

Sophie-Anne Bisiaux

Marine Doisy

**Privation de liberté en zone d'attente :
Les maintenus face à la justice**

Rapport réalisé dans le cadre du partenariat 2016/2017 entre l'Anafé et la Clinique de l'Ecole de droit de Sciences Po Paris.
Prix de la Fondation Anthony Mainguené

Juillet 2017

Table des matières

Contexte.....	3
1. Contrôle juridictionnel : un accès au juge non garanti voire écarté.....	3
2. Méthodologie et cadre de l'analyse	6
A. Des conditions de déroulement d'audience pas toujours appropriées au rendu de la justice.....	8
1. Un environnement policier.....	8
2. Des conditions matérielles parfois difficiles	9
3. Déroulement des audiences souvent longues et chargées	9
B. Des droits difficiles à exercer	12
1. Le droit à un interprète	12
2. Le droit à un avocat	13
3. Des difficultés de compréhension	14
4. Des publics plus vulnérables.....	15
C. Des pratiques source d'insécurité juridique.....	16
1. Un déroulement d'audience et des informations variables selon les juges.....	16
2. Une proportion variable de décisions défavorables aux maintenus	18
3. Des dérives fréquentes de la part de tous les acteurs pendant l'audience.....	18
Vers la délocalisation	20
Recommandations	21

Ont contribué à l'élaboration de ce rapport :
Sophie-Anne Bisiaux, Marine Doisy, Louis Imbert, Laure Blondel

Contexte

Cette étude sur le contrôle juridictionnel et l'accès au juge en zone d'attente a été réalisée dans le cadre du partenariat 2016/2017 entre l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) et la Clinique de l'École de droit de Sciences Po Paris. Le projet a par ailleurs reçu qui a reçu le Prix et le soutien de la Fondation Antony Mainguéné¹. L'étude s'appuie sur 80 comptes rendus d'observations d'audiences, allant du 1^{er} juin 2015 au 1^{er} février 2017. Ces observations ont été effectuées par des bénévoles et stagiaires de l'Anafé dans trois juridictions différentes : le tribunal de grande instance de Bobigny et la cour d'appel de Paris pour les audiences devant le juge judiciaire, et le tribunal administratif de Paris pour les audiences devant le juge administratif.

1. Contrôle juridictionnel : un accès au juge non garanti voire écarté

La zone d'attente est définie comme l'espace qui « s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes »². Considérées, par une fiction juridique au regard de leur définition spatiale, comme n'étant pas situées sur le territoire à proprement parler, les 67 zones d'attente françaises³ sont situées dans les aéroports, les ports, et les gares ouvertes au trafic international. Elles « hébergent »⁴ les étrangers qui, selon la police aux frontières (PAF), ne remplissent pas les conditions pour entrer en France ou dans un autre Etat de l'espace Schengen, ceux qui demandent l'asile à la frontière, ainsi que ceux interrompus pendant leur transit car ne remplissant pas les conditions pour voyager jusqu'à leur pays de destination situé en dehors du territoire Schengen.

En 2015⁵, 11 666 refus d'entrée ont été notifiés aux frontières extérieures du territoire métropolitain et en outre-mer (contre 23 072 en 2001). 927 personnes ont déposé une demande d'asile⁶ (contre 10 364 en 2001). 8 863 personnes (tous motifs de maintien confondus) ont été placées en zone d'attente⁷ (dont 6 932 à Roissy).

En 2016⁸, durant les huit premiers mois, 5 431 personnes (tous motifs de maintien confondus) ont été placées en zone d'attente aux frontières extérieures du territoire métropolitain et en

¹ <http://www.fondation-anthonymainguene.org/>

² Article L. 221-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

³ Selon les données fournies par le ministère de l'intérieur.

⁴ Ce terme, utilisé par les autorités, cache cependant la réalité d'une privation de liberté.

⁵ Sources : le ministère de l'intérieur et l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

⁶ Une procédure dérogatoire au droit commun est mise en place à la frontière pour l'examen des demandes d'asile. Cette procédure « d'admission sur le territoire au titre de l'asile » est particulière, d'une part parce qu'elle ne tend pas à reconnaître le statut de réfugié ou la protection subsidiaire (elle permet simplement d'autoriser l'entrée sur le territoire afin de déposer une demande d'asile), d'autre part parce que la décision relève de la compétence du ministère de l'intérieur qui se prononce, au vu d'un avis émis par l'OFPRA, sur le caractère « manifestement infondé » de la demande.

En 2015, 79,2% des demandes ont été déposées à Roissy. Le délai d'examen de 1,58 jours en moyenne et le taux d'admission seulement de 26% (taux faible considérant ce qui devrait être une analyse du « caractère manifeste » d'une demande). En 2016, 82,5% des 953 demandes ont été déposées à Roissy. Le délai d'examen de 2,43 jours en moyenne et le taux d'admission seulement de 20,4%.

Pour aller plus loin : Rapport Anafé, « [Voyage au centre des zones d'attente](#) », novembre 2016, Partie « *Asile à la frontière : une protection en trompe l'œil au service du 'contrôle migratoire'* », page 49 et suivantes.

⁷ L'écart entre les refus d'entrée et les placements correspond aux personnes ayant été renvoyées dans leur pays de provenance avant même le placement en zone d'attente.

⁸ Les données concernant l'ensemble de l'année 2016 n'ont pas encore été fournies par l'administration.

outré-mer (dont 4 444 à Roissy). 953 Demandes d'asile ont été déposées pour l'ensemble de l'année.

L'Anafé dénonce une baisse constante des arrivées, qui s'explique par le durcissement des politiques migratoires européennes et françaises, et le développement des entraves pour les personnes désirant arriver sur le territoire européen (édification de murs, militarisation des frontières, technologies de pointe pour détecter les migrants, mise en place de hotspots, refus de délivrer des visas, enfermement aux frontières, sanctions aux compagnies de transport, officiers de liaisons dans les pays d'origine, multiplication des fichiers, visas de transit aéroportuaire, etc.).

Pour les personnes qui parviendraient à atteindre les frontières françaises, et à qui l'entrée est refusée ou parce qu'elles y demandent une protection internationale, les zones d'attente sont marquées par l'opacité des pratiques administratives et policières et par des violations récurrentes des droits⁹. Non seulement la loi laisse une place étroite aux droits, mais les règles qui encadrent le refus d'entrée, le maintien en zone d'attente et le renvoi donnent à l'administration une marge de manœuvre importante, sans réel garde-fou.

Le Cesda prévoit qu'une personne ne peut être maintenue que « pendant le temps strictement nécessaire à son départ » ou le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande d'admission au titre de l'asile.

Si le maintien en zone d'attente peut durer 20 jours maximum (sauf exception), la durée moyenne de maintien était en 2015 de 4 jours à Roissy et de 39 heures à Orly.

Pendant cette période, la PAF peut tenter à tout moment de refouler l'étranger non-admis ou débouté de sa demande d'asile. Le taux de refoulement en 2014 pour l'ensemble des zones d'attente était de 51% : 40% à Roissy, 79% à Orly, 97% dans le sud de la France, et 87% en outre-mer. Pour le 1^{er} semestre 2015, le taux était de 57% (49% à Roissy et 72% à Orly).

Le contexte de la zone d'attente est donc celui de l'urgence.

Durant la privation de liberté, deux juges ont vocation à intervenir.

