

**anafe**

Association nationale  
d'assistance aux frontières  
pour les étrangers

---

# **Frontières françaises : 30 ans d'enfermement et de violations des droits**

---

**Actes du colloque du 28 février 2020**

Décembre 2020

## Abréviations

AAH	Administrateur <i>ad hoc</i>
ADP	Aéroports de Paris
AIF	Amnesty International France
AG	Assemblée générale
Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
CA	Conseil d'administration
CAIF	Conseil des associations d'immigrés en France
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CRA	Centre de rétention administrative
CRF	Croix-Rouge française
DA	Demande d'asile
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (MI)
FTDA	France terre d'asile
GASAI	Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration (PAF)
GIAEF	Groupe d'information et d'aide pour les étrangers aux frontières
GISTI	Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s
HCR/UNHCR	Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
JLD	Juge des libertés et de la détention
LDH	Ligue des droits de l'homme
MAE	Ministère des affaires étrangères
Me	Maître
MI	Ministère de l'intérieur
MIE	Mineur isolé étranger
MRAP	Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPPA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMI	Office des migrations internationales (ancien OFII)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations-Unies
OQT	Obligation de quitter le territoire
PAF	Police aux frontières
PCF	Parti communiste français
PM	Premier ministre
PPA	Point de passage autorisé
PV	Procès-verbal
RATATA	Recours contre le refus d'entrée au titre de l'asile
RESF	Réseau éducation sans frontières
SPAC	Syndicat des pilotes de l'aviation civile
SUNAC	Syndicat national unitaire des navigants de l'aviation civile
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
UCIJ	Unis contre l'immigration jetable
UDAF	Union départementale des associations familiales
ZA	Zone d'attente
ZAPI 3	Zone d'attente pour personnes en instance (Lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle)

## Remerciements

L'Anafé souhaite remercier les intervenants et intervenantes du colloque : Thierry Cordier, Alexandre Moreau, Laure Palun, François Julien-Laferrière, Simon Foreman, Marjane Ghaem, Agnès Antoine, Claire Rodier, Arnaud Veisse, Patrick Delouvin, Laurent Giovannoni, Anne-Sophie Wallach, Jean-Eric Malabre, Anna Tagliabue, Sylvia Zappi, Adeline Hazan, Catherine Teule, Hélène Gacon, Michel Croc, Camille Gendrot, Jean-François Dubost, Gérard Sadik, Patrick Berdugo, Jean-François Martini, Jean Matringe, Catherine Teitgen-Colly et Ophélie Marrel.

L'Anafé souhaite également remercier les membres du comité d'organisation et du comité logistique et notamment les bénévoles, visiteurs, observateurs et membres de l'Anafé qui ont permis le bon déroulé de cette journée.

Des remerciements particuliers sont adressés aux membres individuels et membres organisations de l'Anafé : ACAT France, Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France, Avocats pour la défense des droits des étrangers, Comede, Comité pour la santé des exilés, Comité Tchétchénie, ELENA-France, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, Groupe accueil et solidarité, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), Jesuit Refugee Service-France, La Cimade, Ligue des droits de l'homme, Migrations santé, Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), Syndicat des avocats de France, Syndicat de la magistrature, Syndicat CFDT des personnels assurant un service Aéroport de Paris et la Fédération générale des transports et de l'équipement CFDT qui a accueilli.

Des remerciements spéciaux sont adressés à la FGTE-CFDT qui a accueilli le colloque et AIF qui a permis de prolonger cette rencontre.

L'Anafé remercie l'équipe salariée, incluant les stagiaires, pour son extraordinaire mobilisation lors de cette journée.

Un immense merci est également adressé à Muriel Cravatte pour la captation et le montage vidéo.

Enfin, la rédaction de ces actes n'aurait été possible sans le travail minutieux d'Anna Tagliabue, bénévole et membre de l'Anafé et Laure Palun, directrice.

*À toutes les personnes exilées et militantes qui accompagnent l'Anafé dans ses luttes depuis 30 ans.*

Avec le soutien de :



Ainsi que des barreaux de Bordeaux, Grasse, Marseille, Nantes, Strasbourg, Toulouse, de la Seine Saint-Denis, et du Val-de-Marne.

