

LA ZONE D'ATTENTE

I. Qu'est-ce qu'une zone d'attente ? - 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. La procédure devant le juge des libertés et de la détention (JLD) - p.13

1. L'intervention du JLD
2. Voies de recours
3. Instauration de la règle « pas de nullité sans grief » en matière de prolongation du maintien en zone d'attente par le JLD
4. La purge des nullités invoquées postérieurement à la première audience de prolongation devant le JLD ou la défiance envers le juge judiciaire
5. Les garanties de représentation

V. Le contrôle du juge administratif - p.17

1. Les recours dans le cadre des demandes d'asile
2. Les référés administratifs
3. La saisine de la CEDH : ultime recours contre le renvoi ?

VI. Les demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile - p.19

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

VII. Les requêtes dans le cadre d'une demande d'asile (Art. L. 213-9 CESEDA) - p.26

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

VIII. Contentieux de principe de l'Anafé (exemples) - p.30

IX. Présentation de l'Anafé et de ses permanences - p.34

X. L'absence de permanence d'avocats en zone d'attente - p.35

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

La zone d'attente est un espace physique, créé et défini par la loi du 6 juillet 1992, qui s'étend « *des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier* » (article L. 221-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA). Avant cette loi, il n'existait aucune base légale prévoyant le maintien des étrangers à la frontière.

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

En mai 2014, le ministère de l'intérieur recensait 67 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant les destinations internationales.

Elles peuvent être placées sous l'autorité de la police aux frontières (PAF), de la gendarmerie, de la police nationale ou des agents des douanes. Les conditions de maintien dans ces zones d'attente sont très variables.

La création de zones d'attente mobiles et temporaires est un véritable régime d'exception préjudiciable pour les étrangers

Ceseda, article L. 221-2 (modifié par art. 10, II de la loi Besson) :

« [...] Lorsqu'il est manifeste qu'un groupe d'au moins dix étrangers vient d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres, la zone d'attente s'étend, pour une durée maximale de vingt-six jours, du ou des lieux de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche. »

Le Conseil constitutionnel considère que cette nouvelle disposition ne peut concerner que des personnes qui ont franchi les frontières extérieures de la France, mais en dehors des points de passage frontaliers où s'effectuent en général les contrôles des documents d'identité. La circulaire du 17 juin 2011 précise d'ailleurs que le placement dans cette zone d'attente extensible ne peut être envisagé que pour des personnes qui auraient franchi des frontières extérieures à l'espace « Schengen ».

Le texte est très flou. Néanmoins, le juge judiciaire comme le juge administratif devraient être amenés à annuler des placements en zone d'attente abusifs, notamment concernant l'identification imprécise des membres d'un groupe, le caractère non récent de leur arrivée en France ou encore un périmètre de « découverte » qui pourrait être jugé excessif.

Il résulte désormais de la loi que **la zone d'attente peut devenir un espace virtuel extensible, «transportable» ou « sac à dos ».**

Sa création est possible sous les conditions suivantes : arrivée d'un « groupe » d'au moins dix étrangers ou étrangères, qui viennent manifestement d'arriver en France et qui se trouvent dans un même lieu ou dans des lieux distants de moins de dix kilomètres.

Elle s'étend alors du lieu de découverte du groupe au point de passage frontalier le plus proche... ce qui peut couvrir une surface très importante. Et le groupe devient dès lors « non admis » alors qu'il est déjà sur le sol français avec la possibilité d'être refoulé immédiatement.

Au-delà, cette nouvelle disposition pose des questions concrètes :

– L'article L. 221-2 parle d'« un groupe d'au moins dix étrangers » qui « vient d'arriver ». Pendant combien de temps la police va-t-elle considérer que l'étranger ou l'étrangère « vient » d'arriver ?

– Quels critères seront appliqués par la police pour identifier ou considérer comme constitué un groupe d'au moins dix personnes ?

Les conditions de maintien et le respect des droits des étrangers et des étrangères sont déjà très malmenés et critiqués. Que se passera-t-il si des zones d'attente *ad hoc* sont créées pendant quelques heures, pour disparaître juste après ? *Quid* de l'intervention des avocats et des avocates, qui doit pouvoir être immédiate ? De l'accès aux droits ? De l'accès des associations et des parlementaires, prévu par la loi ? Que va-t-il se passer pour les mineurs isolés ?

II. Qui peut être maintenu en zone d'attente ?¹

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 de l'immigration, 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 exception²).

Selon les chiffres du ministère de l'intérieur et de l'OFPPA :

- **Le nombre de non-admissions sur le territoire français est passé de 23 072 en 2001 à 11 945 en 2011, 11 947 en 2012 et 12 438 en 2013. Le nombre de placements en zone d'attente était de 9 233 en 2013 (contre 8 883 en 2012).**

- **La durée moyenne de maintien en 2013 était de 4 jours à Roissy et de 32 heures à Orly (4 jours à Roissy et 43 heures à Orly en 2012).**

- **Le nombre de demandes d'asile enregistrées est passé de 10 364 en 2001 à 2 430 en 2011, 2 223 en 2012, 1 346 en 2013 et 1 126 en 2014 (plus bas niveau des dix dernières années). 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).**

- **En 2013, le taux de refoulement des demandeurs était de 32,9% à Roissy et de 79,2% à Orly.**

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

² 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.

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).

- ➔ 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 d'entrée dans ce pays ;
2. les autorités françaises leur ont refusé l'accès au territoire en se référant aux conditions décrites dans le Code Frontières Schengen pour le pays de destination finale. Il arrive que les autorités françaises se réfèrent à tort aux conditions posées pour la France alors que les intéressés n'ont aucunement l'intention d'y séjourner.
3. la PAF anticipe sur d'éventuels refus d'entrée dans le pays de destination finale avec comme conséquence un refoulement vers la France ; en raison de ce risque de « ping-pong », la PAF ne permet pas aux personnes de poursuivre leur voyage, elle les renvoie vers le dernier lieu de provenance ou vers le pays d'origine ou, si ce renvoi n'est pas possible immédiatement, elle les place en zone d'attente.

Les compagnies aériennes, lourdement sanctionnées lorsqu'elles transportent une personne en situation irrégulière, refusent parfois d'embarquer des personnes du fait d'un doute sur la validité de leur passeport ou visa.

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 non contraignant émis par l'OFPPRA, sur le caractère « *manifestement infondé* » de la demande.