Tout d'abord, le juge administratif. La procédure en zone d'attente étant une procédure administrative, le juge administratif est compétent pour apprécier la légalité des décisions prises par l'administration en matière de refus d'entrée, ou encore pour faire cesser des atteintes à une ou plusieurs libertés fondamentales. Il est également compétent pour le contentieux de la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

L'étranger qui se voit refuser l'entrée peut déposer un recours en annulation dans un délai de deux mois devant la juridiction administrative. Ce qui est en pratique inefficace compte tenu de l'extrême brièveté des délais en zone d'attente et du fait que la personne peut être renvoyée à tout moment.

Pour contester la privation de liberté, seul le « référé », procédure en urgence, pourrait être utile. Mais le droit à un recours suspensif n'est reconnu qu'aux seuls demandeurs d'asile (depuis 2007). Rien n'est prévu pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente, qu'ils soient non admis, en transit interrompu, mineurs¹⁰, étudiants, touristes, malades ou victimes

⁹ Voir les rapports de l'Anafé, dont : « [Des zones d'atteintes aux droits](#) » (novembre 2015) et « [Voyage au centre des zones d'attente](#) » (novembre 2016).

¹⁰ En 2014, 259 mineurs isolés « avérés » ont été placés en zone d'attente (244 à Roissy), 34 ont été renvoyés. En 2015, 211 mineurs isolés placés en zone d'attente (dont 187 à Roissy et le nombre de mineurs réacheminés n'est pas connu).

de violences. La procédure en référé ne présente donc pas de garanties puisque les personnes peuvent être refoulées à tout moment et donc avant d'avoir pu saisir le juge ou avant qu'il n'ait rendu sa décision. Les saisines du juge dans ce cadre ne sont donc que ponctuelles.

De facto, le juge administratif intervient surtout dans le cadre des recours contre les refus du ministère de l'intérieur d'admission au titre de l'asile. Il dispose de 72 heures pour tenir l'audience et rendre directement sa décision. Ce recours est suspensif, ce qui signifie que le demandeur ne peut pas être renvoyé durant les délais prévus. Mais en pratique, le demandeur d'asile dispose de très peu de moyens pour rédiger seul un tel recours. La requête doit être déposée au tribunal compétent dans un délai de 48 heures après la notification de la décision du ministre de l'intérieur, sans prorogation possible les week-ends et jours fériés. Elle doit être écrite en français et suffisamment motivée en fait et en droit, sous peine d'être rejetée sans audience.

Les caractéristiques de l'effectivité d'une voie de recours sont notamment : son accessibilité et sa réalité en droit et en pratique, et sa qualité. Ainsi, la qualité et l'étendue du contrôle opéré par le juge sont ici également déterminantes.

Ensuite, bien que la procédure à la frontière soit administrative, c'est finalement le juge des libertés et de la détention (JLD), juge judiciaire, qui intervient principalement, en tant que « *gardien de la liberté individuelle* »¹¹.

En effet, la loi prévoit l'intervention systématique du juge judiciaire quatre jours après son arrivée (dans la seule hypothèse où l'étranger se trouve toujours en zone d'attente). La PAF a donc toute latitude pour tenter de refouler l'étranger non admis pendant cette période, en dehors de tout contrôle juridictionnel.

Sur demande de la PAF, il statue une première fois le quatrième jour sur l'opportunité ou non d'une prolongation du maintien pour huit jours de plus. En cas de prolongation, le JLD intervient à nouveau au bout du douzième jour, sous réserve que la personne soit toujours en zone d'attente, pour statuer sur une nouvelle demande de prolongation pour huit jours supplémentaires. L'appel de ces décisions doit être déposé auprès de la cour d'appel compétente sous 24 heures (là encore, la personne peut être mise dans l'avion avant d'avoir déposé un recours ou avant l'audience).

La question qui se pose au JLD est de savoir, non pas si la mesure de refus d'entrée initiale est légale, mais s'il est justifié ou non que l'étranger souffre d'atteinte(s) à ses libertés individuelles en étant maintenu en zone d'attente. Il apprécie en particulier le respect des droits de la personne.

En pratique, une proportion très relative de personnes maintenues reste suffisamment longtemps en zone d'attente pour être présentée devant les différentes juridictions.

En 2014, Le JLD de Bobigny a été saisi de 3 940 dossiers (présentations au 4ème et 12ème jour confondus pour 7 076 personnes maintenues à Roissy). 3558 dossiers présentés en 2016 (là encore présentations au 4ème et 12ème jour confondus).

En 2015, pour l'ensemble des zones d'attente et pour les 927 demandes d'asile déposées : 433 recours en annulation contre le refus d'admission au titre de l'asile ont été déposés pour 695 rejets (seules 40 annulations de la décision du ministère de l'intérieur ont été prononcées par le juge).

¹¹ Article 66, alinéa 2, de la Constitution française.

Les réformes du droit d'asile (loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015) et du droit des étrangers en France (loi n° 2016-274 du 7 mars 2016) n'ont pas apporté de changements permettant de mettre un terme aux nombreuses violations du droit international et national régulièrement constatées et dénoncées à la frontière par les associations et les instances de protection des droits de l'Homme.

Dans son [rapport de juillet 2015](#), le Comité des droits de l'homme de l'ONU recommandait à la France de prendre les mesures nécessaires pour garantir un droit égal au recours suspensif et effectif pour tous migrants et demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente, en permettant notamment un accès à un interprétariat professionnel et à une assistance juridique mais aussi en veillant à un examen individuel de chaque situation. Il recommandait également de s'assurer que le contrôle du juge judiciaire puisse intervenir avant toute exécution d'une mesure de refoulement du territoire.

La CNCDH (Commission nationale consultative des droits de l'homme) avait exprimé les mêmes recommandations dans son [avis du 21 mai 2015](#) concernant le projet de réforme du droit des étrangers.

Or, la loi du 7 mars 2016 a volontairement écarté ces recommandations et la réforme du droit d'asile n'a pas permis la mise en place d'un réel droit au recours effectif en pratique.

Dès lors, il n'existe toujours aucun accès garanti au contrôle juridictionnel et il n'existe pas de permanence d'avocats gratuite mise en place par l'État pour toutes les personnes maintenues dès leur placement.

2. Méthodologie et cadre de l'analyse

Les observations dans chaque tribunal ont été réalisées dans les proportions suivantes : 53% au tribunal de grande instance de Bobigny, 26% à la cour d'appel de Paris et 21% au tribunal administratif de Paris, soit respectivement 42, 21 et 17 audiences en chacune de ces juridictions.

Cette répartition est plutôt représentative du contentieux de la zone d'attente, où intervient systématiquement le JLD les 4^e et 12^e jours du maintien – sous réserve que la personne maintenue n'ait pas été renvoyée, libérée pour un autre motif ou placée en garde à vue¹² – et qui concerne le juge administratif surtout en cas de recours contre un refus d'admission au titre de l'asile (rarement en matière de référés).

Au total, 482 dossiers ont été examinés par le juge lors des audiences auxquelles un intervenant de l'Anafé était présent. A la cour d'appel de Paris et au tribunal administratif de Paris (pour les « recours asile »), les personnes placées en zone d'attente (les maintenus) sont présentées devant le juge à la même audience que les personnes placées en centre de rétention administrative (les retenus). Les maintenus ne représentent généralement qu'une faible part, rarement plus de deux ou trois sur une moyenne d'une dizaine de personnes par audience. Plus aucun centre de rétention administrative ne relève de la compétence du tribunal de grande instance de Bobigny, ce qui explique pourquoi le JLD de Bobigny ne statue que sur la situation de personnes maintenues et non sur celle de retenus.

¹² Le placement en garde à vue est prononcé à la suite d'un refus par le maintenu d'embarquer à destination de son pays de provenance.