# Sommaire

<b>Abréviations .....</b>	<b>2</b>
<b>Remerciements.....</b>	<b>3</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>4</b>
<b>Présentation des actes du colloque.....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
Accueil.....	6
Ouverture du colloque .....	7
<b>Table ronde 1 – Les lieux privatifs des libertés, un outil des politiques migratoires en devenir ?.....</b>	<b>10</b>
La genèse des zones d'attente, retour sur un régime juridique atypique.....	10
Les voies de fait et consignations à bord .....	19
Les zones d'attente temporaires : de la théorie aux pratiques ultra-marines .....	23
Les lieux privatifs de liberté aux frontières intérieures.....	30
Les entraves à la mobilité au niveau européen .....	32
<b>Table ronde 2 – L'Anafé ou l'histoire d'un réseau militant .....</b>	<b>37</b>
La constitution et la composition de l'Anafé / 1987-1989.....	37
Le droit comme moyen de lutte.....	44
Les bras de fer avec les autorités .....	45
Observer pour témoigner .....	47
<b>Table ronde 3 – Le droit d'accès dans les zones d'attente.....</b>	<b>51</b>
Les droits fondamentaux des personnes retenues en zone d'attente .....	51
Le droit d'accès des associations .....	53
La convention ZAPI : une spécificité de l'Anafé.....	55
Recul du droit d'accès : recul de l'accès aux droits.....	59
<b>Table ronde 4 – Les grands enjeux d'aujourd'hui et de demain .....</b>	<b>66</b>
La criminalisation des militants .....	66
L'accès au juge administratif .....	69
L'accès au juge judiciaire et la permanence d'avocats .....	72
De la fin de l'enfermement des enfants à la fin de l'enfermement.....	74
Vers la liberté de circulation ?.....	76
<b>Conclusion de la journée.....</b>	<b>89</b>
Les droits des migrants, les grands oubliés de la politique migratoire.....	89
Mot de conclusion .....	93
<b>Pour aller plus loin .....</b>	<b>94</b>

## Présentation des actes du colloque

Il y a 30 ans, l'État était condamné car il enfermait illégalement des personnes aux frontières françaises dans des conditions inhumaines. Pour prêter assistance à ces personnes, des associations de défense des droits humains et des syndicats professionnels se sont réunis pour créer l'Anafé.

Célébrant ses 30 ans, l'Anafé a organisé le vendredi 28 février 2020 un colloque retraçant les combats qu'elle mène depuis ses débuts pour la défense des droits des personnes enfermées aux frontières.

À partir d'éléments historiques, théoriques, juridiques, mais aussi d'expériences de terrain dans les lieux privatifs de liberté aux frontières, ce colloque nous a permis de montrer en quoi les enjeux à l'origine de la création de l'Anafé sont toujours d'actualité dans une Europe qui développe l'obsession d'être une forteresse assiégée. À l'heure où l'Europe parle de plateforme de débarquement, le concept de zone d'attente est plus que jamais d'actualité.

La première table ronde du colloque « *Les lieux privatifs de liberté, un outil des politiques migratoires en devenir ?* » a eu pour objectif de revenir sur la privation de liberté aux frontières extérieures – mais aussi intérieures – de la France et de l'espace Schengen à travers le régime juridique de la zone d'attente et les privations de liberté illégales d'hier et d'aujourd'hui, ainsi que d'envisager les évolutions possibles.

À travers la deuxième table ronde « *L'Anafé ou l'histoire d'un réseau militant* », l'objectif a été d'analyser la composition et l'action de l'Anafé qui est un modèle organisationnel à part. Son intervention dans les lieux privatifs de liberté est sans cesse questionnée en raison des conséquences de l'enfermement sur les personnes que l'Anafé accompagne. Que ce soit dans sa composition, dans son objet ou dans les actions qu'elle met en œuvre, l'Anafé doit sans cesse se renouveler.

La troisième table ronde « *Le droit d'accès dans les zones d'attente* » a questionné l'existence du droit d'accès dans les zones d'attente, les problématiques et les enjeux qui y sont liés. En effet, le droit d'accès dans les lieux privatifs de liberté est un fondement de l'action de l'Anafé en zone d'attente et une de ses revendications premières. Il inclut celui du CGLPL, des parlementaires, des journalistes, etc. Quant au droit des associations, sa construction a été longue et reste fragile. Que ce soit en outre-mer, dans les zones d'attente en métropole ou aux frontières terrestres, le droit de regard de la société civile est actuellement menacé.

