'étranger qui demande à entrer en France au titre de l'asile, le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée. [...] »

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

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

- avertir ou faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix ;
- refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc ;
- bénéficier de l'assistance d'un interprète et d'un médecin ;
- communiquer avec un conseil ;
- quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France ;
- les droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile (depuis la réforme de l'asile – juillet 2015).

Selon une jurisprudence bien établie de la Cour de cassation, les droits de l'étranger doivent lui être notifiés en même temps que les décisions administratives de refus d'admission et de maintien en zone d'attente¹¹. La notification de ces décisions est donc essentielle car c'est à ce moment que la personne peut prendre connaissance de ses droits.

Ces droits doivent pouvoir être exercés de manière effective et immédiate dès le placement en zone d'attente. Cette nécessité découle du fait qu'entre le moment de son interpellation et celui du placement en zone d'attente, l'étranger, privé de l'ensemble de ces droits, a été exposé à un quasi-

⁹ Articles L. 213-2 et R. 213-1 du CESEDA.

¹⁰ Article L. 221-4 du CESEDA.

¹¹ Cour de Cass., 2e civ., 11 janvier 2001, req. n° 00-5006.

vide juridique et à un risque d'arbitraire de la part de l'administration qui pouvait procéder à un refoulement immédiat.

Rappelons, enfin, que l'article 5.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui dispose que « *Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle* », doit être appliqué aux personnes privées de liberté en raison du refus de leur entrée sur le territoire ou de leur renvoi.

Les étrangers maintenus en zone d'attente font l'objet de traitements inégaux puisque pour des motifs identiques de placement en zone d'attente, l'issue de leur procédure sera différente selon les interventions dont ils auront pu bénéficier ou non (assistance de l'Anafé ou d'un avocat choisi) et selon les pratiques de la police aux frontières.

D'autant que bon nombre de personnes ne comprennent pas, à défaut d'avoir été correctement informées, la procédure qui leur est appliquée.

2. Délais¹²

Depuis la loi du 20 novembre 2007¹³, le maintien en zone d'attente est prononcé par la PAF pour une durée initiale de quatre jours (96 heures). Cette disposition, clairement destinée à répondre aux exigences de simple commodité de la PAF qui souhaite être allégée d'une charge de travail, permet de maintenir une personne pour une durée de quatre jours alors que précédemment, elle était de 48 heures, période renouvelable une fois. La police aux frontières devait en effet procéder à la notification de la mesure de renouvellement pour une nouvelle période de 48 heures, après avoir recueilli l'accord du procureur de la République, magistrat judiciaire garant des libertés individuelles. La prolongation de la durée de la première période du maintien en zone d'attente de 48 heures à quatre jours a pour effet de supprimer purement et simplement un tel contrôle.

Au terme de quatre jours et dans l'hypothèse où la personne est toujours en zone d'attente, l'administration sollicite du juge des libertés et de la détention l'autorisation de prolonger ce maintien pour huit jours au plus. A l'expiration de ce délai, l'administration peut à nouveau lui demander une prolongation « *exceptionnelle* », qui peut atteindre au maximum huit jours supplémentaires.

En principe et sauf exception¹⁴, un étranger ne peut donc pas être maintenu plus de vingt jours au total. Selon l'article L. 221-1 du CESEDA, l'étranger maintenu en zone d'attente ne peut l'être que « *le temps strictement nécessaire à son départ* ». Les étrangers sont dans une constante situation d'attente : attente que la PAF examine le dossier, attente de la prochaine présentation devant le juge, attente pendant la procédure d'asile à la frontière mais surtout attente d'une tentative d'embarquement qui peut survenir à tout moment.

3. La sortie de zone d'attente

Selon l'article L. 221-1 du CESEDA, l'étranger maintenu en zone d'attente ne peut l'être que « *le temps strictement nécessaire à son départ* ».

Les demandeurs d'asile, quant à eux, sont maintenus « le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère manifestement infondé » de leur demande. Déboutés de leur demande, ils changent de statut et deviennent des « non admis », désormais maintenus le temps d'organiser leur renvoi.

L'admission sur le territoire : remise d'un sauf-conduit et restitution des documents

L'étranger admis sur le territoire français à la sortie de la zone d'attente est en principe mis en

¹² Articles L. 221-3, L.222-1, L. 222-2 du CESEDA.

¹³ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000524004&dateTexte=&categorieLien=id>

¹⁴ L'article L. 222-2 CESEDA prévoit que lorsque l'étranger non admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, soit entre les quatorzième et vingtième jours du maintien, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande.

possession d'un sauf-conduit, lui permettant d'y résider régulièrement pendant huit jours, notamment afin d'entreprendre les démarches nécessaires pour un établissement durable (visa de régularisation ou « sauf-conduit » prévu à l'article L. 224-1).

L'étranger qui quitte la zone d'attente peut réclamer la restitution de ses documents d'identité, de voyage, etc. Même si les documents concernés n'ont pas permis à l'étranger de pénétrer sur le territoire, cette démarche peut être particulièrement utile pour la suite, notamment dans les circonstances où celui-ci doit justifier de son identité. Toutefois, dans la pratique, cette restitution n'est pas admise lorsque la PAF soupçonne l'étranger d'avoir utilisé de faux documents. Il faut alors apporter des éléments démontrant leur authenticité.

Si les documents n'ont pas été remis au moment de la libération, un avocat ou une association peut en demander la restitution à la PAF de la zone d'attente où la personne était maintenue par courrier avec avis de réception.

Le refoulement

Le réacheminement s'effectue vers la ville de provenance¹⁵. Il résulte en effet des articles L. 213-4 et suivants, que, lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, l'entreprise de transport aérien, maritime ou routier qui l'a acheminé est tenue de le réacheminer sans délai sur requête des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières, au point, c'est-à-dire à la ville (et non pas le pays), où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, vers l'État qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis. Ces mêmes dispositions s'appliquent à l'égard d'un étranger en transit interrompu, si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou encore si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France. Enfin, les frais de prise en charge de l'étranger pendant le délai nécessaire à son réacheminement ainsi que les frais de ce dernier incombent à l'entreprise qui l'a débarqué en France.

Pour l'application de ces mesures, la connaissance non seulement de la ville de provenance mais également du vol emprunté est déterminante. Une simple déclaration de l'étranger ne sera pas suffisante et devra être avérée par des preuves matérielles tangibles, notamment une billetterie. En cas de provenance ignorée, la PAF ne peut donc en principe mettre à exécution une quelconque mesure de réacheminement et, au terme des vingt jours de maintien en zone d'attente, l'étranger doit être admis sur le territoire. Cependant, l'administration peut déroger à la règle d'un renvoi vers le pays de provenance. En effet, le renvoi peut également se faire à destination du pays d'origine, mais l'administration doit être en possession d'un passeport en cours de validité ou d'un laissez-passer délivré par les autorités consulaires qui ont procédé à toutes les démarches d'identification de la personne concernée. Dans ce cas, les frais de transport sont à la charge de l'État.

Enfin, au cours du maintien, l'étranger peut en principe partir à tout moment vers tout pays de son choix, à condition qu'il y soit admissible et qu'il possède la billetterie nécessaire¹⁶. Il doit donc être en possession d'un passeport en cours de validité et, le cas échéant, d'un visa.

Le placement en garde à vue

Tout refus d'embarquer constitue, au sens de la loi, une soustraction à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée, prohibée par l'article L. 624-1 du CESEDA. Depuis la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006, peut également être placée en garde à vue toute personne qui n'aura pas fourni les éléments nécessaires à son refoulement.

Ainsi, toute personne maintenue en zone d'attente qui tente de faire échec à une mesure de réacheminement ou qui ne communique pas les informations nécessaires permettant à la police aux frontières de réacheminer la personne maintenue vers son pays d'origine, provenance ou vers tout pays où elle serait légalement admissible encourt une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans de prison. A cette peine de prison peut s'ajouter ou se substituer une peine d'interdiction du

¹⁵ Transposition de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 – norme 3-35 de l'annexe 9.

¹⁶ Art. L. 221-4 du CESEDA.

territoire français d'une durée n'excédant pas trois ans, en application de l'article L. 624-2 de CESEDA. Cette mesure, si elle est prononcée à titre principal, entraînera automatiquement le placement en centre de rétention administrative (CRA) en vue de son expulsion, si elle est assortie d'une peine de prison ferme, l'étranger sera normalement placé en CRA à la fin de sa détention.

L'étranger peut alors être déféré au Parquet et présenté devant le tribunal correctionnel, et en pratique il est le plus fréquemment jugé dans le cadre des comparutions immédiates¹⁷. Il est possible de soulever auprès de lui l'exception d'illégalité de la mesure de refus d'entrée¹⁸ mais aussi de plaider la relaxe, à tout le moins une dispense de peine ou son ajournement. Des peines alternatives au prononcé systématique de peines d'emprisonnement assorties d'interdictions du territoire sont en effet possibles, permettant ainsi d'éviter une peine aussi disproportionnée.