Les personnes suivies lors des observations d'audiences étaient toutes maintenues dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy. C'est pourquoi elles relevaient de la compétence des trois tribunaux observés. De plus, dans les autres zones d'attente que Roissy, le JLD est rarement saisi étant donné les refoulements plus fréquents et rapides des étrangers – souvent bien avant les quatre jours au terme desquels les maintenus sont présentés au JLD.

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Toutes juridictions confondues
Nombre d'audiences observées	42	21	17	80
Nombre de maintenus suivis	391	56	35	482
Nombre moyen de maintenus par audience	9	3	2	6

Ce rapport est réalisé à partir de données qualitatives et quantitatives, qu'il faut analyser avec certaines réserves. En effet, les comptes rendus sur lesquels le rapport s'appuie ont été rédigés par des bénévoles et des stagiaires différents. Malgré l'utilisation de grilles, prévues dans le souci d'harmoniser les observations pour chaque type d'audience, les différents observateurs ne relèvent pas toujours les mêmes informations, de la même manière, ou avec la même précision. Et ils n'ont pas toujours accès aux mêmes informations. Aussi, si un nombre plus important d'audiences a été observé, le rapport s'appuie sur une large sélection de comptes-rendus les plus significatifs.

Il ne s'agit donc pas ici de produire une étude exhaustive, mais plutôt de relever des tendances concernant le contrôle juridictionnel judiciaire et administratif et, en particulier, leur déroulement et des pratiques des différents acteurs de ces contentieux.

Le contrôle juridictionnel du maintien en zone d'attente sera abordé en trois axes. Le premier concerne les conditions de déroulement d'une audience. La deuxième partie s'attachera à mettre en lumière les conditions d'exercice des droits et ses limites. Enfin, des tendances dans la pratique des acteurs des audiences seront esquissées, et en particulier certaines dérives qui peuvent limiter encore davantage l'exercice des droits des personnes maintenues.

A. Des conditions de déroulement d'audience pas toujours appropriées au rendu de la justice

1. *Un environnement policier*

Les audiences des personnes maintenues se caractérisent d'abord par une importante présence policière. Cela s'explique notamment par le fait qu'il s'agit d'une procédure administrative, au cours de laquelle la police est chargée des escortes et de la surveillance de l'audience. Pourtant, ainsi que l'indique très justement une juge lors d'une des audiences observées, les étrangers « *ne sont pas des criminels* ».

Si les maintenus ne sont pas menottés ni pendant le trajet jusqu'au tribunal, ni pendant l'audience, ils sont cependant escortés et surveillés par de nombreux fonctionnaires en uniforme, qu'il s'agisse de CRS, de gendarmes à la cour d'appel¹³, ou d'agents de la PAF au tribunal de grande instance et au tribunal administratif. Ces derniers accompagnent toujours en nombre important les maintenus (cf. tableau ci-dessous). Au tribunal administratif, on compte environ un agent de police par maintenu. Si cette présence importante peut être justifiée par des raisons de sécurité et de surveillance, elle peut aussi créer un sentiment de « criminalisation » pour les personnes auditionnées. Elles peuvent en effet avoir l'impression d'être traitées comme des délinquantes. Ces pratiques, cette façon de présenter la justice, peuvent aussi participer de la construction dans l'opinion publique d'un imaginaire liant immigration et délinquance. Pour le public extérieur, en particulier les familles venues assister à l'audience, parfois avec des enfants en bas-âge, l'environnement policier de l'audience peut être marquant, créer un trouble ou un malaise.

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Toutes juridictions confondues
Nombre moyen de personnes maintenues pour chaque audience	9	13	7	10
Nombre moyen de policiers, CRS ou gendarmes	6	9	7	7
Nombre moyen de policiers, CRS ou gendarmes par maintenu	0,7	0,7	1,0	0,7

Si l'attitude des forces de l'ordre à l'égard des personnes maintenues n'appelle pas systématiquement de remarque particulière, certaines situations ont pu révéler l'existence de tensions ou de comportements déplacés ou attentatoires aux droits, et l'instauration d'un rapport de « supériorité » des agents de police vis-à-vis des maintenus. Il est par exemple arrivé à plusieurs reprises qu'un policier refuse à un maintenu d'aller aux toilettes ou à un jeune mineur de sortir quelques minutes de la salle d'audience.

En pleine canicule, lors d'une audience, un policier a refusé de fournir de l'eau à une famille, ne leur donnant que plus tard une petite bouteille d'eau à partager entre sept personnes. Il est également arrivé qu'un policier refuse de l'eau à une personne malade qui en avait besoin pour prendre un médicament. Il a alors suggéré à cette personne de simplement mettre le

¹³ Les gendarmes sont en charge d'accompagner les retenus à l'audience de la cour d'appel, une fois que la police les a transférés au dépôt. Pour les maintenus, ce sont toujours des policiers (PAF) qui sont responsables de leur surveillance.

comprimé effervescent dans sa bouche avant de finalement aller chercher une bouteille d'eau suite à une remarque de son collègue.

Durant plusieurs audiences, certains policiers ont aussi émis leur point de vue sur les affaires à voix haute, ou se sont moqués ouvertement des maintenus, faisant parfois des commentaires à connotation sexuelle ou raciste.

Il ressort des observations d'audience l'instauration d'un rapport de « supériorité » entre la PAF et les maintenus. Ce rapport de force se traduit par un pouvoir discrétionnaire des policiers sur la situation des personnes placées sous leur responsabilité. Les agents de la PAF décident de tout, de l'accord pour aller aux toilettes jusqu'au droit de boire, manger et bouger durant l'audience. Les autres acteurs de l'audience, y compris le juge, n'ont qu'une marge de manœuvre très limitée quant à la façon dont les policiers répondent aux demandes des maintenus durant le temps où ils sont placés sous leur responsabilité.

2. Des conditions matérielles parfois difficiles

Les conditions matérielles dans lesquelles se déroulent les audiences sont parfois difficiles. Sur les 80 audiences observées, 8 étaient difficilement audibles ou complètement inaudibles pour le public et donc potentiellement aussi pour les personnes présentées devant le juge. Tantôt le volume du micro est trop faible, tantôt le brouhaha du public, des avocats ou des policiers qui discutent entre eux couvre la voix du juge. Dans plusieurs cas, le bruit était tel que les maintenus ne semblaient pas avoir compris les décisions les concernant.

Plusieurs observateurs ont également fait état de salles non chauffées en hiver et non climatisées en été. Lors d'une audience au tribunal de grande instance de Bobigny, en raison de la chaleur, la juge a demandé aux avocats d'être les plus brefs possible dans leurs plaidoiries afin de clore la séance au plus vite.

Par ailleurs, au tribunal de grande instance de Bobigny, la salle où les avocats de permanence s'entretiennent avec les personnes maintenues est également utilisée pour que les enfants en bas âge ne restent pas dans la salle d'audience pendant que le juge traite les dossiers. Le bruit causé par les jeux et les pleurs des enfants occasionne une gêne certaine pour la communication entre l'avocat et son client, et pose la question de la confidentialité des échanges entre ces derniers, dès lors que les parents des enfants peuvent s'occuper d'eux dans le même temps.

Quant à la salle d'audience, elle est particulièrement petite et souvent surchargée de ce fait. Les conditions matérielles ne permettent donc pas toujours au juge de tenir son audience dans des conditions optimales à l'exercice des droits de la défense, propres au déroulement d'un débat véritablement contradictoire, et au rendu de décisions parfaitement compréhensibles pour les personnes. Par ailleurs, les conditions matérielles des audiences des personnes maintenues sont d'autant plus difficiles que celles-ci sont souvent longues.