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* ».

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 (voir VI.).

Le nombre de demandes d'asile enregistrées est passé de 10 364 en 2001 à 2 430 en 2011, 2 223 en 2012, 1 346 en 2013 et 1 126 en 2014 (plus bas niveau des dix dernières années).

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).

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 étrangers³

Les mineurs se présentant à nos frontières sont soumis à la même procédure que les majeurs. 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.

En 2013, selon les chiffres du ministère de l'intérieur, 378 mineurs isolés ont été placés en zone d'attente contre 416 en 2012.

Toujours selon le ministère de l'intérieur, en 2012, 40 mineurs parmi ceux maintenus à Roissy et à Orly ont été réacheminés, soit un taux de 10%. Selon les déclarations du Défenseur des Droits à l'ONG Human Rights Watch, le taux de refoulement pour les mineurs isolés maintenus aux frontières était de 30 à 40% en 2012.

En 2013, sur 350 mineurs isolés placés en zone d'attente à Roissy, seuls 206 administrateurs ad hoc ont été désignés.

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)

- « 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'homme⁴.

³ Pour aller plus loin : « [Support de formation « Enfermement des mineurs en zone d'attente : où en est-on ? »](#) », disponible sur notre site internet.

⁴ 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.

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).

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 qui demande une

expertise médicale sur la base d'un seul doute compte tenu de l'aspect physique est en violation avec l'article 47 du Code civil conférant aux actes d'état civil étrangers une valeur probante. Elle 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 osseuses⁵.

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.

Le refoulement peut intervenir à tout moment, pour les adultes comme pour les mineurs. Or 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 des mineurs contre l'éloignement.

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 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 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. »⁶.

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'attente⁷.

L'actuel projet de loi relatif au droit des étrangers en France ne prévoit aucune modification du texte 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. (Voir V.)

⁵ CA Paris, 13 novembre 2001, arrêt n°441 ; CA Lyon, 18 novembre 2002, arrêt n°02/252.

⁶ <http://www.anafe.org/spip.php?article303>

⁷ 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 droits⁸

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 précise⁹ 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 ;
- les droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile ;
- 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.

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'attente¹⁰. 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-

⁸ Articles L. 213-2 et R. 213-1 du CESEDA.

⁹ Article L. 221-4 du CESEDA.

¹⁰ 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.

La Cour de cassation est très exigeante sur ce point et veille à ce que cette durée de maintien jusqu'à la notification des droits soit la plus brève possible. Le délai écoulé doit être justifié par la nécessité pour l'administration de procéder aux diligences préalables au placement en zone d'attente comme les vérifications de l'authenticité des documents de voyage. Le contrôle du JLD est donc réalisé *in concreto*, au cas par cas et de manière précise.

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. Délais¹¹

Depuis la loi du 20 novembre 2007¹², 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 exception¹³, 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.

¹¹ Articles L. 221-3, L.222-1, L. 222-2 du CESEDA.

¹² <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524004&dateTexte=&categorieLien=id>

¹³ 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.

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

L'étranger admis sur le territoire français à la sortie de la zone d'attente est en principe mis en possession d'un sauf-conduit, lui permettant d'y résider régulièrement pendant huit jours, notamment afin d'entreprendre les démarches nécessaires pour un établissement durable (visa de régularisation ou « sauf-conduit » prévu à l'article L. 224-1).

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 provenance¹⁴. 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 nécessaire¹⁵. Il doit donc être en possession d'un passeport en cours de validité et, le cas échéant, d'un visa.

En 2013, le taux de refoulement était de 32,9% à Roissy et de 79,2% à Orly.

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.

¹⁴ Transposition de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 – norme 3-35 de l'annexe 9.

¹⁵ Art. L. 221-4 du CESEDA.

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 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 immédiates¹⁶. Il est possible de soulever auprès de lui l'exception d'illégalité de la mesure de refus d'entrée¹⁷ 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.

¹⁶ Rapport Anafé, *Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, campagne d'observation des audiences des comparutions immédiates à Bobigny*, février 2006.

¹⁷ CA Paris, 12^{ème} ch. A, 1^{er} mars 1999, Adebayo.

IV. La procédure devant le juge des libertés et de la détention (JLD)

Pour aller plus loin : [Recueil de jurisprudence Anafé sur la zone d'attente](#), disponible sur notre site.

1. L'intervention du JLD

Pendant les quatre premiers jours en zone d'attente, l'étranger est maintenu sous le seul contrôle de l'administration.

La loi prévoit l'intervention systématique du juge judiciaire, garant des libertés individuelles, dans la seule l'hypothèse où l'étranger se trouve toujours en zone d'attente quatre jours après son arrivée. La PAF a donc toute latitude pour tenter de refouler l'étranger non admis sur le territoire pendant cette période, en dehors de tout contrôle juridictionnel. Si pour des raisons matérielles ou juridiques (notamment dans le cas où il n'a pas été statué sur la demande d'admission au titre de l'asile), l'étranger se trouve toujours en zone d'attente à cette échéance de quatre-vingt-seize heures, le maintien peut être prolongé par le JLD à la demande de l'administration. Le JLD peut prolonger le maintien pour huit jours au plus. A l'expiration de ce second délai, l'administration peut à nouveau lui demander une prolongation « *exceptionnelle* », qui peut atteindre au maximum huit jours supplémentaires.

La question qui se pose au JLD est de savoir, non pas si la mesure de maintien initialement prise par la police aux frontières est légale, cela revient au juge administratif, mais si, pour les huit jours à venir, il est justifié ou non que l'étranger souffre d'une atteinte à sa liberté individuelle en étant maintenu en zone d'attente. Le JLD évalue également si les droits fondamentaux et le délai de notification n'ont pas été malmenés par l'administration.

Le juge judiciaire n'est pas compétent pour se prononcer sur la demande d'asile en elle-même, ni sur la légalité du maintien initial en zone d'attente¹⁸. Il est garant des libertés individuelles et apprécie la légalité du maintien en zone d'attente dans le sens où il constitue une limitation de la liberté d'aller et venir¹⁹.

Article L.222-1 du CESEDA

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

Article L.222-2 du CESEDA

« A titre exceptionnel ou en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ, le maintien en zone d'attente au-delà de douze jours peut être renouvelé, dans les conditions prévues au présent chapitre, par le juge des libertés et de la détention, pour une durée qu'il détermine et qui ne peut être supérieure à huit jours. »

Article L.222-3 du CESEDA

« L'autorité administrative expose dans sa saisine les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente.