Le tribunal pourra statuer plus tard sur le quantum de la peine au vu du résultat des démarches qui auront été entreprises entre temps par le prévenu, tendant notamment à la reconnaissance ou la preuve de la possession de la nationalité française ou de l'admission au séjour (par exemple, en qualité de conjoint d'un ressortissant français ou d'un étranger en situation régulière), ou encore de la qualité de réfugié par l'OFPRA ou la Cour nationale du droit d'asile. Mais le tribunal peut aussi prononcer une peine d'emprisonnement, assortie ou non d'un sursis et/ou d'interdiction du territoire français. Si cette dernière est retenue, son relèvement pourra être sollicité par la suite auprès de la juridiction concernée ayant statué en dernier lieu, sauf lorsqu'elle est décidée à titre principal, auquel cas seule la grâce présidentielle peut la faire disparaître.

¹⁷ Rapport Anafé, *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, campagne d'observation des audiences des comparutions immédiates à Bobigny*, février 2006.

¹⁸ CA Paris, 12^{ème} ch. A, 1^{er} mars 1999, Adebayo.

IV. Le contrôle du juge administratif sur la privation de liberté

Le juge administratif est compétent pour apprécier la légalité des différentes décisions prises par l'administration en matière de refus d'entrée sur le territoire, de maintien en zone d'attente et de refoulement. Il est également compétent pour le contentieux de la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

L'étranger qui se voit refuser l'entrée sur le territoire est informé qu'il peut former un recours en annulation dans un délai de deux mois devant la juridiction administrative.

Le droit à un recours suspensif¹⁹ n'est reconnu - depuis 2007 - qu'aux seuls demandeurs d'asile. Rien n'est prévu pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente, qu'ils soient non admis, en transit interrompu, mineurs isolés, étudiants, touristes, malades ou victimes de violences. Or, pour garantir le respect des droits de tous les étrangers aux frontières, toutes les décisions de police devraient pouvoir être soumises au contrôle d'un juge.

Actuellement, pour contester les décisions de refus d'entrée et de renvoi forcé, qui pourraient constituer une atteinte aux droits fondamentaux des intéressés, le seul recours qui pourrait être utile est le « référé », procédure en urgence introduite devant le tribunal administratif compétent. Cependant, cette procédure présente des garanties procédurales largement insuffisantes puisqu'il n'y a « *pas d'effet suspensif de plein droit* ». C'est à dire que les personnes peuvent être refoulées à tout moment et donc avant d'avoir pu saisir le juge ou avant que le juge n'ait rendu sa décision. Or, en ne prévoyant pas un recours de plein droit suspensif pour les étrangers faisant l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire, la législation française est en contradiction avec la jurisprudence claire de la Cour européenne des droits de l'Homme et a des conséquences graves sur la situation personnelle des étrangers maintenus.

S'agissant du contentieux administratif, les requêtes sont à déposer auprès du tribunal administratif compétent. (ZA de Roissy : TA de Montreuil, ZA d'Orly, TA de Melun, ZA de Marseille : TA de Marseille, etc).

1. La notification du refus d'entrée (motivation, contradictoire et interprétariat)

Motivation du refus d'entrée

Aux termes de l'article 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration :

« *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.* »

Aux termes de l'article L 211-5 du Code des relations entre le public et l'administration :

« *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.* »

La position constatée du Conseil d'État est de rappeler que le caractère stéréotypé d'une motivation qui ne mentionne pas les éléments de faits ne respecte pas cette obligation (CE 24 juillet 1981, *Belasri c. Préfecture du Var*, n° 31488).

L'article 30 2ème § de la directive 2004/38/CE stipule que « *Les motifs précis et complets d'ordre public de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portés à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent* ».

Obligation de contradictoire

Les dispositions des articles L 121-1 et 2 du Code des relations entre le public et l'administration :

« *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à*

¹⁹ Le recours suspensif a pour effet d'empêcher l'exécution d'une mesure ou d'une décision, tant qu'un juge n'a pas statué.

cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable ».

Et que

« Les dispositions de l'article [L. 121-1](#) ne sont pas applicables :

1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;

3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière ;

4° Aux décisions prises par les organismes de sécurité sociale et par l'institution visée à l'[article L. 5312-1 du code du travail](#), sauf lorsqu'ils prennent des mesures à caractère de sanction.

Les dispositions de l'article L. 121-1, en tant qu'elles concernent les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article [L. 211-2](#), ne sont pas applicables aux relations entre l'administration et ses agents ».

Le TA de Paris a d'ailleurs annulé une décision fixant pays de renvoi en ce sens, considérant que rien dans le dossier ne venait s'opposer au recueil des observations de l'étranger, préalablement à la prise d'une mesure fixant pays de destination, étant observé que cette mesure est distincte de tout éloignement ou de tout placement en rétention et qu'elle ne figurait contrairement à l'obligation de quitter le territoire, au nombre des mesures de police astreintes au respect de ces normes (*TA Paris, HADEF c. Préfet de Police, N° 1307507, 13 juin 2013*).

De manière générale, une telle violation a été censurée par le Tribunal de Nancy rappelant que le retenu n'avait pas été mis en mesure de présenter des observations écrites et de se voir conseiller par un mandataire en ce sens avant l'édition de l'arrêté censuré (*TA Nancy, n° 1200912, Préfet de la Côte d'Or c. Pavlov, 30 avril 2012*).

Recours à un interprète

L'article L 213-2 du CESEDA dispose notamment que :

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

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

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

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

Il résulte des termes de l'article 111-8 du CESEDA que :

« Lorsqu'il est prévu aux livres II, V et VI et à [l'article L. 742-3](#) du présent code qu'une décision ou qu'une information doit être communiquée à un étranger dans une langue qu'il comprend, cette information peut se faire soit au moyen de formulaires écrits, soit par l'intermédiaire d'un interprète. L'assistance de l'interprète est obligatoire si l'étranger ne parle pas le français et qu'il ne sait pas lire.

En cas de nécessité, l'assistance de l'interprète peut se faire par l'intermédiaire de moyens de télécommunication. Dans une telle hypothèse, il ne peut être fait appel qu'à un interprète inscrit sur l'une des listes mentionnées à [l'article L. 111-9](#) ou à un organisme d'interprétariat et de traduction agréé par l'administration. Le nom et les coordonnées de l'interprète ainsi que le jour et la langue utilisée sont indiqués par écrit à l'étranger ».

L'article 30 § 1 de la directive susmentionnée indique :

« toute décision prise en application de l'article 27, paragraphe 1, est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets. »

En effet, les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements. Un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable est de nature à entacher d'illégalité la décision prise s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé l'intéressé d'une garantie.

2. Les référés administratifs

Le juge administratif est compétent pour apprécier la légalité des différentes décisions prises par l'administration.

Le référé-liberté (Art. L. 521-2 du CJA), ouvert en cas de violation manifeste d'une liberté fondamentale, est particulièrement susceptible de permettre un véritable réexamen de la décision administrative par un juge. Le juge des référés est tenu de statuer dans les quarante-huit heures. En outre, s'il estime que la requête est recevable et fondée, son ordonnance est susceptible d'appel devant le Conseil d'État, qui doit à son tour statuer dans un délai de quarante-huit heures.

La procédure de référé-suspension (Art. L. 521-1 du CJA) peut également être utile dans les cas où la mesure de refus d'admission sur le territoire est en contradiction flagrante avec les prescriptions légales. Cependant, la procédure en référé-suspension est moins adaptée au contexte d'urgence de la zone d'attente : les délais sont plus longs (le juge statue dans les meilleurs délais et non dans les 48 heures comme pour le référé-liberté), il faut démontrer que la décision attaquée est illégale et l'urgence s'apprécie différemment selon les situations.

Dans les deux cas, la condition d'urgence est présumée car elle découle du risque d'un réacheminement susceptible d'intervenir à tout moment comme inhérent au maintien en zone d'attente. La requête doit être d'autant plus étayée que des décisions de rejet, dites « au tri », peuvent être prises sans audience préalable, dans les cas où le président du tribunal estime que les arguments présentés sont manifestement insuffisants.

Les requêtes en référé devant le juge administratif n'ont pas, elles non plus, d'effet suspensif sur l'exécution de la décision de non admission. Ainsi, même si une requête est déposée et une date d'audience fixée, l'administration n'a nullement l'obligation de surseoir au refoulement dans l'attente de cette audience et de la décision du juge.

En l'absence de recours automatiquement suspensif, toutes les personnes maintenues ne peuvent donc pas faire valoir leurs griefs, tirés de la violation du droit au respect de leur vie privée et familiale ou encore de risques de traitement inhumain et dégradant. Elles sont donc placées dans une situation angoissante, dans la mesure où elles sont privées de liberté et subissent des tentatives de refoulement, dans l'attente incertaine d'être entendues par un juge (sous réserve de pouvoir être assistées dans le dépôt d'une requête).

3. La saisine de la CEDH : ultime recours contre le renvoi ?

L'article 39 du Règlement intérieur de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), prévoit la possibilité d'ordonner des mesures provisoires. La Cour peut donc être saisie en urgence d'une demande visant à ce que le renvoi soit suspendu pendant le temps nécessaire à l'instruction d'une requête au fond ayant pour objet de faire condamner l'État concerné.