3. Déroulement des audiences souvent longues et chargées

La durée moyenne d'une audience, toutes juridictions confondues, est de 3h20. Cette durée correspond uniquement au temps qui s'écoule entre l'ouverture et la clôture de l'audience par le juge, suspensions comprises. A cette durée, il faut généralement ajouter plusieurs dizaines de minutes voire dans certains cas plusieurs heures avant que l'audience ne

commence et pendant lesquelles les maintenus sont présents dans la salle. Cette attente peut paraître encore plus longue – ou « dure à vivre » – pour les personnes particulièrement vulnérables (enfants en bas âge, femmes enceintes, personnes malades, etc.). L'attente se fait dans une salle dédiée à côté de la salle d'audience, dans le hall du tribunal, ou dans la salle d'audience elle-même, selon les tribunaux. Tel que cela a été précédemment évoqué, les maintenus sont placés sous une importante surveillance policière et doivent rester assis, ne pouvant par exemple se rendre aux toilettes que sur demande. Il n'est en outre pas rare que, lors d'une audience particulièrement longue, l'avocat quitte la salle avant le rendu de la décision par le juge, et n'explique donc pas les décisions aux maintenus qu'il représente.

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Toutes juridictions confondues
Durée moyenne d'une audience	3h48	3h35	2h49	3h20
Nombre moyen d'affaires par audience	9	13	7	10

Si la durée moyenne d'une audience est longue, cela ne signifie pas pour autant que chaque personne dispose d'un temps d'audition important devant le juge. En effet, les audiences sont en général chargées, avec en moyenne 10 dossiers à traiter, ce qui implique un temps moyen consacré à chaque dossier très court. Elles le sont en particulier à la cour d'appel, où le juge doit traiter en moyenne 13 dossiers.

En moyenne, un dossier est traité en 12 minutes. Cette durée comprend une brève présentation du dossier par le juge, les plaidoiries de l'avocat de l'administration et de l'avocat de la défense, leurs échanges, et la prise de parole du maintenu lorsque celui-ci est invité à s'exprimer¹⁴. Aussi ce temps est extrêmement court ne permet pas toujours un examen suffisant, alors que les enjeux peuvent être importants, notamment pour les demandeurs d'asile invoquant des craintes dans leur pays d'origine. Par ailleurs, le temps consacré par le juge à chaque dossier est variable. Au tribunal administratif, certains dossiers sont examinés pendant plus d'une heure, alors que beaucoup d'autres le sont en à peine trois minutes.

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Toutes juridictions confondues
Durée moyenne accordée à chaque dossier en minutes	13	10	14	12
Durée médiane accordée à chaque dossier en minutes	10	11	10	11

À tout moment, le juge a la liberté de suspendre l'audience pour la durée de son choix. La plupart du temps, le juge demande une suspension après avoir auditionné toutes les personnes afin de délibérer. Mais lorsque l'audience dure toute la journée (ce qui est fréquent au tribunal de grande instance), le juge peut également user de ce temps pour la pause déjeuner. Aussi la durée de suspension ne correspond pas systématiquement à la durée de délibération du juge, et les résultats présentés dans le tableau ci-dessous doivent être regardés avec précaution. De plus, notre analyse ne tient pas compte de la probable préparation des dossiers par le juge en amont de l'audience. La durée moyenne de

¹⁴ Il faut cependant préciser que la procédure est écrite devant le tribunal de grande instance, la cour d'appel et le tribunal administratif. En procédure écrite, tout argument de droit ou tout élément de fait qui n'est pas visé dans les écritures n'est en principe pas pris en compte par le juge. Ce dernier ne fait que s'assurer que chaque partie a pris connaissance des pièces et des arguments de l'autre et qu'elle a pu y répondre par écrit.

délibération par personne maintenue n'a pu être calculée que pour les audiences devant le tribunal de grande instance, les personnes maintenues étant présentées dans la même audience que les personnes retenues devant les autres juridictions.

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Toutes juridictions confondues
Durée moyenne de la suspension en minutes	96	49	55	82
Durée moyenne de délibération par maintenu (en minutes)	11	NS	NS	NS
Pourcentage de décisions rendues sur le siège	14%	0%	0%	8%

NS = donnée non significative

Un autre constat significatif tient à la proportion de décisions rendues sur le siège par les juges, c'est-à-dire tout juste après avoir entendu les parties, sans temps de délibération. Cela concerne 14% des audiences observées au tribunal de grande instance de Bobigny. Aucune donnée n'est disponible permettant d'évaluer le temps de préparation que le juge consacre à chaque dossier préalablement à l'audience. Si ce nombre de décisions rendues sur le siège et alors même que de nouvelles pièces peuvent avoir été versées au dossier lors des débats peut sembler surprenant, cela ne signifie pas que les décisions sont nécessairement défavorables au maintenu mais simplement que le juge a considéré la situation suffisamment claire pour décider immédiatement.

Pour les 80 audiences observées, il y avait 37 juges différents. L'occurrence des mêmes juges provient du fait que les juges sont désignés, et pour chaque tribunal, les sphères de compétence sont réparties et une équipe de juges est constituée. L'équipe des juges de chaque contentieux suit elle un planning précis. La faible diversité des juges relevée dans les observations d'audiences peut donc s'expliquer par cela. Ce sont donc toujours les mêmes juges qui président - sauf durant les weekends et les vacances, où ce sont des juges de permanence.

La tendance à ce que les mêmes juges président les audiences régulièrement s'explique donc relativement facilement. Cela permet une compétence technique et juridique importante des juges dans ce contentieux spécifique. Néanmoins, c'est aussi un contentieux de masse ou « d'abattage » en ce qu'il est extrêmement répétitif, et peut donner lieu à un traitement par habitude des dossiers. Cela peut engendrer, si ces juges restent trop longtemps dans cette sphère de compétence, la dépersonnalisation et le développement progressif d'un traitement moins individualisé des dossiers. Au tribunal de grande instance, généralement, l'équipe des JLD est renouvelée au moins en partie tous les uns à deux ans. Au tribunal administratif, en revanche, c'était la même équipe réduite à moins de cinq juges pendant plusieurs années. Il y a maintenant une dizaine de juges différents, même s'ils restent dans cette sphère de compétence bien plus longtemps.

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Toutes juridictions confondues
Nombre d'audiences	42	21	17	80
Nombre de juges différents	20	8	9	37

Le déroulement de l'audience, tant par la présence importante des forces de l'ordre, que par les conditions matérielles parfois difficiles et la brièveté du passage devant le juge, pose la question du respect du droit au procès équitable. Ce droit est protégé par l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme et doit être garanti. Cela interroge également sur le plein exercice des droits de la défense, y compris pour les personnes entendues suite à une requête qu'elles auraient déposée auprès du tribunal administratif ou de la cour d'appel¹⁵ sans avocat choisi (question de l'interprétariat, de l'assistance d'un avocat commis d'office...).

B. Des droits difficiles à exercer

1. *Le droit à un interprète*

La présence d'un interprète est pratiquement toujours respectée lors des audiences observées.