Le juge des libertés et de la détention statue dans les vingt-quatre heures de sa saisine ou, lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent, dans les quarante-huit heures de celle-ci par ordonnance, après audition de l'intéressé, ou de son conseil s'il en a un, ou celui-ci dûment averti.

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

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

¹⁸ Cass. Civ 2^{ème}, 9 février 1994, Bayemi, 20 janvier 2000, Nzongia Wodongo, 26 février 2001, Tourma, 7 juin 2002, Wingi di Mawete.

¹⁹ Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1992, a estimé « *qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle. Le maintien en zone d'attente en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée a néanmoins pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne* ».

peut également demander au juge des libertés et de la détention le concours d'un interprète et la communication de son dossier.

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

Article L.222-8 du CESEDA

« En cas de violation des formes prescrites par la loi à peine de nullité ou d'inobservation des formalités substantielles, toute juridiction, y compris la Cour de cassation, qui est saisie d'une demande d'annulation ou qui relève d'office une telle irrégularité ne peut prononcer la mainlevée de la mesure de maintien en zone d'attente que lorsque celle-ci a eu pour effet de porter atteinte aux droits de l'étranger. »

Article L.222-5 du CESEDA

« Si l'ordonnance met fin au maintien en zone d'attente, elle est immédiatement notifiée au procureur de la République. A moins que le procureur de la République n'en dispose autrement, l'étranger est alors maintenu à la disposition de la justice pendant un délai de six heures à compter de la notification de l'ordonnance au procureur de la République. »

2. Voies de recours

L'ordonnance du juge des libertés et de la détention, qui est notifiée immédiatement à l'étranger, est susceptible d'appel devant la cour d'appel à l'initiative de l'étranger, du ministère public ou du préfet de département. La déclaration d'appel doit être faite dans les vingt-quatre heures suivant le prononcé de l'ordonnance de première instance²⁰.

L'appel ne suspend pas l'exécution d'un éventuel refoulement. Par contre, la loi du 26 novembre 2003 a introduit un appel suspensif mais seulement en faveur du ministère public.

Après une décision (d'admission) du JLD, si le parquet fait appel dans les 6 heures (la loi de 2003 prévoyait un délai de quatre heures, la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 a allongé ce délai à 6 heures), cet appel sera suspensif. Le maintenu n'est pas forcément informé de cet appel. On constate que de plus en plus de personnes sont gardées après l'audience pendant 6 heures. Le parquet peut encore faire appel passé ce délai mais il n'est plus suspensif.

Cette disposition, également applicable en contentieux de la rétention administrative, porte clairement atteinte au principe de l'égalité des parties à l'instance dès lors que le ministère public dispose seul du « privilège » d'obtenir que son appel suspende la mise en œuvre d'une décision du JLD. Cette disposition n'a pourtant pas été censurée par le Conseil d'Etat²¹.

En pratique, durant les six heures suivant l'ordonnance du JLD, l'étranger sera donc maintenu à la disposition de l'administration malgré la décision de mise en liberté prise par le JLD.

Le Premier président de la cour d'appel ou, le plus souvent, le magistrat de la Cour délégué par lui, doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Ce délai est impératif. L'absence de décision du juge d'appel entraîne la caducité de la décision du juge de première instance et il est donc mis fin au maintien en zone d'attente.

Le juge d'appel ne peut se prononcer que sur les moyens qui ont été développés en première instance. C'est pourquoi il est important qu'en cas de nullité ou d'atteinte à la violation des droits fondamentaux, des conclusions écrites aient été déposées devant le JLD.

Article L.222-6 du CESEDA

« L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Celui-ci est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Par décision du premier président de la cour d'appel ou de son délégué, prise sur une proposition de l'autorité administrative à laquelle l'étranger dûment informé dans une langue qu'il comprend ne s'est pas opposé, l'audience peut se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication

²⁰ Décret du 17 novembre 2004 fixant certaines modalités d'application des articles 35 bis et 35 quater de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

²¹ CE 12 octobre 2005, ADDE, req. n° 276626.

audiovisuelle dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 222-4. Le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département. L'appel n'est pas suspensif.

Toutefois, le ministère public peut demander au premier président de la cour d'appel ou à son délégué de déclarer son recours suspensif. Dans ce cas, l'appel, accompagné de la demande, est formé dans un délai de six heures à compter de la notification de l'ordonnance au procureur de la République et transmis au premier président de la cour d'appel ou à son délégué. Celui-ci décide, sans délai, s'il y a lieu, au vu des pièces du dossier, de donner à cet appel un effet suspensif. Il statue par une ordonnance motivée rendue contradictoirement qui n'est pas susceptible de recours. L'intéressé est maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce que cette ordonnance soit rendue et, si elle donne un effet suspensif à l'appel du ministère public, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond. »

3. Instauration de la règle « pas de nullité sans grief » en matière de prolongation du maintien en zone d'attente par le JLD

Désormais seule une irrégularité présentant un caractère substantiel et portant atteinte aux droits de l'étranger est susceptible d'entraîner la mainlevée de la mesure de maintien en zone d'attente.

Il s'agit ainsi donc d'une hiérarchisation entre les irrégularités suivant qu'elles porteraient ou non atteinte aux droits des étrangers.

Or, les nullités susceptibles d'être invoquées par un étranger sont d'ordre public et doivent être considérées comme portant grief intrinsèquement.

La nécessité d'invoquer un grief, ou plutôt une atteinte aux droits, que jusqu'ici, la Cour de cassation avait réservé au cas de la convocation à l'audience, alignera la procédure de zone d'attente et de rétention administrative sur le droit pénal, où il faut établir non seulement l'irrégularité, mais encore le grief qui en découle. Mission complètement impossible pour l'étranger placé en zone d'attente ou en rétention.