Cette procédure ne nécessite pas au préalable l'épuisement des voies de recours internes, ni la mise en œuvre d'une procédure au niveau nationale. Toute personne maintenue en zone d'attente qui risque d'être refoulée de manière imminente peut ainsi y recourir en invoquant la violation d'un ou plusieurs articles de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les mesures provisoires ont pour conséquence immédiate d'empêcher tout refoulement de la personne maintenue. Cette saisine de la CEDH permet aux demandeurs d'asile qui n'ont pas pu déposer un recours dans le délai de 48 heures de suspendre le réacheminement pour se prévaloir de l'absence de recours effectif et de craintes de persécutions dans le pays d'origine. Il peut également

être utile aux demandeurs d'asile dont le recours aurait été rejeté alors que la demande n'apparaît pas manifestement infondée.

Ce moyen permet également de pallier l'absence de recours suspensif ouvert pour les étrangers maintenus d'autres titres que l'asile. Cela peut par exemple concerner les personnes ayant un titre de séjour dans l'espace Schengen, un travail, une famille, etc.

Bien qu'efficace, ce moyen est parfois impossible à mettre en œuvre. Puisque l'étranger peut être renvoyé à tout moment, il est souvent difficile de saisir la Cour à temps.

Par ailleurs, le greffe européen n'est pas matériellement et humainement en mesure de traiter l'ensemble des requêtes. Et face à la multiplication des sollicitations, le Président de la Cour européenne des droits de l'homme a rendu publique, le 11 février 2011, une déclaration²⁰ conseillant, entre autres, aux requérants d'adresser leur demande « suffisamment longtemps avant la date prévue d'exécution de la mesure ».

Or, en zone d'attente, le refoulement peut intervenir à tout moment. Les demandes de mesures provisoires sont transmises dès que cela est possible. Pourtant, si la requête est transmise aux greffes de la Cour après 16 heures, elle ne sera traitée que le lendemain et il peut donc arriver que le renvoi soit exécuté. Il arrive également que la décision de réacheminement soit exécutée avant même que la Cour, bien que saisie à temps, ne se soit prononcée sur la requête.

Dans la déclaration précitée, il est aussi demandé aux États de prévoir « au niveau national des recours à l'effet suspensif, fonctionnant de manière effective et juste conformément à la jurisprudence de la Cour ». Malheureusement, les procédures internes françaises demeurent défailtantes.

Ainsi, l'absence de recours suspensif pour les personnes non admises sur le territoire continue d'engendrer des conséquences graves et irréremédiables et ce, en violation des libertés et droits fondamentaux des étrangers.

²⁰ Déclaration du Président de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les demandes de mesures provisoires (article 39 du règlement de la Cour), rendu publique le 11 février 2011.

V. Les demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile

La loi du 6 juillet 1992 a précisé que le maintien d'un demandeur d'asile en zone d'attente ne se justifiait que « *le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère manifestement infondé de sa demande* ».

Depuis la loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, le demandeur d'asile est maintenu « *le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée* ».

L'article L. 221-1 du CESEDA prévoit que toute personne qui souhaite déposer une demande d'asile en France doit voir sa demande enregistrée et examinée. Cette procédure est distincte par nature de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, qui ne peut être engagée qu'à partir du moment où le demandeur d'asile à la frontière se trouve sur le territoire.

La [loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile](#) (article 13 de la loi) a modifié la procédure d'entrée sur le territoire au titre de l'asile jusqu'alors applicable.

• **L'article L. 213-8-1** (créé par la loi) prévoit que « **la décision de refuser l'entrée en France à un étranger qui se présente à la frontière et demande à bénéficier du droit d'asile ne peut être prise par le ministre chargé de l'immigration que si :**

1° **L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013**, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement avec d'autres Etats ;

2° **La demande d'asile est irrecevable** en application de l'article L. 723-11 ;

3° **Où la demande d'asile est manifestement infondée.**

Constitue une demande d'asile manifestement infondée une demande qui, au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves.

Sauf dans le cas où l'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat, la décision de refus d'entrée ne peut être prise qu'après consultation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, qui rend son avis dans un délai fixé par voie réglementaire et dans le respect des garanties procédurales prévues au chapitre III du titre II du livre VII. **L'office tient compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile. L'avocat ou le représentant d'une des associations mentionnées au huitième alinéa de l'article L. 723-6, désigné par l'étranger, est autorisé à pénétrer dans la zone d'attente pour l'accompagner à son entretien dans les conditions prévues au même article L. 723-6.**

Sauf si l'accès de l'étranger au territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public, l'avis de l'office, s'il est favorable à l'entrée en France de l'intéressé au titre de l'asile, lie le ministre chargé de l'immigration.

L'étranger autorisé à entrer en France au titre de l'asile est muni sans délai d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, une attestation de demande d'asile lui permettant d'introduire sa demande auprès de l'office. »

A noter que le 1° de l'article L. 213-8-1 n'est pas applicable en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin (art. L. 213-8-2).

• **L'article L. 213-9 a été modifié**

« **L'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et, le cas échéant, d'une décision de transfert mentionnée à l'article L. 742-3 peut, dans les quarante-huit heures suivant la notification de ces décisions en demander l'annulation au président du tribunal administratif.**

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

Aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile et, le cas échéant, contre la décision de transfert.

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

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

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

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

Les dispositions du titre II du présent livre sont applicables.

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

Si le refus d'entrée au titre de l'asile et, le cas échéant, la décision de transfert sont annulés, il est immédiatement mis fin au maintien en zone d'attente de l'étranger, qui est autorisé à entrer en France muni d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, l'attestation de demande d'asile lui permettant d'introduire sa demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

La décision de refus d'entrée au titre de l'asile et, le cas échéant, la décision de transfert qui n'ont pas été contestées dans le délai prévu au premier alinéa ou qui n'ont pas fait l'objet d'une annulation dans les conditions prévues au présent article peuvent être exécutées d'office par l'administration. »

● **L'article L. 221-1 a été modifié**

« L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ.

Le présent titre s'applique également à l'étranger qui demande à entrer en France au titre de l'asile, **le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée.**

Lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dans le cadre de l'examen tendant à déterminer si la demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, considère que le demandeur d'asile, notamment en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente, **il est mis fin à ce maintien.** L'étranger est alors muni d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, une attestation de demande d'asile lui permettant d'introduire cette demande auprès de l'office.

Le maintien en zone d'attente d'un mineur non accompagné, le temps strictement nécessaire à l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, n'est possible que de manière exceptionnelle et seulement dans les cas prévus aux 1° et 2° du I, au 1° du II et au 5° du III de l'article L. 723-2.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il précise les modalités de prise en compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile et, le cas échéant, de ses besoins particuliers. »

● **L'article L. 221-4 a été modifié**

« L'étranger maintenu en zone d'attente est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Il est également informé des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile. Ces informations lui sont communiquées dans une

langue qu'il comprend. Mention en est faite sur le registre mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 221-3, qui est émargé par l'intéressé.

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

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

1. Procédure

L'enregistrement

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

La demande doit être « individuelle et personnelle », ce qui empêche des tiers de la présenter à la place de l'intéressé.

Le demandeur est alors maintenu le temps strictement nécessaire pour vérifier :

- si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat
- si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée.

« Lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dans le cadre de l'examen tendant à déterminer si la demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, considère que le demandeur d'asile, notamment en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente, il est mis fin à ce maintien ».

L'audition

La demande enregistrée est transmise aux officiers de la DAF (Division de l'asile aux frontières) de l'OFPPRA. Ces officiers sont chargés d'entendre les demandeurs d'asile. L'objet de cet entretien est de connaître les motifs de la demande du requérant et de déterminer si elle n'est pas manifestement infondée.

A Roissy, les entretiens sont réalisés sur place, en ZAPI 3. A Orly et dans les autres zones d'attente, l'entretien se fait par téléphone.

Selon l'OFPPRA, dans leur quasi-totalité (98%) les avis sont rendus en moins de 96 heures (pendant la période des 4 jours de placement administratif en zone d'attente), soit 1,39 jour, en moyenne, après le dépôt de la demande à la frontière, laquelle n'est pas nécessairement présentée le jour même de l'arrivée du demandeur²¹.

Après audition, l'OFPPRA émet un avis écrit et motivé et le transmet au ministère de l'intérieur.

La présence d'un tiers aux entretiens (avocat ou représentant d'une association agréée)

Avec ce nouveau droit, l'organisation en zone d'attente a été modifiée avec la mise en place d'un système de convocation avec un délai de convocation d'au moins 4 heures avant l'entretien.

Les mineurs isolés accompagnés par leur administrateur ad hoc peuvent également bénéficier de la présence du tiers à la demande de l'administrateur.

La convocation remise aux demandeurs d'asile indique :

« Vous pouvez vous présenter à l'entretien mené par l'OFPPRA accompagné(e) soit d'un avocat, soit d'un représentant d'une association de défense des droits de l'homme, d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, d'une association de défense des droits des femmes ou des enfants ou d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle, indépendantes à l'égard des autorités des pays d'origine des demandeurs d'asile et apportant une aide à tous les demandeurs d'asile. Vous trouverez une liste d'associations sur le site internet www.ofpra.gouv.fr.