Dans la quatrième et dernière table ronde du colloque « *Les grands enjeux aujourd'hui et de demain* », les intervenants ont discuté des revendications principales de l'Anafé, à savoir l'accès effectif aux juges, la permanence d'avocats et la fin de l'enfermement. Au-delà de ces aspects, le travail aux frontières fait face à des enjeux de plus en plus importants, tels que les limitations du droit d'asile, et doit réagir à un contexte croissant de criminalisation des personnes solidaires aux personnes exilées. Comment faire face à tous ces enjeux ?

Les interventions de ce colloque, qu'on peut ici lire intégralement, représentent ainsi un précieux recueil de témoignages, de jurisprudences et de réflexions sur plusieurs thématiques concernant le(s) droit(s) des personnes étrangères et les luttes contre leur non-respect. À la fin de chaque table ronde, il a été décidé de retranscrire la discussion qui a eu lieu avec le public puisque représentative d'une réflexion politique dialoguée qui se nourrit de plusieurs voix. L'hétérogénéité des interventions nous a non seulement permis d'avoir une vision plus exhaustive de l'action de l'Anafé mais elle constitue également un puissant instrument de compréhension de la réalité et de transformation collective des injustices et violations des droits aux frontières françaises. Pour cette raison, nous avons fait le choix de conserver l'authenticité de chaque intervention en respectant leur diversité de forme.

## Introduction

---

### Accueil

**Thierry Cordier, FGTE-CFDT**

Bonjour à toutes et tous,

Je vous souhaite donc la bienvenue dans ce lieu qui est habituellement celui où se prennent les décisions de la CFDT et je vous assure que c'est encore un très grand honneur pour la FGTE de vous accueillir en ce lieu chargé d'histoire collective.

L'Anafé fête donc ses 30 années d'existence. Rappelons-nous que c'est pour faire face à des mesures mises en place par les différents gouvernements, qu'ils soient de droite ou de gauche, et d'une politique de plus en plus stricte des contrôles des flux migratoires, sous prétexte de lutter contre l'immigration irrégulière, que s'est mise en place une prise de conscience de la situation de ces migrants appelés à l'époque les immigrés.

Notre fédération par le biais de ses syndicats de personnel navigant et/ou au sol que sont le SPASAF et le SPASAP avaient tiré le signal d'alarme pour dénoncer certaines pratiques éhontées dans ces lieux des plus discrets que sont les aéroports, vers des associations humanitaires. En effet, les étrangers se voyaient refuser l'entrée sur le territoire et maintenus parfois de longues semaines dans des zones d'attente et dans des conditions innommables.

C'est ainsi que se sont créés les prémices de l'Anafé.

Grace à ses membres, un premier coin est venu se glisser contre ces pratiques en conduisant le ministère de l'intérieur à légiférer pour donner une base légale au maintien des étrangers en zone d'attente.

La mission de l'Anafé est donc de faire respecter les droits des personnes, mais également de mettre en lumière certaines pratiques indignes de maintien et de refoulement aux frontières.

Au fil des années, l'Anafé est devenue, pour nous comme tant d'autres, une référence en qualité de ressource pour un soutien direct et indirect, mais aussi une source d'analyse, de sensibilisation et de communication sur ce sujet.

Malgré de belles victoires, l'enfermement systématique des mineurs à la frontière et leur renvoi forcé perdurent. Il manque toujours cette notion de recours suspensif pour les étrangers qui ne sont pas demandeurs d'asile.

Si la FGTE a décidé et ce, depuis de nombreuses années, d'être membre à part entière de l'Anafé, c'est que cette dernière répond à nos notions de solidarité entre les peuples. Une solidarité qui fait que la notion de frontières ne devrait en aucune façon exister.

Une solidarité, mais aussi le respect de l'humain, ce locataire de la planète TERRE : quelles que soient sa nationalité, sa religion, son origine, ses appartenances politiques, hormis les partis nationalistes contraires au principe de la déclaration d'intention de la CFDT. Une solidarité comme nous l'avons eue par le passé et l'avons encore lorsqu'il faut défendre le respect de l'individu et non tels ou tels intérêts économiques, ou politiques.