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Moyenne
Proportion de maintenus sans interprète	1%	4%	0%	2%

Selon le Ceseda, il faut souligner que l'interprétariat n'est pas dans la langue maternelle mais dans une langue dont il est raisonnable de penser que la personne la comprend. Néanmoins, la qualité de l'interprétariat semble variable. Entre autres, l'interprète ne parle pas toujours la langue que la personne maintenue a demandée. Il s'exprime alors dans une langue qui n'est pas sa langue maternelle ou même une langue qu'il maîtrise. Des observateurs ont également pu noter que l'interprète ne traduit pas systématiquement tous les propos des avocats et/ou du juge. L'observateur peut le constater de manière assez évidente lorsqu'il parle la langue de traduction, mais également lorsqu'il s'agit d'une langue inconnue par lui, en comparant le temps des propos à traduire et celui de la traduction elle-même. L'interprète prête serment de traduire fidèlement le contenu des débats. Il peut donc être avancé que son rôle n'est pas la traduction littérale de *tous* les propos des acteurs de l'audience. Ce qui de fait peut engendrer des problèmes de compréhension de ce qui se passe pour la personne maintenue.

En dehors des occasionnels problèmes qualitatifs de l'interprétariat, il faut aussi relever que 4% de personnes n'ont pas pu bénéficier d'un interprète devant la cour d'appel, sans qu'il soit possible de savoir si cela relève d'un manque de diligence de la part de l'administration ou d'une négligence de l'interprète lui-même qui ne se serait pas rendu à l'audience.

Droit fondamental des personnes maintenues pour assurer leur défense, le droit à un interprète a pourtant été minimisé par une juge de la cour d'appel à plusieurs reprises. L'échange suivant a été rapporté entre elle et l'avocat de la défense :

- L'avocat de la personne maintenue : « *Je n'ai pas d'interprète pour discuter avec Madame avant l'audience* ».
- La juge : « *La langue officielle des Comores est le français.* »
- « *Oui mais elle ne parle pas le français.* »

¹⁵ Au TA et à la CA, lors de l'appel par le maintenu de la décision de prolongation de son maintien en zone d'attente, ce dernier se trouve en demande et non en défense. Néanmoins, il garde son droit à un procès équitable dans tous les cas.

- « *Et bien nous aurons recours à de l'interprétariat par téléphone.* »
- « *D'accord mais l'interprète est inscrit sur la liste des interprètes de la Cour d'appel ? Sinon l'interprétariat par téléphone n'est pas légal.* »
- « *Bien sûr que si, c'est légal. Je pourrais même demander à un balayeur de faire la traduction si je n'ai pas d'autre choix et ce serait bon. Et puis quoi, vous irez devant la Cour de cassation pour ça et votre pourvoi sera rejeté.* »

Si les propos ici rapportés de la juge sont juridiquement exacts, ils témoignent du peu de considération portée au droit à un interprète¹⁶. La personne maintenue n'a finalement pas pu bénéficier d'un interprète.

Lors d'une autre audience, au tribunal administratif de Paris, la juge a reproché à une jeune sierra-léonaise, qui fondait son recours sur l'absence d'interprétariat en langue krio lors de son entretien avec l'OFPRA, de « *coûter cher à l'administration* ». Elle a ajouté que si elle comprenait un peu l'anglais, un interprète dans sa langue maternelle était de « *l'argent jeté par les fenêtres* ». Lors d'une autre audience, la même juge a également rétorqué à des avocats qui invoquaient l'absence d'interprète physique lors de la notification des droits aux personnes que « *le droit à la nounou [n'était] pas garanti par la loi* ».

2. *Le droit à un avocat*

Durant son maintien en zone d'attente, chaque personne maintenue a le droit de contacter un avocat, et de bénéficier de l'assistance d'un avocat. Lorsque la personne n'a pas choisi d'avocat, son dossier est défendu par l'avocat de permanence uniquement le jour de l'audience. S'il doit systématiquement y avoir un avocat pour chaque dossier, il est arrivé à trois reprises à la cour d'appel qu'il ne se présente pas devant le juge, privant ainsi cinq personnes d'une défense adéquate. Parfois, c'est l'avocat qui est choisi par le maintenu qui ne se présente pas, alors même qu'il a été rémunéré par la personne qu'il doit défendre. Cela a été le cas de 6% des personnes maintenues passant devant la cour d'appel et de 4% de celles présentées au tribunal administratif. A la cour d'appel, cela correspond principalement à la situation dans laquelle la préfecture fait appel de la libération du maintenu par le JLD : le maintenu ne se rend pas à l'audience et aucun avocat n'est présent pour le défendre. Seule l'administration présente sa requête et ses arguments, et la libération est pratiquement toujours annulée. En revanche, au tribunal de grande instance et au tribunal administratif, lorsqu'un maintenu n'a pas d'avocat, il est lui-même toujours présent et le juge entend malgré tout l'affaire. Lorsqu'une personne n'a pas d'avocat, soit parce qu'elle n'en a pas choisi soit parce que celui qu'elle avait choisi ou celui de permanence n'est pas là, le juge ne peut examiner le dossier, à l'exception des cas de « *circonstances insurmontables* ». Ainsi, en cas de grève des avocats, le juge a pu examiner les dossiers malgré tout, alors qu'il ne peut le faire en cas d'absence injustifiée, et qu'il doit alors enjoindre à un autre avocat de prendre le dossier¹⁷.

¹⁶ La loi distingue deux types d'interprétariat. Pour les actes juridiques, ce sont des experts, inscrits sur la liste de la cour d'appel, qui sont exclusivement compétents pour leur traduction. En revanche, les interprètes à l'audience plus généralement n'ont pas besoin d'être experts et donc d'être inscrits dans la liste. Seule la prestation de serment crée un lien de responsabilité pour ces interprètes. Ainsi toute personne prêtant serment est compétente pour traduire les propos des acteurs de l'audience. Pour l'interprétariat en contentieux des étrangers, voir article L. 111-8 du Ceseda.

¹⁷ Jurisprudence constante – voir par exemple Crim. 23 mai 2013, n°12-83.721 et n°12-83.780.

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Toutes juridictions confondues
Proportion de maintenus dont l'avocat de permanence ne s'est pas présenté	0%	9%	0%	1%
Proportion de maintenus dont l'avocat choisi ne s'est pas présenté	0%	4%	6%	1%
Proportion totale de maintenus dont l'avocat ne s'est pas présenté	0%	13%	6%	2%

Il arrive qu'un avocat soit seulement en retard à l'audience. Si dans la plupart des cas le juge accepte de différer le dossier de la personne maintenue concernée, il est arrivé qu'une juge à la cour d'appel refuse de changer l'ordre de passage, rétorquant au maintenu : « *Pas d'avocat ? ... Pas de bras, pas de chocolat !* ».

Les audiences sont généralement chargées. Le nombre de personnes en zone d'attente n'ayant cessé de diminuer depuis des années, il pourrait être défendu que les audiences sont corrélativement moins chargées qu'auparavant. Néanmoins, l'impression de surcharge des audiences tient au fait que le temps passé sur chaque dossier est relativement court, ce qui donne à voir un traitement expéditif des dossiers. Cette surcharge implique pour l'avocat de permanence la défense d'un nombre important de dossiers (jusqu'à une dizaine pour un seul avocat, voire plus) dans un temps restreint. De plus, l'avocat ne peut avoir accès aux dossiers que le jour même et il les découvre environ une demi-heure ou une heure avant le début de l'audience¹⁸. Cela lui laisse peu de temps pour préparer la défense de ses clients, et encore moins pour s'entretenir avec eux de façon suffisante. Pour 7 audiences sur 80, les observateurs ont noté que ce temps d'entretien entre l'avocat de permanence et le maintenu était particulièrement court, ne dépassant pas une dizaine de minutes (ce qui dans le cas de demandeurs d'asile est particulièrement insuffisant pour appréhender les enjeux). Il est arrivé, au tribunal de grande instance, qu'une audience commence sans que l'avocate de permanence n'ait pu voir tous ses clients. Lors d'autres audiences, le juge a dû suspendre l'audience afin de permettre aux avocats de permanence de s'entretenir avec les personnes maintenues.