L'entretien ne sera pas reporté si l'avocat ou le représentant de l'association n'est pas présent à l'heure de la convocation ».

²¹ Données de l'OFPPRA pour l'année 2014.

La décision du ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur :

- décide si le demandeur doit être transféré dans un autre Etat membre

Toute décision de transfert peut faire l'objet d'un recours suspensif (art. L. 213-9 du CESEDA).

- si la demande est irrecevable ou non

S'agissant d'une disposition commune avec la procédure applicable sur le territoire, la réforme de l'asile n'a pas prévu de possibilité spécifique de recours contre cette décision. Il est à penser que les dispositions de l'article L. 2013-9 du CESEDA s'appliquent.

- après consultation de l'avis de l'OFPPRA²², prend une décision sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande :

1. soit il autorise l'entrée sur le territoire au titre de l'asile. Il est alors mis fin au maintien en zone d'attente et l'étranger se voit délivrer un sauf-conduit valable huit jours lui permettant de se rendre en préfecture et de déposer sa demande d'asile, tendant à la reconnaissance du statut de réfugié;

2. soit il juge que la demande d'asile est manifestement infondée. Un refus d'admission au titre de l'asile, qui doit être écrit et motivé, est alors notifié par la PAF et l'étranger devient un « non-admis ». Le refus est en principe accompagné de la décision motivée du ministère de l'intérieur, impliquant le refoulement immédiat de l'étranger, le plus souvent vers le pays de provenance. Un recours suspensif contre cette décision est possible dans un délai de quarante-huit heures²³.

2. Qu'est-ce que le « manifestement infondé »?

Si la procédure est dérogatoire au droit commun, la question fondamentale posée par l'instruction des demandes d'asile à la frontière concerne les limites de l'examen pratiqué par le ministère.

La demande manifestement infondée serait une évidence négative : *ce n'est pas à première vue et sans aucun doute possible une demande d'asile*. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, il n'existait aucune définition légale du « manifestement infondé » et il fallait alors se tourner vers la jurisprudence pour mieux cerner les contours de la notion.

En théorie, l'examen du caractère manifestement infondé ou non d'une demande d'asile ne devrait consister à vérifier que de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent à un besoin de protection (au sens le plus large : par référence aux critères énoncés par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, mais également à l'asile territorial introduit en France par la loi du 11 mai 1998 ou toute autre forme de considération humanitaire)²⁴.

Dès le jugement du 20 décembre 1996, décision dans laquelle il a posé le principe du droit des demandeurs d'asile à l'entrée en France, le tribunal administratif de Paris indiquait ainsi que de simples déclarations étaient suffisantes, à l'exclusion de tout élément matériel, et que ces déclarations n'avaient pas à être précises et circonstanciées²⁵.

Par ailleurs, le TA de Cergy Pontoise a estimé dans l'affaire Soulaïmanov²⁶ que « ces dispositions [de l'article L.221-1 CESEDA] font obstacle à ce que l'administration puisse se livrer à un examen approfondi de cette demande, qu'il s'en déduit également que l'administration ne saurait davantage et de surcroît par une appréciation du bien-fondé de la demande opérée dans des conditions identiques à celles qu'il reviendrait à l'OFPPRA puis à la CRR de porter ultérieurement sur la situation du demandeur, de se substituer, de fait, à ces juridictions (...) ».

²² A noter que l'avis de l'OFPPRA n'est pas contraignant pour le ministère de l'intérieur, sauf s'il s'agit d'un avis positif (en l'absence de menace grave à l'ordre public).

²³ Tel que prévu par l'article L.213-9 du CESEDA.

²⁴ TA Paris, 4^{ème} section, 5 mai 2000, Avila Martinez c/ ministère de l'Intérieur : cette décision permet enfin d'avoir une idée un peu plus précise en indiquant que la demande est manifestement infondée lorsqu'elle est « manifestement insusceptible de se rattacher aux critères prévus par la convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, ou à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile ». Le tribunal a critiqué la décision ministérielle car celle-ci a « étendu son appréciation à la valeur intrinsèque de l'argumentation du requérant, pour considérer que les craintes de persécution apparaissaient peu probables; qu'ainsi, le ministre de l'intérieur, en considérant que la demande d'asile formulée par M. AVILA-MARTINEZ apparaissait manifestement infondée, a commis une erreur d'appréciation ».

²⁵ TA Paris, 20 décembre 1996, n° 9503292/4 et 9503293/4.

²⁶ TA Cergy-Pontoise, Juge des référés, 6 mars 2003, Soulaïmanov.

S'inspirant d'une jurisprudence du Conseil d'État (CE, 28 novembre 2011, N° 343248), la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile définit une demande d'asile manifestement infondée comme étant « une demande qui, au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves ».

Rappelons cependant que le président Delarue, dans ses conclusions sur l'arrêt d'Assemblée Rogers²⁷, a énuméré les caractéristiques de l'examen dont « l'importance des déclarations de l'intéressé, non pour vérifier leur véracité ou leur précision mais pour relever leur « incroyable » manifeste (erreurs, appréciations ou des relations de circonstances par le demandeur d'une évidence telle qu'elles ne laissent la place, ni à aucune interprétation personnelle, pas plus qu'à une hésitation du raisonnement pour établir que la demande est manifestement infondée)».

De même, dans un jugement du 5 juillet 2013 le magistrat a justement retenu pour suspendre la mesure de renvoi que « la circonstance que [la requérante] n'ait pas été en mesure, lors de son audition par un agent de l'[OFPPRA], et dans les conditions matérielles contraintes afférentes à cette procédure, de prouver ses allégations quant à des risques de châtiments et autres mauvais traitements en cas de retour [...], ne fait pas obstacle en l'espèce [...] à ce que les allégations de craintes de persécutions [...] puissent être regardées [...] comme crédibles ». (TA Toulouse, 5 juillet 2013, N° 1303066),

A cet égard, la CNCDH estime déjà que « l'appréciation de recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère « manifestement infondé » de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécution invoquées par l'intéressé »²⁸.

Cependant, la pratique est très éloignée de cette théorie et de la jurisprudence.

Il ressort en effet de la motivation de la majorité des avis rendus par l'OFPPRA que l'examen des demandes d'asile à la frontière s'apparente fréquemment à une prédétermination du statut de réfugié. Mais alors même qu'un examen au fond semble bien être pratiqué à la frontière comme si les demandeurs d'asile se trouvaient sur le territoire, l'administration ne va pourtant pas au bout de cette logique et pratique un filtre préalable "à deux vitesses". Les officiers de la Division de l'asile aux frontières de l'OFPPRA puis le ministère de l'intérieur se bornent en effet souvent à examiner la demande au regard des seules dispositions de la Convention de 1951 alors que l'article L. 712-1 du CESEDA prévoit également la possibilité d'accorder la protection subsidiaire.

Il arrive fréquemment que les officiers de l'OFPPRA considèrent que le récit n'est pas crédible et permet de remettre en cause la réalité des menaces, persécutions ou discriminations alléguées. Or, les conditions matérielles et psychologiques de l'entretien, le caractère directif de l'interrogatoire auquel se livrent certains agents et les erreurs d'interprétariat empêchent de regarder les propos des personnes comme plausibles. Rappelons également que, contrairement à un demandeur d'asile sur le territoire, qui est libre et a le temps de rassembler des éléments, voire des preuves, pour préparer son entretien, la situation d'un demandeur d'asile à la frontière est toute autre. En zone d'attente, tout va très vite pour ces personnes qui sont enfermées, qui viennent d'arriver et qui sont pour beaucoup encore sous le choc de ce qu'elles ont fui.

3. La création de décisions d'irrecevabilité de la demande d'asile à la frontière

La réforme de l'asile votée en 2015 crée un nouveau pouvoir discrétionnaire pour l'OFPPRA de classer une demande d'asile comme irrecevable. C'est à dire que sans procéder à un examen particulier de la demande d'asile, en se dispensant éventuellement d'accorder un entretien au demandeur, l'OFPPRA peut opposer une forme de fin de non-recevoir à la demande.

²⁷ CE Ass., 18 décembre 1996, Rogers, n° 160856.

²⁸ CNCDH, Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France adopté par l'Assemblée plénière du 29 juin 2006, paragraphe 8 : http://www.cncdh.fr/sites/default/files/06.06.29_avis_droit_dasile.pdf

Cette fin de non-recevoir que constitue la décision d'irrecevabilité peut devenir particulièrement critique ou tragique lorsque les demandeurs d'asile sont déjà privés de liberté, et sur le point d'être renvoyés dans un pays de provenance potentiellement dangereux. On risque de passer à côté de réels besoins de protection et de méconnaître le principe de non refoulement.

Article L. 721-11 du CESEDA

« L'office peut prendre une décision d'irrecevabilité écrite et motivée, sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies, dans les cas suivants :

1° Lorsque le demandeur bénéficie d'une protection effective au titre de l'asile dans un Etat membre de l'Union européenne ;

2° Lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un Etat tiers et y est effectivement réadmissible ;

3° En cas de demande de réexamen lorsque, à l'issue d'un examen préliminaire effectué selon la procédure définie à l'article L. 723-16, il apparaît que cette demande ne répond pas aux conditions prévues au même article.