Cette notion de frontière n'étant qu'une appropriation de territoires et fixant une limite imaginaire. Les flux migratoires ont toujours existé et certains devraient se rappeler que dans certaines périodes sombres les occupants de ce pays faisaient partie de ces flux de migrants.

Ces flux vont malheureusement s'accroître en obligeant les individus contraints et forcés de partir d'où ils sont nés et ont leurs racines et ce pour des raisons qui sont d'ordre politique, économique et, demain, climatique.

Pour la FGTE, il est essentiel qu'un véritable cadre juridique permettant le respect garanti et renforcé des droits de ces expatriés voie le jour. Il nous faut nous préparer à ces flux qui dépasseront bien ceux d'aujourd'hui et il nous faudra faire encore et toujours preuve de plus de solidarité.

La vie n'est belle que si elle n'est faite que de partage, de respect et de toutes ces valeurs que vous possédez toutes et tous.

Comment peut-on accepter dans ce pays qui se dit terre d'asile que ces droits élémentaires à la dignité des migrants adultes et plus encore des enfants soient bafoués ?

Pour nous, il faut que la justice se tienne en des lieux réservés à dire le droit et non comme ceci se passe actuellement.

L'Anafé est partie de nos orientations politiques et ce depuis de nombreuses années et le sera de nouveau lors de notre 13<sup>e</sup> congrès qui se déroulera dans un peu plus d'un mois. Il y aura lieu lors des 4 prochaines années de renforcer nos moyens d'actions en construisant un maillage de militants FGTE et visiteurs Anafé pour continuer d'interagir au plus vite pour venir contrer ces pratiques inhumaines mises en place et/ou tolérées par les gouvernements.

Nos Unions Fédérales Aériennes et Maritimes s'y emploieront car c'est pour nous un des socles de solidarité qui fait que la FGTE s'est toujours impliquée dans les combats.

La FGTE-CFDT sera encore et toujours ce relais nécessaire à votre disposition. Je m'arrêterai là, car le temps est compté pour placer tous ces sujets qui nous sont proposés dans cette journée,

Passez un bon colloque.

## **Ouverture du colloque**

### ***Alexandre Moreau, Président de l'Anafé***

Chers amis, bonjour et merci d'être venus nombreuses et nombreux pour cette journée spéciale que nous organisons à l'occasion des 30 ans de l'Anafé.

30 ans, quelle histoire ! Nous en avons des victoires à fêter ensemble, mais nous avons également de nombreux combats à poursuivre, des illégalités, de l'insoutenable à dénoncer et à faire cesser à notre échelle, souvent modeste mais jamais illégitime.

Aujourd'hui, nous recevons des invités de marque, des intervenants de grande qualité qui ont accompagné ou accompagnent nos batailles.

Avec eux, nous parlerons, d'abord, des lieux de privation de liberté et nous nous attacherons à démontrer qu'ils sont des outils terribles au service des politiques migratoires.

Souvenons-nous que lorsque l'Anafé a été créée il fallait dénoncer la zone de non droit, l'absence de cadre juridique qui permettait l'enfermement pour le moins indigne de milliers de personnes dans les aéroports.

Ce fut notre première bataille : la création du cadre juridique des zones d'attente. La bataille fut-elle gagnée par le passage d'une zone de non droit à une zone de sous-droit, je ne doute pas que nos intervenants, aujourd'hui, nous éclaireront sur ce point. Nos intervenants nous donneront probablement une définition juridique de ces zones d'attente. Mais pour les décrire, je ne résiste pas à reprendre ce que Georges Perec disait dans le film de Robert Bober, *Récits d'Elis Island*, au sujet de la fameuse île de débarquement, avant l'entrée sur le continent américain : « *Ce n'était pas encore l'Amérique : seulement un prolongement du bateau, un débris de la vieille Europe où rien n'était acquis, où ceux qui étaient partis n'étaient pas encore arrivés, où ceux qui avaient tout quitté n'avaient encore rien obtenu* ». C'est ça, la zone d'attente.