Article L222-8 du CESEDA (créé par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration)

« En cas de violation des formes prescrites par la loi à peine de nullité ou d'inobservation des formalités substantielles, toute juridiction, y compris la Cour de cassation, qui est saisie d'une demande d'annulation ou qui relève d'office une telle irrégularité ne peut prononcer la mainlevée de la mesure de maintien en zone d'attente que lorsque celle-ci a eu pour effet de porter atteinte aux droits de l'étranger. »

4. La purge des nullités invoquées postérieurement à la première audience de prolongation devant le JLD ou la défiance envers le juge judiciaire

Le dernier aliéna de l'article L. 222-3 du CESEDA implique tout simplement que toute irrégularité soulevée par le requérant après la première audience de prolongation sera une cause d'irrecevabilité, prononcée d'office. Or, les irrégularités qui touchent au placement en zone d'attente peuvent être nombreuses, et le premier passage devant le JLD a pu être plus ou moins bien préparé, notamment du fait de la brièveté des délais. La loi permet une purge des nullités après le premier passage devant le JLD, comme si la violation n'avait pas eu lieu. Les juges judiciaires, constatant qu'une irrégularité manifeste violant les droits de l'étranger aurait été commise, devraient néanmoins feindre de ne pas la voir et s'interdire de la constater pour ordonner la mise en liberté sur ce fondement.

C'est méconnaître que les nullités susceptibles d'être invoquées par un étranger sont d'ordre public, et d'autre part l'étendue du pouvoir du juge judiciaire.

Enfin, cette purge des nullités amenuise incontestablement les droits des étrangers, et notamment le droit à un recours effectif, ce qui pourrait être considéré comme contraire à l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

5. Les garanties de représentation

La Cour de cassation rappelle de façon constante que la prolongation du maintien en zone d'attente, demandée par l'administration au JLD, n'est qu'une simple faculté pour ce dernier (*Cass. Civ 2e 15 novembre 1995, ISEY req. n° 94-50.045 ; Cass. Civ 2e 4 janvier 1996, OMORUYI, req. N° 94-50.056*).

Ainsi, le JLD peut refuser de prolonger le maintien en zone d'attente si l'intéressé présente des garanties de représentation suffisantes. Il peut s'agir du fait qu'il possède un billet de retour, une réservation hôtelière, une somme d'argent en espèces ou de la famille en France (*Cass. Civ. 2e, 21 février 2002, GASSAMA, req. n° 00-50.079*).

Mais le nombre d'admissions sur le territoire ordonnées pour ce motif ayant été considéré comme excessif, l'article 13 de la loi du 16 juin 2011 a voulu empêcher cette pratique jurisprudentielle en précisant que « *l'existence de garanties de représentation de l'étranger n'est pas à elle seule susceptible de justifier le refus de prolongation de son maintien en zone d'attente* » (article L 222-3 du CESEDA). Une circulaire du ministère de l'Intérieur du 17 juin 2011 explique en effet que cet article « *met fin à une imprécision de la loi qui a autorisé un développement jurisprudentiel consacrant la possibilité pour l'étranger placé en zone d'attente de se prévaloir avec succès devant le juge des libertés et de la détention de ses garanties de représentation sur le territoire français où il n'a pas été autorisé à entrer. Or, un tel raisonnement, transposant celui appliqué en matière de rétention, était contraire au principe de séparation des pouvoirs, dès lors que cette décision judiciaire aboutissait à faire automatiquement obstacle à la mesure administrative de non-admission, en conduisant à l'admission sur le territoire d'un étranger qui ne remplissait pas les conditions, notamment de visa* ». Le JLD ne pourra donc motiver une décision de refus de prolongation sur le seul fondement de l'existence de garanties de représentation mais, que ces garanties existent ou pas, seulement sur la justification d'atteintes à la liberté résultant de cette prolongation. Il ne lui revient d'apprécier que l'importance de ces atteintes au regard des motifs invoqués par l'administration.

V. Le contrôle du juge administratif

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.

Le droit à un recours suspensif²² 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- liberté », 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 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.

1. Les recours dans le cadre des demandes d'asile

Voir VI.

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 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

²² 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.

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 déclaration²³ 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.

²³ 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.

VI. 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 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 et précède 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 demandeur²⁴.

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 ».

²⁴ 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

La réforme de l'asile n'a pas prévu de possibilité spécifique de recours contre cette décision.

- après consultation de l'avis de l'OFPPRA²⁵, 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 heures²⁶.

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)²⁷.

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 circonstanciées²⁸.

Par ailleurs, le TA de Cergy Pontoise a estimé dans l'affaire Soulaïmanov²⁹ 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 (...) ».

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

²⁵ 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).

²⁶ Tel que prévu par l'article L.213-9 du CESEDA.

²⁷ 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 ».

²⁸ TA Paris, 20 décembre 1996, n° 9503292/4 et 9503293/4.

²⁹ TA Cergy-Pontoise, Juge des référés, 6 mars 2003, Soulaïmanov.

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 Rogers³⁰, 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 « incréibilité » 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'[OFPRA], et dans les conditions matérielles contraintes afférentes à cette procédure, de prouver ses allégations quant à des risques de châtements 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* »³¹.

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'OFPRA 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'OFPRA 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'OFPRA 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'OFPRA 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'OFPRA peut opposer une forme de fin de non-recevoir à la demande.

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.

³⁰ CE Ass., 18 décembre 1996, *Rogers*, n° 160856.

³¹ 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

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 :

- les décisions d'irrecevabilité ne sont assorties ni d'aucune possibilité de recours suspensif et effectif en zone d'attente

- « *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

Enfin, 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).

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 III³² 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 exception³³ de 20 jours. Par ailleurs, les modalités de transfert d'un demandeur d'asile ne sont pas prévues et il existe ainsi un risque de prolongation de la privation de liberté bien au-delà des objectifs du maintien 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. Selon qu'il s'agit d'une prise ou d'une reprise en charge et que cette dernière est simple ou résulte d'une enquête Eurodac, les délais d'application du règlement varient de 2 mois et demi (pour une reprise en charge Eurodac) à 5 mois (pour une prise en charge simple).

Ainsi dans ce dernier cas, la saisine de l'Etat estimé responsable de la demande doit intervenir dans les 3 mois suivant l'enregistrement de la demande d'asile (article 21). L'Etat saisi doit ensuite donner une réponse dans les 2 mois (article 22), sans quoi il sera estimé qu'il a tacitement accepté de prendre la responsabilité de la demande. Cette procédure peut donc légalement durer 5 mois au total. Si ces délais constituent des délais maximum, il reste peu probable que les procédures qu'ils régissent soient effectivement réalisées en moins de 20 jours. Dès lors, comment appliquer le règlement

³² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF>

³³ 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.