La notification de la décision d'irrecevabilité au demandeur d'asile précise les voies et délais de recours.

Lors de l'entretien personnel prévu à l'article L. 723-6, le demandeur est mis à même de présenter ses observations sur l'application du motif d'irrecevabilité mentionné aux 1° ou 2° du présent article à sa situation personnelle.

L'office conserve la faculté d'examiner la demande présentée par un étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection pour un autre motif. »

Dès lors :

- « *sans vérifier si les conditions d'octroi de l'asile sont réunies* », c'est-à-dire sans même poser de questions sur les raisons du départ et les motifs de la demande d'asile, l'officier de protection peut conclure au caractère irrecevable de la demande, alors même qu'en matière d'asile à la frontière, la compétence relève du ministère de l'intérieur

- les conditions permettant sans examen de déclarer une demande irrecevable pour une personne qui bénéficierait d'une protection dans un Etat membre de l'UE ou dans un Etat tiers ne sont pas définies

En prévoyant les mêmes dispositions relatives à une demande irrecevable sur le territoire et en zone d'attente, cela revient à méconnaître la différence de nature qui existe entre la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile et la procédure d'examen des demandes d'asile présentées sur le territoire tendant à l'octroi d'une protection (à laquelle sont soumises les personnes une fois sorties de la zone d'attente et entrées sur le territoire).

Enfin, la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile ne permettrait pas au vu des caractéristiques qui lui sont propres l'application de cette disposition puisque ne permettant pas l'examen de l'effectivité de la protection.

La réforme de l'asile votée en juillet 2015 prévoit une possibilité de recours suspensif ouverte aux demandeurs d'asile concernés, dans les mêmes conditions que les requêtes en annulation des décisions de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile (Art. L. 2013-9 du CESEDA).

4. La procédure Dublin désormais appliquée à la frontière

L'Etat membre responsable de la demande d'asile en application du chapitre III du règlement Dublin III²⁹ de juin 2013 pourra désormais être déterminé à la frontière. Or, les délais maximum de détermination de la responsabilité d'un Etat membre sont manifestement incompatibles avec la durée légale du maintien en zone d'attente qui est sauf exception³⁰ de 20 jours. Sachant que le délai prévu par le règlement Dublin III lorsque le demandeur est en rétention s'applique en zone d'attente.

Les articles 21, 22, 23, 25 et 29 du règlement Dublin III prévoient des délais de détermination de la responsabilité d'un Etat pour traiter une demande d'asile incompatibles avec la durée légale de maintien en zone d'attente.

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF>

³⁰ Si la personne effectue une demande d'asile entre le 14^e et le 20^e jour de son maintien en zone d'attente, la durée totale du maintien peut aller jusqu'à 26 jours.

Procédure	Délai de saisine	Délai de réponse	Délai de transfert
Prise en charge	Trois mois	Deux mois	6 mois (1 an si prison, 18 mois si fuite) Délai redémarre si rejet après recours
Pris en charge si relevé Eurodac catégorie 2	Deux mois		
Reprise en charge	Trois mois	Un mois	
Reprise en charge avec relevé Eurodac catégorie 1	Deux mois	15 jours	
Procédure en rétention	Un mois	Deux semaines	Six semaines

Par ailleurs, l'article 29 du règlement de Dublin III prévoit un délai de transfert de 6 mois à partir du moment où l'Etat saisi accepte de prendre en charge la demande. Comment les demandeurs d'asile seront-ils pris en charge durant ce temps ?

La réforme de l'asile votée en juillet 2015 prévoit une possibilité de recours suspensif ouverte aux demandeurs d'asile concernés, dans les mêmes conditions que les requêtes en annulation des décisions de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile (Art. L. 2013-9 du CESEDA).

5. Personnes vulnérables et « garanties procédurales particulières »

L'OFPRA peut considérer que la vulnérabilité d'un demandeur d'asile à la frontière, par exemple en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente.

Dans ce cas, la personne est admise sur le territoire avec un visa de régularisation de huit jours.

Cette modification donne un large pouvoir à l'administration, qui pourrait a priori décider de l'admission sur le territoire de tout demandeur d'asile vulnérable. En pratique, cette disposition reste floue et, pour le moment, semble laisser une large part de la décision à la subjectivité.

Actuellement, il est prévu en zone d'attente que les critères objectifs de vulnérabilité peuvent être détectés par les services de la police aux frontières, mais également par tout autre acteur.

6. Maintien « exceptionnel » des mineurs isolés demandeurs d'asile

Selon la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, les mineurs isolés demandeurs d'asile à la frontière ne devraient plus être maintenus en zone d'attente sauf exceptions. En effet, « le maintien en zone d'attente d'un mineur non accompagné, le temps strictement nécessaire à l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, n'est possible que de manière exceptionnelle et seulement dans les cas prévus aux 1° et 2° du I, au 1° du II et au 5° du III de l'article L. 723-2. ».

Peuvent donc être maintenus en zone d'attente :

- .tous les mineurs isolés demandeurs d'asile provenant de pays dits d'« origine sûrs »
- .tous ceux dont l'administration considérera qu'ils représentent une menace contre l'ordre public.
- .tous les mineurs isolés ayant « présenté de faux documents d'identité ou de voyage, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant son identité ».

Lors du tout premier contrôle policier, qui peut s'effectuer en porte d'avion, il est fréquent que les personnes – d'autant plus lorsqu'il s'agit de demandeurs d'asile – ne déclinent pas tout de suite leur véritable identité ni leur âge. Ainsi, ces exceptions pourraient potentiellement concerner un nombre important de mineurs isolés demandeurs d'asile, qui continueraient à être maintenus en zone d'attente, parfois sans être séparés des adultes, et pour une durée maximale de 20 jours.

Cette protection est d'autant plus relative qu'elle ne s'appliquera qu'aux mineurs avérés, pour lesquels l'administration ne remet pas en cause la minorité.

VII. Les requêtes dans le cadre d'une demande d'asile (Art. L. 213-9 CESEDA)

Depuis la création de la zone d'attente en 1992, l'Anafé a fait de l'existence d'un recours suspensif pour les personnes maintenues en zone d'attente l'une de ses principales revendications.

Le 26 avril 2007, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a condamné la France pour sa procédure relative à l'asile à la frontière, dans la mesure où « *l'article 13 [de la Convention] exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif* »³¹. Le 20 novembre 2007, le législateur a adopté la loi « *relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile* », instituant un recours suspensif pour les demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente³².

Les modalités de mise en œuvre de ce recours s'avèrent trop restrictives pour la plupart des étrangers maintenus en zone d'attente, qui doivent en principe bénéficier d'un réel recours effectif. La Cour européenne exige en effet que, pour être conforme à la Convention, un recours doit être effectif en droit mais également en pratique.

Au contraire, le système apparaît même, sur certains points, en régression par rapport à la situation précédente, déjà peu satisfaisante.

Selon la jurisprudence constante de la Cour³³, l'effectivité des voies de recours est à apprécier en droit et en fait. Les caractéristiques de l'effectivité d'une voie de recours sont : son accessibilité et sa réalité c'est-à-dire sa disponibilité en droit et en pratique, sa qualité, c'est-à-dire l'étendue du contrôle et enfin sa rapidité, soit la célérité du contrôle ainsi opéré. Enfin, l'effectivité d'un recours s'apprécie également au regard de sa suspensivité de plein droit.

Au regard de ces critères, l'Anafé considère, à la lumière de sa pratique corroborant l'analyse de la législation en vigueur que le recours offert aux requérants souhaitant contester un refus d'entrée au titre de l'asile ne remplit pas les conditions requises par la Convention européenne des droits de l'homme pour être considéré comme effectif.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile prévoit que les modalités du recours asile prévu par l'article L. 213-9 du CESEDA s'appliquent également aux demandeurs ayant fait l'objet d'une décision de transfert vers un autre Etat membre (application du Règlement Dublin III) et à ceux ayant vu leur demande déclarée irrecevable : seule possibilité de recours, délai suspensif de 48 heures non prorogeable les weekends et jours fériés, requête motivée en droit et en fait devant le tribunal administratif.

1. Conditions de dépôt d'une requête en annulation d'une décision de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile

L'article L. 213-9 du CESEDA prévoit que l'étranger demandeur d'asile dispose d'un délai de 48 heures pour déposer un recours contre son refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile, ou contre un décision de transfert, devant le tribunal administratif de Paris pour les zones d'attente parisiennes et territorialement compétent pour les autres ZA. Ce délai se calcule à partir de la notification de la décision ministérielle par la PAF. Etant donné la brièveté de ce délai, le recours peut être transmis par télécopie.

Le demandeur d'asile débouté ne peut donc pas être renvoyé ou transféré dans les 48 heures suivant la notification de la décision du ministère. Mais, au-delà de ce délai impératif, plus aucun recours n'est possible. Cela implique que le recours contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile ou de transfert doit IMPERATIVEMENT être présenté dans les 48 heures.