3. *Des difficultés de compréhension*

Les conditions et parfois le déroulement des audiences sont difficilement appréhendables par les personnes auditionnées. Pourtant, celles-ci ne sont pas toujours correctement informées. De plus, une apparence de connivence entre les acteurs présents à l'audience (juge, avocats, policiers) ne permet pas aux personnes maintenues de comprendre correctement le rôle de chacun et ce qui se passe exactement durant l'audience. Cette apparence de connivence s'explique par le nombre limité d'avocats spécialisés dans le contentieux de la zone d'attente, la technicité de ce contentieux et la fréquence importante de ce type d'audiences, au cours desquelles ils se retrouvent. Ce sont donc souvent les mêmes acteurs, juges comme avocats, qui sont présents.

¹⁸ Lorsque l'Anafé a la possibilité d'envoyer un signalement au juge et au bureau des avocats de permanence, l'avocat peut y avoir accès la veille, mais il n'accède au reste du dossier que le jour même.

Cette atmosphère tend à brouiller les frontières entre les parties et rend difficilement compréhensible le déroulement de l'audience pour les personnes maintenues. La justice ne doit pas seulement être rendue, elle doit aussi donner l'impression d'être rendue.

4. *Des publics plus vulnérables*

Les audiences concernent des maintenus dans des situations extrêmement variables. Tous sont en situation de vulnérabilité de par leur privation de liberté en zone d'attente et des droits réduits par les textes et les pratiques¹⁹, et l'accès au juge et l'exercice des droits par les personnes particulièrement vulnérables (personnes mineures, malades, etc.), au lieu d'être favorisés, sont encore plus difficiles.

Si certains JLD estiment que la zone d'attente ne peut être un lieu adapté pour une femme enceinte au regard du stress occasionné par la privation de liberté et la possibilité d'être embarquée de force dans un avion à tout moment, d'autres juges prononcent la prolongation du maintien, y compris pour celles dont le terme de la grossesse est proche.

Les mineurs constituent une autre catégorie de personnes particulièrement vulnérables²⁰. Si les mineurs isolés doivent toujours être accompagnés lors de l'audience par un administrateur *ad hoc* (AAH) qui les représente légalement²¹, reste la question de la reconnaissance de la minorité, qui, dès lors qu'elle est mise en cause, prive le jeune de cette représentation. Cette situation a été relevée pour deux jeunes, tandis que le juge a demandé un test osseux pour un troisième dont le passeport indiquait qu'il était mineur mais dont le juge doutait de la minorité.

Le maintien d'un mineur en zone d'attente devrait être considéré comme contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants²². Pourtant, au cours des 80 audiences observées, dix juges différents ont prononcé la prolongation du maintien pour au moins un mineur lors de leurs audiences. Parmi les mineurs, il faut toutefois distinguer ici les mineurs isolés (pour qui le juge statue après avoir recueilli l'avis de l'administrateur) des mineurs accompagnés (pour qui le juge ne statue qu'à travers la situation des parents). De fait, pour les mineurs accompagnés, il arrive fréquemment devant le JLD que les mineurs soient tenus de rester dans la salle annexe lorsque le juge entend le cas des parents. Au contraire, dans d'autres affaires, le juge fait aussi intervenir les mineurs accompagnés pendant l'audience en leur donnant la parole.

Un juge a justifié le maintien d'un mineur au motif que le mineur serait toujours « *mieux protégé en zone d'attente qu'à l'extérieur* ». Cet argument pose deux problèmes distincts.

¹⁹ Pour aller plus loin, voir Anafé, « Voyage au centre des zones d'attente. Rapport d'observations dans les zones d'attente », novembre 2016.

²⁰ La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) estime que les mineurs isolés étrangers sont « triplement vulnérable » (voir la page « Mineurs étrangers isolés » sur le site internet de l'institution : <http://www.cncdh.fr/fr/dossiers-thematiques/mineurs-etrangers-isoles-0>) ; Anafé, OEE, RESF, Journal du droit des jeunes, « Stop à l'enfermement des mineurs en zone d'attente ! », 25 juin 2015, lettre ouverte disponible sur <https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/250615/stop-lenfermement-des-mineurs-en-zone-dattente>.

²¹ Depuis la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, l'article L. 221-5 du Cesda prévoit la désignation sans délai pour représenter le mineur non accompagné d'un représentant légal.

²² Le 12 juillet 2016, la CEDH a condamné la France pour traitements inhumains et dégradants, violation du droit à la liberté et à la sûreté et violation du droit à une vie familiale normale pour l'enfermement de mineurs étrangers avec leurs parents en centre de rétention administrative.

D'une part, il ne tient pas compte des tentatives d'embarquement que le mineur peut subir à tout moment en zone d'attente et de l'impact psychologique que le maintien peut avoir sur lui. D'autre part, cet argument occulte le fait que si, effectivement, dans certains cas (notamment lorsqu'il existe un risque de traite), le jeune pourrait se trouver « mieux protégé » en zone d'attente²³, c'est seulement en attendant son renvoi et c'est précisément parce que les structures d'accueil en France sont défailtantes (le risque de fugue étant non négligeable). Surtout, il semble que l'évidence de l'inadaptabilité des conditions d'accueil en zone d'attente, lieu de privation de liberté, bien que parfois prise en compte par les juges, n'influence pas systématiquement leur décision. Une juge s'est ainsi adressée à la mère d'une fillette de deux ans en ces termes : « *Je l'ai visitée la zone d'attente. Ce n'est pas l'idéal pour un enfant, mais ce n'est pas une prison non plus, hein !* ».

Des personnes malades sont également maintenues en zone d'attente, sans que leur état de santé ne soit systématiquement pris en compte²⁴. Il n'existe pas de droit à la santé en tant que tel et encadré en zone d'attente ni de protection spécifiquement prévue dans les textes contre le renvoi des personnes malades depuis les frontières. Si en effet les maintenus ont bien le droit de voir un médecin²⁵, le simple fait d'être malade ne donne pas droit à la libération, même lorsque le professionnel de la santé déclare l'incompatibilité du maintien en zone d'attente avec la situation médicale de la personne. Si l'état de santé est parfois pris en compte en vue de la prolongation ou non du maintien, l'inverse est aussi vrai. C'est ainsi qu'un juge a demandé la prolongation d'un maintenu malade alors que son cas nécessitait, selon l'avis des médecins, une prise en charge hospitalière.

C. Des pratiques source d'insécurité juridique

1. *Un déroulement d'audience et des informations variables selon les juges*

Lors des observations d'audiences, les bénévoles et stagiaires ont été attentifs à trois attitudes des juges :

Donnent-ils la parole au maintenu et/ou lui posent-ils des questions ?

Motivent-ils leurs décisions à l'oral ?

Informent-ils le maintenu de la possibilité de faire appel ?

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Toutes juridictions confondues
Le juge donne la parole au maintenu ou lui pose des questions	64%	47%	65%	54%
Le juge motive oralement ses décisions	68%	0%	6%	36%
Le juge informe le maintenu de la possibilité de faire appel	19%	/*	7%	29%

* appel très rare dans ce cas, cf. ci-dessous

²³ En cas de traite, le maintien empêche que le mineur soit repris par le réseau. Cependant, le mineur risque le renvoi vers son pays d'origine et risque d'être repris par le réseau qui a précisément pu causer son départ.