604/2013 en zone d'attente tout en respectant les procédures qui régissent le maintien en zone d'attente ?

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 ? Il y a là un risque de prolongation du maintien des demandeurs d'asile dans des lieux de privation de liberté. Des interrogations subsistent également quant aux modalités de transfert depuis la zone d'attente vers le pays reconnu responsable de la demande.

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'OFPRA, 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.

La loi précise qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de prise en compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile et, le cas échéant, de ses besoins particuliers.

Ce décret n'a pas encore été publié.

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. Ces dernières sont globalement laissées à l'appréciation subjective de l'administration, sans réel contrôle juridictionnel, alors que le sort d'un enfant est en jeu.

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* »³⁴. 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'attente³⁵.

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 Cour³⁶, 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) : 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.

A noter que les décisions d'irrecevabilité sont exclues du champ d'application de l'article L. 213-9 du CESEDA. Elles ne sont donc assorties d'aucune possibilité spécifique de recours en annulation.

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.

³⁴ 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/>

³⁵ Le texte de la loi est disponible sur le site de l'Anafé.

³⁶ 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.

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-rendu³⁷. 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, ...
- l'absence éventuelle de délégation de signature de la personne qui a signé la décision
- les conditions de notification de la décision par la PAF : absence d'interprète, absence de communication de la décision motivée du ministère de l'intérieur
- le défaut d'information sur les droits et obligations, garantie essentielle du droit d'asile

³⁷ Cf. Conseil d'État, 28 novembre 2011, N°343248.

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.

- 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 persécutions³⁸. 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 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.

³⁸ Cf. Le rapport de l'Anafé : De l'autre côté de la frontière – Suivi des personnes refoulées, Avril 2010.

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 introduite³⁹ 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.

³⁹ 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.

VIII. Contentieux de principe de l'Anafé - exemples -

L'Anafé œuvre pour une modification de la législation et une évolution de la jurisprudence relatives à la zone d'attente, afin que les droits des étrangers aux frontières soient mieux garantis. Les contentieux de principe sont à cet égard un outil essentiel. Aussi, l'Anafé intervient-elle régulièrement devant les juridictions supérieures sur des questions de principe ou bien aux côtés d'étrangers maintenus, via le concours d'avocats spécialisés.

Cour européenne des droits de l'homme

MF c. France

Requête pendante devant la Cour européenne pour une mineure isolée qui avait fait une demande d'asile en zone d'attente de Lyon, rejetée par le ministère de l'intérieur. Sa minorité avait été contestée sans investigation (le doute n'a pas profité à la jeune, qui ne s'est pas vue désigner d'administrateur ad hoc). Son avocate avait fait une requête en mesures provisoires en vue de suspendre son renvoi (article 39 du règlement intérieur de la Cour EDH), qui a abouti. La mineure a été libérée de zone d'attente fin février 2013. La requête au fond a été déclarée recevable. Le 15 septembre dernier, l'Anafé a déposé auprès de la Cour une demande de tierce intervention qui a été acceptée.

ZZ c. France

ZZ a été maintenu en zone d'attente fin août 2009. Sa demande d'asile a été jugée manifestement infondée par le ministère de l'Intérieur ainsi que par le Tribunal Administratif de Paris. Monsieur a été refoulé dans son pays d'origine en septembre 2009, où il a immédiatement été arrêté, puis placé dans un camp militaire d'où il a finalement réussi à s'échapper. Après plusieurs mois d'errance dans plusieurs pays, il est arrivé en Angola, où il a été placé dans un camp de migrants pendant 4 mois. Depuis septembre 2011, il se cache en Afrique.

Le 8 juillet 2010, la cour administrative d'appel (CAA) de Paris a annulé le jugement du TA au motif de l'erreur de droit commise dans l'interprétation du manifestement infondé de la demande de protection par le ministère et le tribunal.

Le ministère de l'intérieur s'est pourvu en cassation et le Conseil d'État a annulé l'arrêt de la CAA le 28 novembre 2011. Toutes les voies de recours internes ayant été épuisées, l'Anafé a saisi la Cour européenne des droits de l'Homme d'une requête au fond en 2012 fondée sur la violation de l'article 3 de la Convention EDH (conséquences du refoulement) combinée avec la violation de l'article 13 (recours non effectif), pour démontrer que l'examen des demandes d'asile à la frontière va bien au-delà du « manifestement infondé ». Cette requête a été déclarée recevable en janvier 2013 et est actuellement pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Renvoi d'une mineure isolée

L'Anafé a saisi la CEDH d'une requête sur le fondement de l'article 39 du Règlement de la Cour afin de suspendre le renvoi d'une mineure, attendue par sa mère sur le territoire français. Avant que la Cour ne se prononce et pendant que le Juge des enfants décidait de la confier à sa mère, cette mineure a été renvoyée sous escorte policière à Casablanca le 10 juillet 2013. L'Anafé et sa mère ont poursuivi la requête au fond pour faire condamner la France pour violation des articles 3, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en raison de l'absence de recours suspensif pour les étrangers non-admis sur le territoire français. La Cour a pourtant rendu une décision d'irrecevabilité de la requête le 14 novembre 2013, par conséquent l'affaire ne sera malheureusement pas examinée au fond par la Cour.

Y c. France

Monsieur Y., de nationalité ivoirienne, se présente à l'aéroport de Marseille-Provence pour y demander l'asile et est maintenu en zone d'attente le 7 mars 2011. Le ministère de l'intérieur lui refuse l'entrée sur le territoire considérant sa demande « manifestement infondée ». L'avocat de Monsieur se charge alors de rédiger un recours contre cette décision de rejet. Mais son avocat ne peut se déplacer au tribunal administratif de Paris⁴⁰ et la PAF de Marseille refuse d'y transférer Monsieur Y., faute de moyens. Le recours déposé par ce dernier est alors rejeté lors d'une audience où ni lui ni son avocat

⁴⁰ Au moment des faits, le tribunal administratif de Paris était le seul tribunal compétent pour toute requête en annulation d'une décision de rejet d'une demande d'asile.

ne sont présents ou représentés. Faute de recours suspensif ouvert contre cette décision de rejet, la PAF peut organiser sans délai le renvoi de Monsieur vers son dernier pays de provenance, à savoir le Maroc. Au vu des risques d'un renvoi en cascade du Maroc vers la Côte d'Ivoire en pleine crise électorale, l'Anafé demande et obtient de la CEDH qu'elle suspende provisoirement la mesure de renvoi vers le Maroc le temps de la procédure. Mais la PAF tente toutefois de refouler Monsieur et l'amène jusqu'à l'avion en partance pour Casablanca. Monsieur Y. parvient in extremis à appeler l'Anafé depuis son portable, qui contacte immédiatement le ministère de l'intérieur. Finalement, l'avion partira sans lui, et un représentant d'une organisation habilitée à visiter les zones d'attente pourra venir le chercher à la sortie de la ZA et le conduire à l'hôpital suite à des allégations de violences policières en descente d'avion. Pour autant, la requête au fond de l'Anafé - portant sur le caractère non effectif en pratique du recours asile - a été déclarée irrecevable par la Cour.