La seconde table ronde portera sur l'histoire, riche, longue et parfois mouvementée, du réseau militant qu'est l'Anafé. Dans le mot de soutien du GISTI à l'Anafé, chère Vanina, tu écris que « *l'Anafé incarne de façon exemplaire l'action collective* ». En effet, quelle aventure que cette association d'organisations, cette mise en commun des forces collectives au service d'une cause. Ce ne fut pas toujours simple et ce fut parfois long. Mais les organisations membres (associations et syndicats) peuvent être fières du travail collectif accompli. Et même si nous avons ouvert l'association à des membres individuels, transformant ainsi notre modèle associatif, nous restons attachés à la présence de nos membres associatifs et syndicaux, que je veux ici remercier chaleureusement.

Nous parlerons ensuite du droit d'accès dans les zones d'attente, de l'entrée du regard citoyen dans ces lieux d'enfermement, c'est-à-dire de la grande victoire de l'Anafé. C'est aussi grâce à ce droit d'accès que, 30 ans après sa création, l'Anafé peut dresser un constat terrible et sans appel : les zones d'attente sont et demeurent des espaces de sous-droit et d'opacité. Tout ou presque est encore à conquérir pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes qui tentent d'entrer sur notre territoire.

Dans un contexte global, où l'on enregistre un triste record du nombre de déplacés dans le monde, l'impératif de protection de populations déplacées, persécutées, opprimées, massacrées ou affamées devrait prévaloir sur les logiques sécuritaires, de contrôle des flux migratoires et les discours de peur. Pourtant, chaque année, l'Anafé constate que le contrôle des frontières l'emporte sur le nécessaire accueil et la protection des étrangers, en particulier des personnes les plus vulnérables.

Notre quatrième temps de la journée, et non des moindres, sera consacré aux grands enjeux d'aujourd'hui et de demain. Le premier dont je souhaite vous parler est bien sûr celui du délit de solidarité.

Nous devons le rappeler et le dénoncer sans relâche par crainte que la situation devienne banale, acceptable et justifiable : les pressions policières, les contrôles d'identité à la chaîne, le fichage des militants solidaires, les menaces de poursuites, les convocations à des auditions libres, les perquisitions et les gardes à vue font désormais partie intégrante de la vie des militants solidaires.

Je vous invite à adresser, avec moi, amitié et soutien à tous nos amis poursuivis pour avoir érigé ce principe de fraternité en devoir d'action et de solidarité envers les personnes exilées en difficulté ou en péril à la frontière franco-italienne.

Non, nous ne nous les laisserons pas nous empêcher de porter assistance et secours à des êtres humains en danger de même que nous ne les laisserons jamais bafouer les droits humains et pourchasser les exilés dans les montagnes sans réagir.

Chers amis, lorsque je lis et vois ce qui se passe à nos frontières, je pense aux mots puissants et terribles de l'Abbé Pierre dans son appel de février 1954 et nous pourrions ensemble le paraphraser ainsi « *Chers amis, au secours. Plus de 40 000 personnes ont perdu la vie dans la Méditerranée depuis 2000 et plus d'une trentaine de personnes, parmi elles plusieurs adolescents, sont mortes en tentant de franchir la frontière franco-italienne depuis 3 ans ou en tentant de rejoindre le territoire français, cachés dans des cargos ou les trains d'atterrissage d'un avion* ».

Permettez-moi d'avoir une pensée très émue pour Blessing, Mamadi, Tamimou, Mamadou, Laurent, Mohamed, Milet, Abderazak, Alfatehe et tous les autres dont j'ignore malheureusement le prénom, pour qui la fuite et le franchissement des frontières a signifié une mort tragique, inacceptable, révoltante et pourtant tout à fait prévisible et nécessairement évitable.

Combien de personnes devront encore perdre la vie dans l'indifférence la plus totale des autorités publiques ? Combien seront encore victimes des politiques migratoires européennes et françaises ?

Celles et ceux qui ont eu la chance de pouvoir traverser sains et saufs sont souvent interceptés et privés de liberté. L'Anafé a récemment pris une position de principe claire et ferme contre l'enfermement. À cet égard, je vous invite à prendre un exemplaire de la note « *S'opposer à l'enfermement* », publiée aujourd'hui et disponible en avant-première pour vous.