²⁴ Anafé, « [Santé en zone d'attente : état des lieux et perspectives](#) », décembre 2014.

²⁵ L'article L. 221-4 du Ceseda prévoit le droit pour tout maintenu de voir un médecin.

Lors des audiences, le juge ne donne pas systématiquement la parole au maintenu. Si c'est le cas pour 65% des personnes maintenues présentées devant le juge administratif et 64% des maintenus présentés au tribunal de grande instance, cela ne concerne que 47% d'entre elles à la cour d'appel. La possibilité pour la personne auditionnée de s'exprimer est pourtant essentielle, pour préciser sa situation, rectifier des informations ou attirer l'attention du juge sur certains éléments.

Il arrive aussi fréquemment que le juge entende ensemble des personnes qui n'ont aucun lien personnel entre elles, mais qui voyageaient ensemble ou qui ont simplement la même nationalité. Ainsi, au tribunal de grande instance, deux personnes ont été présentées ensemble devant le juge, alors qu'elles ne se connaissaient pas, pour la seule raison qu'elles étaient toutes deux en provenance d'Athènes et de nationalité congolaise. Ce cas de figure a été relevé dans 6 audiences sur 80, ce qui tend à montrer que cette pratique des juges n'est pas isolée. Or, c'est bien la situation individuelle de chaque maintenu que le juge est censé examiner.

Le juge donne systématiquement le sens de sa décision à la personne concernée mais les raisons qui l'ont motivée ne sont pas toujours expliquées. Si la motivation orale des décisions est fréquente au tribunal de grande instance (elle concerne 68% des maintenus), elle est très rare au tribunal administratif et n'a jamais été observée à la cour d'appel²⁶. Or, cette motivation orale permet à la personne maintenue de comprendre les raisons du sens de la décision, avec la présence de l'interprète et de l'avocat pour les lui expliquer quand bien même le maintenu reçoit une copie en français de la décision. De plus, au tribunal administratif, la décision communiquée à la fin de l'audience n'est pas motivée. La motivation n'est transmise que plus tard, parfois plusieurs jours après l'audience, au risque que la personne ait déjà été renvoyée avant d'être informée des motivations de la décision la concernant.

L'information sur la possibilité de faire appel est une pratique encore plus aléatoire. Selon le type de juridiction, administrative ou judiciaire, l'enjeu de cet information n'est par ailleurs pas le même. Au tribunal administratif, seulement 7% des personnes auditionnées ont été informées, mais cette information doit nécessairement être inscrite dans la décision motivée écrite, et en tout état de cause, l'appel devant la cour administrative d'appel n'est pas suspensif, doit être déposé dans les 15 jours et sera examiné bien après la fin du délai légal de maintien.

L'absence d'information sur la possibilité de faire appel est davantage problématique au tribunal de grande instance, où elle est de première importance pour permettre aux personnes maintenues d'avoir une autre chance de mettre fin à leur maintien. Cela est d'autant plus important qu'un certain nombre de difficultés viennent s'ajouter lorsqu'un maintenu souhaite faire appel. Le délai de recours est de 24 heures et l'appel doit respecter des conditions (la déclaration d'appel doit être motivée, rédigée en français et signée par la personne maintenue elle-même). A noter que si l'on attend du juge qu'il informe des tenants et aboutissants de sa décision (et donc la possibilité de faire appel), il relève du devoir de l'avocat d'informer son client des possibilités de faire appel²⁷.

²⁶ La motivation est normalement écrite, et transmise via l'ordonnance rédigée en français, à la fin de l'audience.

²⁷ La Cour de cassation tire de l'article 412 du code procédure civile l'obligation pour l'avocat d'informer son client sur les voies de recours existant contre les décisions rendues à son encontre (voir par exemple : Cour de cassation, civile, Chambre

2. Une proportion variable de décisions défavorables aux maintenus

Sur les 482 décisions rendues à la suite des audiences observées, 288 ont été défavorables à l'étranger, soit 73% d'entre elles. Par décision défavorable, on entend ici une décision de justice qui donne raison à l'administration : la prolongation du maintien en zone d'attente par le JLD, l'infirmité de la libération du maintenu ou la confirmation de la prolongation de son maintien par la cour d'appel, ou le rejet du recours asile au tribunal administratif.

Juridiction	Tribunal de grande instance	Cour d'appel	Tribunal administratif	Toutes juridictions confondues
Nombre de requêtes présentées	391	56	35	482
Nombre de décisions défavorables	218	40	30	288
Proportion de décisions défavorables	58%	83%	90%	73%

Le pourcentage de décisions favorables à l'étranger varie en fonction du type d'audience. Si au tribunal de grande instance, 42% des requêtes de l'administration sont rejetées, en faveur de la libération de la personne maintenue, à la cour d'appel, seules 17% des décisions sont favorables au maintenu. Enfin, au tribunal administratif, ce ne sont que 10% des recours des étrangers contre les refus d'admission au titre de l'asile qui sont acceptés.

3. Des dérives fréquentes de la part de tous les acteurs pendant l'audience

Des dérives fréquentes ont pu être observées pendant les audiences, de la part tant de certains policiers et juges que d'avocats, de l'administration comme de la défense.

Les observateurs ont pu relever des remarques déplacées envers les maintenus dans la prise de parole de certains avocats. Lors d'une audience, alors qu'une mère accompagnée de son enfant se plaignait de la chaleur dans la zone d'attente de Roissy, pour attirer l'attention du juge sur les conditions difficiles dans lesquelles son enfant était maintenu, l'avocat de l'administration a répondu : « *c'est vrai qu'il fait chaud en zone d'attente, mais certainement pas plus chaud qu'en Afrique* ». Elle a ajouté qu'il s'agissait à Roissy « *quand même [d]une prestation hôtelière* »²⁸. Pour trois autres audiences, les comptes rendus font état de moqueries de la part des avocats de la défense comme de l'administration, qui ont tourné en dérision la situation des personnes maintenues ou se sont moqués de la consonance étrangère de leur nom. Cela peut apparaître encore plus problématique lorsque les propos viennent de l'avocat de la défense, qui doit défendre la personne maintenue.

Comme pour les policiers (voir pages 8 et 9) et les avocats, certaines attitudes problématiques de la part des juges ont pu être relevées. Une situation récurrente concerne les cas où le juge semble manifestement prendre parti pour l'administration, au détriment de la défense, quel

civile 1, 4 février 2015, 14-10.841, Inédit / Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 13 novembre 1997, 95-14.141, Publié au bulletin).

²⁸ Aux termes de l'article L.221-2 du Ceseda, la zone d'attente peut « *inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier* ».

que soit le dossier. Cette situation a été relevée explicitement dans quatre audiences judiciaires mais des indices de cette tendance ont été notés dans près d'une dizaine d'entre elles. Durant une audience au tribunal de grande instance, un juge s'est épanché en rictus lors de la plaidoirie de l'avocat de la défense, tandis qu'il est resté stoïque lorsque l'avocat de l'administration prenait la parole. A la cour d'appel, un juge a semblé porter une attention particulière à contester systématiquement les arguments de la défense. Une autre juge, au tribunal administratif, s'est montrée particulièrement désagréable avec les avocats de la défense, acquiesçant en revanche à chaque réflexion de l'administration.