K c. France

Monsieur K. est un ressortissant sénégalais résidant sur le territoire français de manière régulière, avec ses enfants, qui sont sous protection de l'OFPRA. En début d'année 2011, Monsieur K. repart quelques jours au Sénégal pour des raisons personnelles. De retour en France, il est placé en zone d'attente de Roissy au motif que son passeport aurait été obtenu frauduleusement. Ayant transité par Tripoli, M. K. a subi plusieurs tentatives d'embarquement vers la Libye, au moment même où la France organisait le rapatriement de ses ressortissants depuis ce pays en proie à de préoccupants bouleversements politiques, et alors même qu'un référé liberté avait été déposé auprès du juge des référés du tribunal administratif. L'Anafé a demandé et obtenu de la CEDH qu'elle suspende provisoirement la mesure de renvoi vers la Libye, et a poursuivi sa requête au fond aux fins de faire condamner la France pour violation combinée des articles 3 et 13 de la Convention européenne en raison de l'absence de recours suspensif pour les personnes dont l'entrée sur le territoire a été refusée à un autre titre que l'asile. Cependant, la CEDH a rendu le 3 janvier 2013 une décision d'irrecevabilité dans ce dossier⁴¹. L'affaire n'a donc pas été plus loin, probablement parce que toutes les voies de recours n'étaient pas toutes épuisées au niveau national.

Conseil d'État

Régime d'exception à Mayotte

L'entrée en vigueur à Mayotte, le 26 mai 2014, du CESEDA était très attendue. En effet, le régime dérogatoire qui s'applique à Mayotte n'a cessé d'être dénoncé par nos organisations et par les autorités indépendantes (Défenseur des droits, Contrôleur des lieux de privation de liberté) qui se sont intéressées à la situation des personnes étrangères.

Or, si l'ordonnance du 7 mai 2014 étend l'application du CESEDA à Mayotte, de l'aveu de ses auteurs, elle n'a qu'un impact limité sur le droit au séjour des étrangers en vigueur dans l'archipel. Le gouvernement avait la possibilité de mettre fin à ces dispositifs dérogatoires et discriminatoires. Il a choisi de les conserver malgré les violations quotidiennes de droits fondamentaux et leur impact sur la santé et l'avenir des populations concernées.

Pour que cesse ce régime d'exception, 9 organisations ont déféré au Conseil d'État l'ordonnance du 7 mai 2014. 6 associations dont l'Anafé ont également formulé un recours contre le décret d'application de cette ordonnance. Par décision du 22 juillet 2015, le Conseil d'État a validé les dérogations au CESEDA à Mayotte en rejetant les deux requêtes.

VTA imposé aux ressortissants syriens

En janvier 2013, le gouvernement français a décidé d'imposer aux Syriens souhaitant transiter par un aéroport français l'obtention préalable d'un « visa de transit aéroportuaire » (VTA). Cette décision s'appuyait sur le Code communautaire des visas, qui prévoit l'adoption d'une telle mesure « en cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins ». Pourtant, de toute évidence, les Syriens qui cherchent à fuir leur pays ne peuvent être assimilés à des « migrants clandestins ». Pour l'Anafé et le Gisti, qui ont porté l'affaire devant le Conseil d'État en février et mars 2013, il ne fait guère de doute que cette mesure manifestement illégale porte atteinte à l'exercice du droit d'asile et expose des per-

⁴¹ Article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : – Interdiction de la torture : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Article 13 CEDH – Droit à un recours effectif : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

sonnes ainsi empêchées de fuir à des menaces sur leur vie et leur liberté en cas de renvoi vers un pays tiers, le pays de provenance qui, lui-même, les renverrait très probablement en Syrie. Mais par deux ordonnances, le Conseil d'État en a jugé autrement : une première ordonnance rendue le 15 février sur un référé liberté, une seconde ordonnance rendue le 20 mars sur un référé suspension. Le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation le 19 juin 2014. L'Anafé et le Gisti ont saisi la CEDH dans cette affaire en décembre 2014 (violations alléguées : articles 6§1, 2 et 3 de la Convention EDH). La requête a été déclarée irrecevable en mars 2015.

Voir communiqués de presse Anafé : <http://www.anafe.org/spip.php?article114> et <http://www.anafe.org/spip.php?article262>.

Décret n° 2012-89 du 25 janvier 2012

L'Anafé a introduit une requête au Conseil d'État contre le décret n° 2012-89 du 25 janvier 2012, qui modifie le délai dont dispose le juge administratif pour statuer sur les recours asile (désormais, le jugement doit être prononcé lors de l'audience et non plus dans un délai de 72h à compter de sa saisine), ce qui est à notre sens susceptible de porter atteinte au caractère effectif du recours.

Le 29 avril 2013⁴², le Conseil d'État a considéré que le décret ne portait pas atteinte au droit à un recours effectif et qu'il n'y avait donc pas lieu à l'annuler. En effet, le Conseil d'État a considéré que cette exigence contribuait à permettre au juge administratif de statuer dans le délai imparti de 72 heures prévu à l'article L 213-9 alinéa 2 du CESEDA.

Il est nécessaire de rappeler que ce délai de 72 heures pour statuer est imposé par le législateur en raison de l'urgence caractérisant la zone d'attente. Il exige du juge administratif de se prononcer dans le délai de 72 heures suivant sa saisine par le demandeur d'asile. L'obligation pour le magistrat administratif de statuer sur le siège s'ajoute à ce délai imposé, et ce, dans un but précis. Comme le souligne Cyril Brami⁴³, maître de conférence, ce décret « *garantit aussi (surtout ?) l'efficacité du dispositif de maintien en zone d'attente* », car à l'issue du délai légal de maintien l'étranger est admis sur le territoire et le traitement rapide des demandes permet d'éviter la réalisation de cette conséquence. Mais à quel prix ? Il semble que ce soit aux dépens du droit à un recours effectif des personnes maintenues.