Bien trop souvent présenté comme la seule option possible, l'enfermement est devenu un instrument central et banalisé de gestion des populations migrantes en Europe et, au-delà, là où l'Union européenne exporte et délègue ce modèle.

Le seul motif de cette privation de liberté est le non-respect (justifié ou non) des règles relatives au franchissement des frontières et/ou au séjour. Formels ou informels, quel que soit le nom qu'on leur donne, et quel que soit le dispositif législatif, les lieux d'enfermement sont avant tout utilisés avec un objectif de dissuasion et bien souvent avec un motif punitif.

Les logiques à l'œuvre sont généralement les mêmes : rejet et mise à l'écart, invisibilisation des personnes enfermées, opacité des pratiques, fichage et tri, violations des droits fondamentaux !

Il est illusoire de penser qu'il serait possible de priver de liberté et d'enfermer des personnes dans le respect de leur dignité et de leurs droits.

Ce constat, confirmé par les conclusions de toutes les enquêtes et observations de terrain, est celui de pratiques illégales, de détournements de procédures et de violations des droits fondamentaux issus de la privation de liberté elle-même.

Si les politiques migratoires engendrent ou provoquent des maltraitances, des violations des droits, de l'enfermement et même des morts, il nous faudra nous poser la question de la liberté de circulation.

Dans votre message de soutien de la Fasti à l'Anafé, chère Camille, cher Antoine, vous écrivez : « *espérons que la célébration de ses 60 ans sera bien différente : le CESEDA ayant été abrogé et les frontières ouvertes !* ». Puissiez-vous avoir raison !

Enfin, la CNCDH, qui a remis à l'Anafé, en décembre dernier, un prix spécial droits de l'Homme sur le devoir de fraternité, nous fera l'amitié de clôturer cette journée.

Il me reste donc à remercier la CFDT de nous accueillir aujourd'hui, à remercier chaleureusement nos intervenants qui ont accepté de partager avec nous leur savoir, leurs analyses et leur expertise afin d'enrichir nos débats.

Je vous souhaite à toutes et à tous une très belle journée !

## **Table ronde 1 – Les lieux privatifs des libertés, un outil des politiques migratoires en devenir ?**

---

### **Introduction**

**Modératrice : Laure Palun**

Plus de camps, plus d'enfermements, plus de violations de droits et des violences, moins d'humanité ! Voici les tristes constats des militants, des membres et des partenaires de l'Anafé depuis plus de 30 ans. L'Union européenne et la France ont développé des politiques migratoires restrictives et portant atteinte aux droits humains et criminalisant toujours les personnes en migration. L'enfermement est devenu ainsi un outil politique courant, constant et malheureusement toujours mis en avant pour lutter contre un soi-disant « appel d'air », contre un soi-disant « risque migratoire ». Pour commencer cette journée, nos intervenants vont vous présenter successivement les lieux privatifs de liberté d'hier, d'aujourd'hui et peut être, malheureusement, de demain existant aux frontières extérieures ou intérieures de l'Union européenne, en outre-mer, dans les zones d'attente et dans les lieux privatifs de liberté illégaux. Comme conséquence il y a toujours la violation des droits.

### **La genèse des zones d'attente, retour sur un régime juridique atypique**

**François Julien-Laferrière, Professeur émérite de droit public / Président de l'Anafé de 1989 à 1999**

L'histoire du statut des zones d'attente n'est pas un long fleuve tranquille. Bien au contraire, tout au long des cinq dernières décennies, le cours de ce fleuve a été parsemé d'obstacles qui en ont rendu la navigation délicate et ont parfois provoqué quelques accidents de parcours. Pour parcourir cet itinéraire, nous en examinerons successivement – comme le font les historiens pour étudier l'histoire de l'Humanité – l'Antiquité, le Moyen-Âge, les Temps modernes et l'ère contemporaine.

### **L'Antiquité**

Tout commence, vers le milieu des années 70, par la découverte d'une « prison clandestine » dans le port de Marseille.