³¹ Cour EDH, 26 avril 2007, Gebremedhin contre France, req n° 25389/05. Document disponible sur le site de la Cour : <http://www.echr.coe.int/echr/>

³² Le texte de la loi est disponible sur le site de l'Anafé.

³³ Voir notamment CEDH, 14 décembre 2010, I.M contre France - requête n°9152/09 et CEDH, 20 septembre 2007, Sultani contre France, requête n° 45223/05.

L'obligation de déposer une requête « *motivée* » en français, combinée avec la possibilité de rejet « *par ordonnance* » des recours « ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ou entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance », n'améliore pas de manière substantielle la faculté pour les étrangers d'exercer un recours puisque la requête doit ainsi comporter des arguments juridiques pointus.

L'effectivité du recours semble ainsi compromise tant qu'il n'existe pas de garantie d'une audience au cours de laquelle les moyens peuvent être développés oralement.

Ainsi, sont déclarés irrecevables les recours écrits en langue étrangère ou dénués d'argument. Une simple déclaration d'appel rédigée dans des termes tels que « je souhaite contester la décision du Ministre de l'Intérieur me refusant l'entrée sur le territoire », sans autre motivation, est insuffisante.

En l'état actuel, personne n'est en mesure d'aider les personnes concernées dans un délai aussi bref : il n'y a pas de permanence d'avocats en zone d'attente et, pour la zone de l'aéroport de Roissy, l'Anafé fonctionne avec des bénévoles et n'est pas présente tous les jours.

La plupart ne peuvent pas mettre en œuvre leur droit à un recours et peuvent être refoulés sans avoir pu défendre leur cause devant un juge. Ainsi, à titre d'exemple, en 2009, selon les chiffres fournis par les autorités françaises, 1851 demandes d'asile ont été considérées manifestement infondées. 760 recours en annulation seulement ont pu être formés devant le tribunal administratif de Paris : 465 ont été rejetés, et 69 décisions ont été annulées. Par ailleurs, le juge a prononcé 131 non lieux à statuer.

Plus récemment, en 2012, 804 recours ont été enregistrés pour 1932 décisions ministérielles négatives avec un taux d'annulation des décisions par le juge administratif de 9%.

En 2013, 571 recours ont été enregistrés par la juridiction administrative pour 1044 décisions de rejet, parmi lesquels 79 ont abouti à une annulation de la décision.

En 2014, pour l'ensemble des zones d'attente et pour les 126 demandes d'asile déposées : 376 recours en annulation contre le refus d'admission au titre de l'asile ont été déposés.

On notera à cet égard qu'une difficulté supplémentaire peut se poser s'agissant des informations dont dispose le requérant pour contester la décision qui lui a été opposée. En effet, les requérants ne sont pas systématiquement destinataires des notes prises au cours de la conduite de l'entretien, élément pourtant essentiel à la rédaction d'un recours.

Le gouvernement a pris acte de la jurisprudence du Conseil d'État par un décret n° 2011-1031 du 29 août 2011 : « *Lorsqu'il s'agit d'une décision de refus d'entrée en France, l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides transmet sous pli fermé à l'étranger une copie du rapport prévu au quatrième alinéa de l'article R. 213-2. Cette transmission est faite en même temps que la remise de la décision du ministre chargé de l'immigration ou, à défaut, dans des délais compatibles avec l'exercice effectif par l'étranger de son droit au recours.* » (R. 213-3 du CESEDA).

Le Conseil d'État (CE, 28 novembre 2011, req. N°343248) a d'ailleurs considéré que le délai de recours ne courait qu'à compter de la remise de ce compte-rendu³⁴. L'administration française n'a pas pris acte de cette jurisprudence et la pratique est toute autre puisque le délai de 48 heures commence à courir à partir de l'heure indiquée sur le procès-verbal de notification de la décision du ministère de l'intérieur. Cependant, le juge administratif peut déclarer recevable une requête qui aurait été déposée au-delà du délai de 48 heures sans que le compte-rendu n'ait été remis au requérant en même temps que la décision ministérielle.

A Roissy, le compte-rendu est remis sous enveloppe scellée, en même temps que la décision. Mais, en revanche, dans les autres zones d'attente, ce rapport n'est pas remis systématiquement puisqu'il est transmis à la demande de l'étranger par télécopie portant la mention « *Confidentiel* » aux services de la police aux frontières ou à l'avocat, s'il en a un, de l'intéressé.

2. Motivation de la requête

La requête doit contenir au moins un moyen d'illégalité formelle :

-les conditions de réalisation de l'entretien avec l'OFPPRA : entretien réalisé par téléphone, absence d'interprète, ...

-les conditions de notification de la décision par la PAF : absence d'interprète, absence de communication de la décision motivée du ministère de l'intérieur

³⁴ Cf. Conseil d'État, 28 novembre 2011, N°343248.

- le défaut d'information sur les droits et obligations, garantie essentielle du droit d'asile
- l'impossibilité d'avoir pu exercer son droit d'être accompagné lors de l'entretien OFPRA

Sur le fond :

La procédure d'examen de la demande d'asile à la frontière étant très peu encadrée juridiquement, l'essentiel de la motivation du recours doit dès lors reposer sur des arguments concernant le fondement de la demande d'asile elle-même et contestant la motivation ministérielle.

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

- démonstration d'un examen au-delà de la notion du caractère « manifestement infondé »,
- interprétation erronée du récit,
- l'absence d'éléments importants de l'histoire personnelle qui peuvent avoir une influence sur l'examen de la demande d'asile,
- la contestation point par point des motifs de la décision de rejet,
- l'ajout d'éléments nouveaux ou de preuves documentaires.

S'il s'agit d'une décision d'irrecevabilité, la requête portera sur l'absence d'examen sur la protection dont bénéficie le demandeur et sur le caractère non effectif de cette protection si tel est le cas.

- La décision de transfert doit mettre en avant les éléments tendant à démontrer que la demande ne relève pas de la compétence de l'Etat, vers lequel le transfert est décidé, que le transfert n'est pas possible ou que l'Etat responsable de la demande d'asile est la France.

3. Assistance d'un avocat et d'un interprète limitée à l'audience

Selon les dispositions de l'article L. 213-9, « *l'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office* ».

Ce droit à l'assistance d'un avocat commis d'office est donc limité à l'audience. Le demandeur aura dû auparavant soit en engager un à ses frais, soit rédiger seul une requête suffisamment argumentée en droit et ainsi prévenir le risque que le tribunal ne la rejette sans audience préalable. Là encore, il s'agit d'une mesure en trompe-l'œil qui ne garantit pas au demandeur l'exercice d'un recours effectif. L'intervention d'un avocat commis d'office devrait être automatique et immédiate pour assister dans la rédaction de la requête.

La loi prévoit le déroulement de l'audience au sein du tribunal administratif. L'article L. 213-9 prévoit que « *l'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné à cette fin le concours d'un interprète* ».

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

4. L'examen de la requête par le juge administratif

Le caractère effectif d'un recours ne s'apprécie pas seulement au regard des conditions dans lesquelles un requérant peut saisir une juridiction, mais aussi au regard des conditions dans lesquelles cette juridiction statue. Cette exigence est d'autant plus impérative que les conséquences d'une erreur commise quant à l'appréciation des faits peuvent être irréparables pour le requérant qui pourra être réacheminé vers un pays où il invoque pourtant des craintes de persécutions³⁵. L'examen de la requête est assuré par un magistrat désigné qui peut avoir plusieurs affaires à examiner lors d'une même audience, étant précisé que ce magistrat doit, parfois, également statuer au cours de la même audience, sur des requêtes dirigées contre des obligations de quitter le territoire français.

Les requêtes se rapportent souvent à des faits complexes, qui nécessitent de longs débats sur les éléments justifiant du bien-fondé ou non de la demande. La complexité de l'affaire soumise au

³⁵ Cf. Le rapport de l'Anafé : De l'autre côté de la frontière – Suivi des personnes refoulées, Avril 2010.

magistrat est susceptible d'apparaître également au cours des débats. Ainsi, l'examen des requêtes dirigées contre les refus d'entrée au titre de l'asile ou les décisions de transfert est un exercice difficile qui requiert, pour le magistrat, une attention particulière.

S'il était ouvert au juge unique devant statuer dans un délai soixante-douze heures la possibilité de mise en délibéré, une récente modification a été introduite³⁶ pour que le jugement soit prononcé à l'audience, mesure qui vient accroître les difficultés liées à la garantie d'une protection juridictionnelle effective à laquelle ont droit les demandeurs d'asile à la frontière. Ainsi l'article R. 777-1 du Code de justice administrative prévoit-il que « *le jugement est prononcé à l'audience. Le dispositif du jugement assorti de la formule exécutoire prévue à l'article R. 751-1 est communiqué sur place aux parties présentes à l'audience, qui en accusent aussitôt réception* ».