Les visas de retour

L'Anafé a contesté la circulaire du 21 septembre 2009 du ministère de l'Intérieur imposant un visa de retour aux titulaires d'un récépissé de première demande de titre de séjour ou d'une autorisation provisoire de séjour (APS) asile. Le Conseil d'État a décidé, le 15 décembre 2010, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle avant de se prononcer.

Le 14 juin 2012, la CJUE rendait un arrêt, qui n'était pas en faveur de l'Anafé. L'affaire est revenue devant le Conseil d'État, qui, par arrêt du 17 octobre 2012, a rejeté la requête de l'Anafé. La circulaire du 21 septembre 2009 est donc validée par le Conseil d'État.

Dès lors, les titulaires d'une APS "asile" ou d'un récépissé de première demande de titre de séjour doivent, s'ils quittent l'espace Schengen, revenir avec un visa retour qu'ils auront demandé dans le consulat français du pays où ils se sont rendus.

Cour de cassation

La permanence d'avocats organisée par l'Anafé⁴⁴ a manifestement été mal perçue par l'administration qui n'a eu de cesse de tenter d'entraver son bon fonctionnement. Pour établir que les entraves étaient bien réelles, l'Anafé a déposé le 29 septembre 2011 une requête à fin de commission d'un huissier de justice. Le magistrat ayant fait droit à la requête, un huissier s'est rendu le jour même au sein du lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy et a dressé un constat attestant des difficultés rencontrées. Pour tenter de faire invalider ce constat, le ministre de l'intérieur a assigné l'Anafé en référé-rétractation de l'ordonnance rendue, marquant ainsi sa volonté d'empêcher tout regard extérieur dans les zones d'attente. L'audience s'est tenue le 30 novembre 2011 au tribunal de grande instance de Bobigny. Le juge des référés s'est prononcé le 4 janvier 2012 en faveur de l'Anafé. Le ministère de l'intérieur a interjeté appel de cette décision et la Cour a finalement fait droit à sa

⁴² CE, 29 avril 2013, N° 357848

⁴³ Consécration du caractère effectif du recours contre le refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile, CE, 29 avril 2013, n° 357848, AJDA, 2013, p. 1696

⁴⁴ Des avocats aux frontières ! [Bilan de la « permanence d'avocats » organisée dans la zone d'attente de Roissy - 26 septembre au 2 octobre 2011](#)

demande de rétractation le 15 novembre 2012, considérant que le juge judiciaire n'est pas compétent pour procéder à une telle désignation d'huissier à la demande de l'Anafé. En 2013, l'Anafé a formé un pourvoi auprès de la Cour de cassation, qui a rendu le 1er octobre 2014 une décision de cassation partielle favorable à l'Anafé, considérant que le juge judiciaire était compétent pour procéder à une telle désignation d'huissier.

Cour administrative d'appel (CAA)

Affaire MC.

MC est ivoirien. En provenance de Casablanca, il a été maintenu dans la zone d'attente de Marseille en janvier 2014. Sa demande d'asile a été rejetée par le ministère de l'intérieur, tout comme la requête en annulation de cette décision déposée devant le tribunal administratif de Marseille. Le doute concernant sa qualité de mineur isolé n'a, par ailleurs, pas été pris en compte par l'administration et M. C a été considéré comme une personne majeure sans qu'aucun administrateur ad hoc soit désigné. Il a été renvoyé vers Casablanca puis à Abidjan. L'Anafé, avec un avocat parisien membre de l'ADDE, a décidé de porter l'affaire devant la Cour administrative d'appel de Marseille. Cette requête porte sur les conditions matérielles et le fond de la demande d'asile ainsi que sur le doute de sa minorité. L'affaire est actuellement pendante.

Affaire S.

Appel formé contre l'interprétation de la notion de « manifestement infondée » du ministère de l'Intérieur et du juge administratif dans le rejet d'une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile pour un titulaire d'une carte de réfugié. Le magistrat a rejeté la requête le 26 avril 2012.

Affaire B.

Madame B., de nationalité guinéenne se présente à l'aéroport de Roissy le 8 juin 2011 avec ses trois enfants mineures et sollicite leur admission au titre de l'asile aux fins de protéger ses enfants d'un risque d'excision. Sa demande de protection est rejetée par le ministère de l'Intérieur le 9 juin, puis par le tribunal administratif de Paris, saisi d'une requête en annulation.

Madame B. est refoulée menottée dans son pays d'origine le 17 juin 2011 avec ses trois filles.

Un appel est alors formé contre l'interprétation de la notion de « manifestement infondée » du ministère et du juge administratif devant la cour administrative d'appel. Par ailleurs, l'Anafé a pu rencontrer Madame lors d'une mission exploratoire à Conakry en janvier 2013 et a rédigé une attestation en vue de l'audience devant la CAA. La Cour confirmera cependant, le 26 mars 2013, la décision de rejet du TA.

Affaire T.T

Monsieur est homosexuel, originaire du Cameroun, pays qu'il a fui en raison de persécutions liées à son orientation sexuelle. Il se présente au poste trans-frontières de l'aéroport Saint-Exupéry de Lyon le 25 mars 2012 en provenance de Casablanca. Placé en zone d'attente, il sollicite le 26 mars son admission au séjour au titre de l'asile. Son entretien OFPRA a lieu par téléphone dans un bureau de la police aux frontières, en présence de quatre policiers, en violation manifeste du principe de confidentialité de la demande d'asile. Sa demande de protection est rejetée le jour même par le ministère de l'Intérieur. La décision de rejet et le compte-rendu de l'entretien OFPRA lui sont remis ce jour-là mais ne seront faxés que le lendemain à son avocat, qui dépose alors devant le tribunal administratif de Paris un recours en annulation contre la décision du ministère. Ce recours est rejeté le 30 mars et notifié le 12 avril. Le 31 mars, Monsieur T.T est refoulé vers le Maroc, pays de transit, où il passe quatre jours à l'aéroport de Casablanca, avant d'être renvoyé vers le Cameroun, où il sera retenu pendant plusieurs semaines à l'aéroport de Yaoundé.