Dans quatre audiences différentes, des avocats de la défense ont fait explicitement part d'une partialité manifeste du juge. Comme au tribunal administratif concernant une juge pour faire état du fait qu'elle rejette la quasi-totalité des requêtes qui lui sont soumises. Au tribunal de grande instance, avant le début d'une audience, un avocat a affirmé, après avoir découvert le nom du juge présidant la séance, qu'« *aujourd'hui, personne ne sort* » (et effectivement, personne n'est sorti). Toujours à Bobigny, plusieurs avocats de la défense ont pu se plaindre lors d'une audience qu'ils ne servaient à rien, l'avis de la Présidente étant selon eux pris avant les audiences, toujours en défaveur des personnes maintenues. A la cour d'appel, un juge a ouvertement critiqué un juge des libertés et de la détention qui avait libéré de nombreuses personnes la semaine précédente, comparant l'audience à un « *festival* ».

Les remarques d'une juge à la cour d'appel soulèvent des interrogations, sinon l'inquiétude, lorsque celle-ci semble mépriser les principes mêmes dont elle est garante. Ainsi en est-il d'une juge qui a mis en garde un maintenu à qui elle venait de demander pourquoi il avait déposé sa demande d'asile en France : « *Évitez-moi le pays des droits de l'Homme blablabla, ça va encore plus m'énerver* ». D'autres formulations ont été relevées, telles que : « *le droit de Madame n'a pas été respecté ? On s'en moque éperdument, cela ne lui a pas fait grief* ».

Il est également arrivé que des personnes maintenues fassent l'objet de moqueries de la part des juges. Certaines observations font état de « *blagues humiliantes* » ou de « *blagues à connotation sexuelle* ». Chacun est conscient du fait que le contentieux des personnes maintenues ou retenues est un contentieux technique, de masse, et répétitif. Mais ce type de propos et attitudes irrespectueux voire méprisants envers les maintenus semblent fréquents. Les demandeurs d'asile en particulier font l'objet de remarques ou d'attitudes déplacées. Ainsi, un juge a répondu abruptement à un maintenu de nationalité nigérienne dont la demande d'asile avait été rejetée et qui répétait « *je ne veux pas repartir, je vais mourir* », un simple « *très bien, merci* ». D'autres juges s'agacent à haute voix de personnes en « *procédure Dublin* », en les taxant de « *touristes de l'asile* »²⁹, comparant la demande d'asile au « *jeu des mille bornes* » ou encore à « *un tour de l'Europe* ».

Enfin, au fil des observations revient fréquemment la manifestation d'une certaine impatience de la part de certains juges. Celle-ci peut s'illustrer de plusieurs manières. Un juge, pressé par le temps pendant l'audience, a omis de donner la parole aux avocats dans plusieurs affaires. Une autre juge a quant à elle repris l'audience avant l'heure qu'elle avait elle-même annoncée, prenant le risque que certains avocats ou interprètes ne soient pas encore de retour.

²⁹ Cette expression s'est répandue avec l'introduction dans le droit de l'Union européenne de l'objectif de lutter contre l'« *asylum shopping* », depuis le règlement n°343/2003 du Conseil, du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (dit « *règlement Dublin II* »).

Vers la délocalisation

Les observations d'audiences relative aux contentieux de la zone d'attente amènent des critiques sur le contrôle juridictionnel opéré et le respect du droit au procès équitable.

A partir de septembre 2017, les audiences « 35 quater » du tribunal de grande instance de Bobigny seront délocalisées en zone d'attente de Roissy, dans une annexe du tribunal accolée au lieu d'hébergement de la zone d'attente. Cette possibilité est prévue par la loi depuis 2003, et la délocalisation à Roissy - à laquelle l'Anafé et de nombreux autres acteurs (parmi lesquels des organisations, avocats, magistrats, instances de protection des droits humains...) sont opposés³⁰ - résulte d'un projet de longue date mettant ainsi en place une justice d'exception pour les étrangers.

Cette délocalisation fait craindre une dégradation des conditions d'accès à la justice pour plusieurs raisons.

Le tribunal est déplacé dans un environnement policier où la PAF a pour objectif le renvoi des personnes maintenues, et le projet de délocalisation pose des difficultés au regard du respect des droits de l'homme et porte atteinte à plusieurs des principes du procès équitable, notamment aux principes d'impartialité apparente de la juridiction et de publicité des débats ainsi qu'aux droits de la défense.

D'une part, au regard de la publicité des débats : même si les audiences seront toujours publiques, elles seront probablement moins fréquentées du fait de leur difficile accès. La justice doit être publique, c'est l'une des conditions de son indépendance comme de son impartialité. D'autre part, la délocalisation risque d'isoler les avocats de leurs confrères, mais également le juge de sa juridiction.

La délocalisation participe finalement de l'invisibilisation des personnes étrangères.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'Anafé entend porter une attention particulière à cette délocalisation pour en mesurer les effets sur le contrôle juridictionnel judiciaire.

Il existe déjà des audiences délocalisées pour plusieurs centres de rétention administrative, dont l'annexe du TGI de Meaux à quelques centaines de mètres du CRA du Mesnil-Amelot depuis 2013 près de l'aéroport de Roissy – Charles de Gaulle (qui avait suscité également une importante mobilisation). Les conséquences de cette délocalisation sont ³¹: atteinte à la publicité des débats du fait de l'isolement de cette cour, confusion entretenue entre lieu d'enfermement et lieu de justice, et coupure entre ce tribunal et sa juridiction-mère.

Une telle dégradation de la justice est ainsi également à craindre en zone d'attente de Roissy.

³⁰ Récemment : - « [Défendre et juger sur le Tarmac](#) », Tribune collective publiée le 6 juin 2013 dans Libération

- « [Pour les étrangers : La justice dans les aéroports !](#) » [Action Collective] Bus Tour - 17 septembre 2013

- [Action collective] - OEE - [Délocalisation d'une salle d'audience à Roissy \(Lettre ouverte au ministre de la justice\)](#), 25 novembre 2016

- [Action collective] - OEE - [Lettre ouverte à l'attention de Matthias Fekl concernant la délocalisation d'une salle d'audience à Roissy](#), 20 avril 2017

³¹ La Cimade, revue Causes communes, « [Quelle justice pour les étrangers ?](#) », janvier 2017.

Recommandations

Au vu des constats présentés dans ce rapport, des violations répétées des droits fondamentaux des personnes maintenues et dénoncées depuis des années et de son expérience, l'Anafé rappelle les recommandations suivantes :

- que toute personne maintenue en zone d'attente puisse être correctement informée de sa situation, de la procédure appliquée et de ses droits ;
- que toute personne maintenue en zone d'attente puisse exercer pleinement et effectivement ses droits, et puisse voir ses droits respectés et être traitée dignement à tous les stades de la procédure ;
- que chaque situation soit étudiée au cas par cas et que les intéressés ne fassent pas l'objet de décisions ou de pratiques arbitraires et abusives.

De plus, l'Anafé demande :

- L'arrêt de l'enfermement administratif des mineurs, qu'ils soient isolés ou accompagnés ;
- La mise en place d'une permanence d'avocats gratuite en zone d'attente, accessible dès le placement en zone d'attente ;
- La garantie de l'accès au juge pour toutes les personnes maintenues ;
- La mise en place d'un recours suspensif et effectif pour tous les étrangers contre la mesure de privation de liberté et de renvoi, et dans le cadre du contentieux judiciaire ;
- La mise en place d'un recours réellement effectif contre les rejets de demandes d'admission au titre de l'asile ;
- L'intervention du JLD au bout de 48 heures contre 96 heures actuellement ;
- L'abandon du projet d'ouverture de la salle d'audience « délocalisée » du Tribunal de grande instance de Bobigny en zone d'attente de Roissy.