Au final, la soumission du magistrat administratif à la mission qui lui est aujourd'hui dévolue lui impose de procéder, en quelques minutes, à une véritable instruction d'asile à la barre, siégeant à juge unique, dans des conditions de célérités sus rappelées, et constituant bien souvent, dans les faits, un premier et un dernier degré de juridiction.

Cette réalité est accrue par une exigence de plus en plus poussée des magistrats de précisions des requérants, voire de production de justificatifs et preuves de leurs dires, alors même que les contingences matérielles propres à la zone d'attente les empêchent de pouvoir se faire communiquer et traduire des pièces qui s'avèreraient déterminante.

5. Voies de recours

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

Le caractère non suspensif de la procédure en appel limite celle-ci à un effet purement théorique. Une fois que le tribunal administratif aura rendu sa décision en première instance, la PAF pourra procéder au réacheminement ou au transfert sans attendre la décision de la cour administrative d'appel qui interviendra en pratique dans un délai excédant largement la durée légale de maintien fixée à vingt jours.

Si le jugement est rendu à l'audience, les motifs ne sont en pratique transmis qu'ultérieurement au risque que la personne soit éloignée avant de les recevoir.

³⁶ Décret n° 2012-89 du 25 janvier 2012 relatif au jugement des recours devant la Cour nationale du droit d'asile et aux contentieux des mesures d'éloignement et des refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile.

VII. Quelques jurisprudences utiles

Pour aller plus loin : [Recueil de jurisprudence Anafé sur la zone d'attente](#), disponible sur notre site. En plus des points abordés ci-après, ce recueil aborde les questions liées à l'exercice des droits, à la prolongation du maintien par le juge judiciaire, à la demande d'asile, aux mineurs et à la sortie de zone d'attente.

Validité du passeport

CJUE, 4 septembre 2014, C-575/12, Air Baltic Corporation AS/Valsts robežsardze

Dans cet arrêt, la Cour déclare qu'en vertu du code des visas, seules les autorités compétentes d'un Etat membre peuvent annuler un visa. Il s'ensuit donc en l'espèce que l'annulation du passeport par les autorités indiennes ne peut pas emporter, de plein droit, l'annulation ou l'abrogation du visa délivré par l'Italie. Dans une situation telle que celle en cause en l'espèce (ressortissant d'un pays tiers qui présente de manière séparée un visa valide et un document de voyage valide), la Cour constate que le législateur de l'Union n'a pas entendu exclure toute possibilité d'entrer sur le territoire de l'Union. S'agissant de la question de savoir si les ressortissants de pays tiers doivent impérativement présenter un visa valide dans un document de voyage valide, la Cour rappelle que, selon le code frontières Schengen, l'entrée de ressortissants de pays tiers sur le territoire de l'Union est notamment subordonnée à deux conditions distinctes tenant 47 respectivement à la présentation d'un document de voyage en cours de validité, d'une part, et à la présentation d'un visa en cours de validité, d'autre part. Ainsi, la Cour relève que, lorsque l'Etat membre de délivrance ne reconnaît pas le document de voyage qui lui est présenté, le visa peut, selon le code des visas, être apposé sur un feuillet séparé (et non sur le document de voyage). En outre, le formulaire que les autorités chargées du contrôle aux frontières doivent remplir pour s'assurer du respect des conditions d'entrée ne comprend aucune case permettant de motiver le refus d'entrée par le fait qu'un visa valide n'est pas apposé sur un document de voyage valide. Enfin, la Cour relève que la présentation de deux documents de voyage distincts ne place pas les autorités de contrôle dans une situation telle qu'elles ne seraient pas en mesure d'opérer, dans des conditions raisonnables, les vérifications nécessaires en tenant compte des informations tirées des deux documents de voyage qui leur sont présentés. La Cour en conclut que les visas en cours de validité ne doivent pas nécessairement figurer sur un document de voyage valide.

Sur la condition d'urgence (référés)

L'arrêt Confédération nationale des radios libres du 19 janvier 2001 fournit la définition désormais connue de l'urgence : la condition d'urgence est remplie quand la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Par conséquent, le juge des référés doit apprécier concrètement la gravité des effets de la décision. Il doit aussi vérifier l'immédiateté de l'atteinte à ses intérêts. Et cette appréciation se fait au regard de la situation de la personne requérante. Sans conteste, la décision de la Police aux frontières porte préjudice à sa situation de manière grave et immédiate.

CE 26 sept. 2001, N° 231204, Ministre de l'Intérieur c/ Mesbahi

CE 7 mai 2002, N° 245659, Ministre de l'Intérieur c/ Ouakid A.

Le référé-suspension

Le juge administratif peut être saisi de requêtes en référé-suspension portant sur les mesures de refus d'admission et de maintien en zone d'attente émanant d'étrangers qui ne sont pas demandeurs d'asile, notamment lorsque sont contestées les ressources produites à l'arrivée. TA Cergy-Pontoise, 22 nov. 2005, No 0510114 B.

Le référé-liberté

Le référé-liberté est appliqué en cas de d'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale, par exemple le droit de mener une vie privée et familiale normale (qui constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative¹) ou la liberté d'aller et venir (qui constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. TA Melun, 18 août 2010, N° 1005779/8

Jurisprudence du TA de Montreuil sur le défaut de documents d'identité faisant échec au référé-liberté

TA Montreuil, 3 mai 2011, N° 1103589

« Considérant que l'exercice des libertés dont peuvent jouir les étrangers sur le territoire français est subordonné à la régularité de leur entrée et de leur séjour au regard des conventions internationales et des lois et règlements en vigueur [...] Considérant que M. X, de nationalité nigériane, s'est vu refuser l'entrée sur le territoire français par décision du 25 avril 2011 au motif qu'il est en possession d'un document de voyage faux; falsifié ou altéré et a été maintenu en zone d'attente par décision en date du 24 avril 2011; que dans ces circonstances, le requérant, qui ne remplit pas les conditions pour pouvoir entrer sur le territoire français, ne peut, en tout état de cause, se prévaloir d'aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale; qu'il s'ensuit que la requête de M. X, est manifestement mal fondée et doit être rejetée »

TA de Montreuil, 7 juillet 2011, N° 1105767

« Elle soutient que sa mère, ses deux premiers enfants, son époux et sa sœur résident en France [...] Considérant que Mme X, se disant X alias X épouse de Monsieur x, de nationalité indéterminée, s'est vue refuser l'entrée sur le territoire français par décision du 30 juin 2011 au motif qu'elle est en possession de documents de voyage faux, falsifiés ou altérés et a été maintenue en ZA par décision en date du même jour ; que, dans ces circonstances, la requérante ne remplit pas les conditions pour pouvoir entrer sur le territoire français, ne peut, en tout état de cause se prévaloir d'aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, qu'il s'ensuit que la requête de Mme X est manifestement mal fondée »

TA Montreuil, 6 mars 2014, N° 54-035-01-05C

« Considérant que Mme X, de nationalité indéterminée, est arrivée en France le 4 mars 2014, qu'elle s'est vue refuser l'entrée sur le territoire français par décision du 4 mars 2014 au motif qu'elle ne détint pas des documents de voyage valables, ayant été contrôlée à son arrivée alors qu'elle était en possession d'un passeport ordinaire de la République Démocratique du Congo (Kinshasa) délivré le 29 août 2012, et d'un titre de séjour délivré le 23 avril 2014 obtenu indûment, le passeport étant falsifié ; que la requérante, qui ne peut justifier de son identité, ne conteste pas le motif de la décision en se bornant à avancer qu'elle dispose d'un passeport authentique ; qu'ainsi, Mme X, qui ne remplit pas les conditions pour pouvoir entrer sur le territoire français ne peut, en tout état de cause, se prévaloir d'aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ; qu'il en suit que la requête de Mme X est manifestement mal fondée et doit être rejetée »

Liberté d'aller et venir

CEDH, 22 mai 2001, Baumann contre France

« Le droit de circulation tel que reconnu aux paragraphes 1 et 2 de l'article 2 du Protocole n°4, a pour but d'assurer le droit dans l'espace, garanti à toute personne, de circuler à l'intérieur du territoire dans lequel elle se trouve ainsi que de le quitter; ce qui implique le droit de se rendre dans un pays de son choix dans lequel elle pourrait être autorisée à entrer »

TA Melun, 3 juillet 2007, N° 07-4922

« Considérant qu'il résulte de l'instruction [...] que les documents produits [...] sont authentiques et que les photographies apposées représentent bien la personne qui s'est présentée au contrôle transfrontière ; que la préfecture des Hautes-Alpes qui a délivré à Mme X un passeport le 3 février 2003 et une carte nationale d'identité le 4 février 2003 doit être présumée avoir fait les vérifications nécessaires relatives au lieu de naissance et à la nationalité de l'intéressée ; que la seule circonstance que le contact pris par le gardien de la paix susmentionné auprès du ministère de l'outre-mer ait fait apparaître que Mme X ne figurait pas sur les registres des naissances de l'état-civil de X et que la préfecture des Hautes-Alpes n'ait pas été en mesure de produire une copie de l'acte de naissance ne suffisent pas, en l'état de l'instruction, à contredire la nationalité française de l'intéressée telle qu'elle résulte de son passeport et de sa carte nationale d'identité ; Considérant que dans les conditions rappelées ci-dessus, les décisions de refus d'entrée sur le territoire français et le maintien en zone d'attente de Mme X doivent être regardées comme portant une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et venir »