D'après l'un de ses contacts, la compagnie Royal Air Maroc aurait déposé plainte contre Monsieur, au motif qu'il n'aurait pas été en mesure de payer son billet de retour vers le Cameroun.

Saisi d'une requête en annulation, la CAA a rendu dans cette affaire un arrêt défavorable le 13 janvier 2013, considérant que les menaces alléguées par Monsieur dans son pays d'origine n'étaient pas établies.

IX. Présentation de l'Anafé et de ses permanences

L'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) a été créée en 1989 afin de veiller au respect des droits des étrangers qui se présentent aux frontières françaises.

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

Ses actions visent ainsi à agir en faveur des droits des étrangers aux frontières françaises :

- en tant que centre-ressources pour un soutien direct et indirect et en tant qu'observatoire (droit d'accès permanent en zone d'attente de Roissy, observation des audiences judiciaires et administratives, visites des zones d'attente à Orly et en province, missions exploratoires dans les pays de renvoi, défense des migrants et demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente, formations et élaboration d'outils à destination des professionnels, suivi des personnes refoulées hors des frontières françaises, contentieux) ;
- à travers ses activités d'analyse, de communication et sensibilisation et de plaidoyer (élaboration et diffusion de rapports d'observation, de documents d'analyse et d'information sur les questions liées à l'accès au territoire, travail inter associatif, sensibilisation de l'opinion publique et interventions auprès des autorités compétentes).

Sa connaissance aigüe des conditions d'accès aux territoires français et européen et des lieux d'enfermement aux frontières permet à l'Anafé d'être un référent reconnu pour son expérience et son expertise, ainsi qu'un interlocuteur légitime et incontournable auprès des pouvoirs publics et institutions, mais également des étrangers, de leurs proches et soutiens.

Le 5 mars 2004, après plusieurs mois de négociations, l'Anafé a signé une convention expérimentale de six mois lui permettant un accès permanent à la zone d'attente de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle. Depuis la convention a été renouvelée.

La convention prévoit notamment l'habilitation d'une équipe de 20 personnes désignées par l'Anafé, un droit d'accès permanent dans le lieu hôtelier de la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3), sans obligation d'horaire, le droit de s'entretenir librement et confidentiellement avec les personnes maintenues, hors des phases judiciaires et administratives de la procédure.

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

En parallèle et complément des permanences juridiques (physiques à Roissy et téléphoniques pour les autres ZA), l'Anafé a pour objectif de dénoncer le non-respect des droits des personnes rencontrées, de décrire la situation dans différents types de documents et de faire régulièrement des recommandations aux pouvoirs publics.

Organisation des permanences Anafé

Pour venir en aide aux étrangers en difficulté aux frontières, l'Anafé met en place deux permanences juridiques, l'une téléphonique et l'autre physique en zone d'attente de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, assurées par des intervenants volontaires. Grâce à son droit d'accès permanent en zone de Roissy, et la tenue de permanences téléphoniques (chacune trois fois par semaine en moyenne), l'Anafé apporte information et assistance, notamment par un suivi individuel des cas, qui consiste principalement à informer les personnes sur les procédures en cours à leur égard.

-Permanence téléphonique

L'Anafé a mis en place une permanence téléphonique à l'automne 2000, accessible du lundi au vendredi, afin de répondre aux sollicitations des étrangers ou de leurs proches, de fournir une assistance juridique, de les conseiller et éventuellement d'intervenir en leur faveur.

La permanence téléphonique a été conçue avec un numéro unique et est actuellement assurée au siège de l'Anafé en moyenne trois jours par semaine. Elle permet d'offrir une assistance aux

personnes qui se trouvent dans d'autres zones d'attente, notamment Orly, et de seconder la permanence de Roissy. Les permanences sont assurées à chaque fois par deux bénévoles. Concernant l'intervention de l'Anafé à Orly et les zones d'attente de province, tout se passe par téléphone. Concrètement cela signifie que les intervenants de l'Anafé appellent les cabines téléphoniques et s'entretiennent avec les étrangers maintenus qui le souhaitent et répondent aux appels des étrangers ou des familles.

- Permanence juridique en ZAPI 3

L'Anafé dispose d'un bureau situé à l'étage de la ZAPI3, il s'agit d'une chambre qui a été transformée en bureau. L'association est présente en moyenne trois jours sur sept. Le bureau est ouvert en général de 10h à 18h mais l'Anafé n'a pas d'obligation d'horaire. La permanence est tenue par des bénévoles et stagiaires. Ils se rendent en binôme en ZAPI 3.

De manière générale, une centaine d'étrangers est maintenue chaque jour. Dès lors, les intervenants de l'Anafé, qui sont très sollicités, travaillent dans l'urgence.

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

Lorsque l'étranger n'est pas francophone, les intervenants font appel, par téléphone, aux quelques interprètes bénévoles de l'Anafé, dans la limite de leur disponibilité. L'Anafé n'a pas d'interprètes pour toutes les langues, notamment pour les plus rares.

X. L'absence de permanence d'avocats en zone d'attente

Une à deux fois par semaine, un bénévole ou un stagiaire se rend au tribunal de Bobigny pour observer les audiences tenues par le juge des libertés et de la détention appelé à statuer sur les demandes de prolongation du maintien en zone d'attente.

Il n'est pas rare d'y entendre l'administration affirmer que les droits des étrangers sont garantis en zone d'attente dans la mesure où l'Anafé est présente pour les assister juridiquement. Or, la présence de l'Anafé ne saurait à aucun moment constituer une garantie du respect des droits des personnes maintenues.

La mise en place d'une permanence d'avocats en zone d'attente est une revendication de l'Anafé. Force est de constater que les étrangers ne peuvent pas, en l'état, bénéficier d'une réelle assistance juridique. L'Anafé n'a pas les moyens de rencontrer toutes les personnes maintenues en zone d'attente, et sa présence ne saurait se substituer à une permanence d'avocats.

Elle demande que les maintenus puissent bénéficier de l'assistance gratuite d'un avocat dès la notification du placement en zone d'attente.

La présence d'avocats, et d'interprètes le cas échéant, est cruciale au stade de l'arrivée en France et du refus d'entrée.

Les permanences d'avocat devant le juge des libertés et de la détention ou le tribunal administratif, telles qu'elles existent actuellement, ne sont pas suffisantes pour garantir une assistance juridique tout au long de la procédure.