Droit d'asile

TA Nantes, 16 septembre 2014, N° 1407765

« Considérant que le droit constitutionnel d'asile, qui a le caractère d'une liberté fondamentale, a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié ; que l'appréciation des risques auxquels est exposé un demandeur du bénéfice du statut de réfugié ne peut être opérée que par l'OFPRA et la CNDA ; que, par suite l'appréciation par les autorités consulaires du bien fondé de la demande d'asile des requérants et du refus subséquent de leur

délivrer un visa de court séjour sur le territoire national méconnaît les obligations prévues en matière d'accueil des demandeurs d'asile ; qu'elle fait, dans les circonstances particulières de l'espèce, apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et comporte des conséquences graves pour les demandeurs d'asile concernés »

TA Nantes, 13 juin 2015, N° 1504803, 1504804, 1504805

« Considérant qu'au sens [des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative], la notion de liberté fondamentale englobe, s'agissant des ressortissants étrangers, qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux, de la liberté d'entrée sur le territoire, le droit constitutionnel, qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers ; que la privation du bénéfice des mesures prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur leur demande est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté »

CE, juge des référés, 9 juillet 2015, N° 391392

« Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie le préambule de la Constitution de 1958 : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République » ; que si le droit constitutionnel d'asile a pour corollaire le droit de solliciter en France la qualité de réfugié, les garanties attachées à ce droit fondamental reconnu aux étrangers se trouvant sur le territoire de la République n'emportent aucun droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France »

Principe du contradictoire

CE, juge des référés, 21 Juillet 2011, N° 350965

« Le juge des référés du tribunal administratif a été saisi, dans la soirée du 8 juillet 2011, de la demande de suspension des décisions lui refusant l'entrée sur le territoire français et le maintenant en zone d'attente. Cette demande et l'avis d'audience ont été communiqués par télécopie, le 9 juillet vers 10h30, au ministre chargé de l'immigration ainsi qu'au directeur de la police aux frontières de l'aéroport, l'audience étant fixée le même jour à 11 heures. Toutefois, le service de la police aux frontières étant ainsi averti de la saisine du juge des référés et informé de la teneur des pièces justificatives qui l'accompagnaient, rien au dossier ne faisait apparaître un risque que ce service procède néanmoins à l'éloignement immédiat de l'étranger. Ainsi, le juge des référés pouvait, sans méconnaître l'article L. 521-2 du Code de justice administrative qui lui impose de se prononcer dans un délai de 48 heures, fixer l'audience à une échéance moins rapprochée, afin de permettre à l'administration de produire un mémoire ou d'organiser sa présence à l'audience. En lui accordant pour ce faire un délai d'à peine une demi-heure, le juge des référés a méconnu les principes rappelés à l'article L. 5 du Code de justice administrative et statué au terme d'une procédure irrégulière ».

Décision Antérieure : TA Melun, Ordonnance de référé, 9 juillet 2011, N° 1105276 (Suspension)

Respect de la vie privée et familiale

TA Marseille, 9 mars 2014, N° 1401762

« Considérant qu'en l'état de l'instruction il résulte de ce qui précède qu'un visa pouvait être demandé à M. X en vue de sa réadmission sur le territoire dès lors qu'à raison de sa nationalité tunisienne il est soumis à l'obligation de visa et qu'il avait quitté la France muni d'un récépissé de première demande de carte de séjour 62 d'un an ; qu'il est constant que bien que muni d'un passeport et d'un récépissé de première demande de carte de séjour en validité, il était dépourvu à son retour en France de tout visa, qu'il peut pour autant demander auprès des autorités consulaires de son Etat d'origine ; que pour ce motif, l'administration pouvait ainsi lui refuser l'entrée en France sur le fondement du règlement 562/2006 susvisé dont les dispositions de l'article 13 paragraphe 1 prévoit de refuser l'entrée sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne aux personnes ne justifiant pas de l'ensemble des conditions prévues par l'article 5 du même règlement, dont la possession d'un visa ou document équivalent au sens dudit règlement ; que dans ces circonstances, la décision contestée de refus d'entrée ne peut être regardée comme manifestement illégale ; qu'il s'ensuit que la décision adoptée en conséquence et maintenant l'intéressé en zone d'attente ne peut dès lors être regardée comme manifestement illégale ; que dans ces conditions, compte tenu du seul motif d'illégalité de chaque décision contestée, M. X n'est pas fondé à soutenir que l'adoption des décisions en cause de la direction départementale de la police aux frontières porte une atteinte manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue son droit à une vie privée et familiale normale ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les exigences liées à la gravité d'une atteinte ou la condition d'urgence, l'administration n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté »

fondamentale invoquée ; que les mesures provisoires sollicitées par M. X, fondées sur les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, doivent donc être rejetées »

Information sur les droits et les obligations du demandeur d'asile

TA Paris, 2 décembre 2013, N° 1316982/8

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que conformément aux dispositions susvisées de l'article R. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la notification des droits et obligations du demandeur d'asile à M. X, ressortissant sri-lankais, a débuté le 27 novembre 2013 à 9 heures 41 ; que l'information donnée au requérant à l'occasion de cette notification a consisté notamment en ce qu'il avait la possibilité de se faire assister au cours de la procédure d'asile par un avocat ou par une association humanitaire habilitée à assister juridiquement les étrangers en zone d'attente ; que l'audition du requérant par l'officier de protection a commencé le même jour à 10 heures 57, soit 1 heure et 16 minutes après le début de la notification de ses droits et obligations ; qu'au regard de la brièveté d'un tel délai, sur lequel doivent en outre s'imputer le temps nécessaire à la procédure complète de ladite notification et le transfert de l'étranger du poste de police où a eu lieu cette notification jusqu'à la zone d'hébergement de l'aéroport où a eu lieu l'entretien avec l'officier de protection, le demandeur ne peut être regardé comme ayant eu la possibilité effective de se faire assister par un avocat ou par une association humanitaire habilitée avant l'audition susmentionnée ; qu'il résulte de ce qui précède que les droits notifiés à M. X sont dépourvus d'effectivité, à tout le moins en ce qui concerne celui relatif à la possibilité d'assistance ; qu'en outre et pour les mêmes motifs, l'information délivrée à M. X ne peut être regardée comme lui ayant été communiquée à temps pour lui permettre d'exercer les droits garantis par la directive 2005/85/CE susvisée, et notamment celui prévu à l'article 10 c) de ladite directive, de pouvoir communiquer avec le HCR (Haut-Commissariat pour les Réfugiés) ou toute autre organisation agissant au nom du HCR ; qu'il résulte de ce qui précède que cette garantie doit être regardée, au regard de son ineffectivité à l'égard du requérant, comme lui ayant été refusée au sens dudit article 10 c) ; que dès lors, M. X est fondé à soutenir que la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X est fondé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, à demander l'annulation de la décision par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté sa demande d'admission sur le territoire français au titre de l'asile »

CAA Marseille, 5 mars 2015, N° 14MA00391

« Considérant [...] que, si le requérant soutient qu'il n'a pas été averti de la date et de l'heure de son entretien avec l'OFPRA, il n'établit pas, en tout état de cause, en quoi cette circonstance a pu porter atteinte à son droit à l'information de ses droits et obligations au cours de la procédure d'asile prévu par les dispositions de l'article R. 213-2 suscitée du code qui, telles qu'elles ont été modifiées par le décret n° 2011-1031 du 29 août 2011, sont conformes aux dispositions de la directive 2005/85/CE ; »

TA Paris, 15 août 2015, N° 1513894

« Considérant [...] qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du procès-verbal du 8 août 2015, signé sans réserves par l'intéressé et contresigné par un interprète, que M. X a été informé de ses droits et obligations dès le début de la procédure de demande d'asile et notamment de la possibilité de se faire assister au cours de la procédure par un avocat ; qu'en outre, l'intéressé a été informé de ses obligations et des conséquences que pourrait avoir le non-respect de ses obligations et des conséquences que pourrait avoir le non-respect de ses obligations, notamment celle de coopérer avec les autorités ; qu'ainsi, le requérant a reçu l'information prévue à l'article R. 213-2 précité et il n'apparaît pas que cette information aurait été inexacte ou insuffisante et ne lui aurait pas permis de faire valoir ses droits »

TA Toulouse, 17 août 2015, N° 1503866

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier celles produites par le ministre de l'intérieur, que M. X a reçu en langue française, qu'il comprend, l'ensemble des informations mentionnées aux articles R. 213-2 et R. 213-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'ainsi, le moyen tiré du défaut d'information manque en fait »

CE, 8 juin 2016, N° 386558

Le CE annule la décision de la Cour administrative d'appel parce qu'elle avait jugé que le ministre ne devait pas nécessairement prévenir l'intéressé de la possibilité de contacter le HCR. Annulation pour erreur de droit car il s'agit d'une garantie essentielle prévue par l'article 10 de la directive 2005/85 (devenu article 12, Directive 2013/32).