#### ***Le « Centre d'Arenc » ou la rétention clandestine***

À vrai dire, il se savait – ou, du moins, on soupçonnait –, depuis déjà une dizaine d'années que des étrangers, pour la plupart Algériens et Marocains, à qui l'entrée en France était refusée mais qui ne pouvaient être immédiatement éloignés faute de moyen de transport disponible, étaient enfermés, pendant quelques heures, quelques jours, voire quelques semaines, dans un hangar désaffecté de la zone portuaire d'Arenc en attendant d'être renvoyés dans leur pays d'origine par un autre bateau. Rien n'autorisait une telle privation de liberté et de tout droit de communiquer avec l'extérieur puisqu'elle n'était prévue par aucun texte.

Cette situation est dénoncée, en avril 1975, par Alex Panzani, journaliste à La Marseillaise<sup>1</sup>, saisi par un avocat, Me Ugolini<sup>2</sup>, inquiet que son client ait disparu après avoir répondu à une convocation à l'hôtel de police. Gaston Defferre, maire de Marseille, conscient qu'un scandale risque d'éclater, laisse les militants associatifs et les journalistes, tout révéler et même le préfet des Bouches-du-Rhône,

---

<sup>1</sup> Alex Panzani rendra compte ensuite de ses investigations dans un livre, *Une prison clandestine de la police française*, Paris, Éd. François Maspero, 1975.

<sup>2</sup> Me Sixte Ugolini était alors responsable local du Syndicat des avocats de France.

Pierre Somveille, reconnaît l'existence de ce lieu d'enfermement et « assume l'entière responsabilité des mesures concernant les étrangers dans les Bouches-du-Rhône »<sup>3</sup>.

### **La « loi Bonnet » de 1980 : la légalisation de la privation de liberté des étrangers non-admis**

Le « Centre d'Arenc » provoque la polémique et donne lieu à d'intenses débats, juridiques et politiques qui débouchent, en 1979, sur un projet de loi dont l'une des dispositions est destinée à légaliser la pratique de la détention des étrangers non admis en France : c'est l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980, dite « loi Bonnet », du nom du ministre de l'intérieur dont elle émane, qui insère dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers<sup>4</sup>, un article 5-2 aux termes duquel :

*« L'étranger qui n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français peut, s'il y a nécessité, être maintenu par décision écrite motivée dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Le procureur de la République en est informé sans retard. Le maintien ne peut être prolongé au-delà d'un délai de quarante-huit heures que si sa nécessité pour assurer le départ de l'intéressé a été reconnue par ordonnance du président du tribunal de grande instance ou d'un magistrat délégué par lui. Cette ordonnance n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation. Pendant toute la durée du maintien, l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin et d'un conseil ».*

Un étranger non admis à entrer en France, pour quelque motif que ce soit, peut donc être maintenu dans un local autre qu'une prison jusqu'à ce que l'administration soit en mesure de le refouler. Cette privation de liberté est prononcée, pour une durée de quarante-huit heures, par l'autorité de police qui en avertit immédiatement le procureur de la République. Elle ne peut être prolongée – pour une durée maximum non définie – que par le président du tribunal de grande instance dont l'ordonnance n'est pas susceptible d'appel, mais seulement de pourvoi en cassation. Seuls droits garantis à l'étranger ainsi retenu : il peut faire appel à un interprète, consulter un médecin et a théoriquement accès à un avocat... à condition d'en connaître un ou d'avoir la liste des avocats inscrits au barreau local.

### **La « loi Questiaux » de 1981 : une meilleure garantie des droits**

Alors que l'abrogation de la « loi Bonnet » est sujet de larges débats pendant la campagne pour l'élection présidentielle puis pour les législatives de 1981, la loi du 29 octobre 1981 procède, certes, à l'abrogation partielle et crée, dans l'ordonnance du 2 novembre 1945, un article 35 bis qui confirme la possibilité de « mainten[ir], s'il y a nécessité absolue, par décision écrite motivée du préfet (ou d'un fonctionnaire ayant reçu délégation) dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger qui [...] n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français ». Après vingt-quatre heures, le président du TGI ou un magistrat du siège désigné par lui, après audition de l'étranger, peut, moyennant remise du passeport à la police ou la gendarmerie, soit assigner l'intéressé à résidence, soit « à titre exceptionnel », prolonger le maintien pour une durée ne pouvant excéder six jours. L'appel, qui doit être formé dans les quarante-huit heures, n'est pas suspensif. Le procureur de la République doit être « immédiatement informé » et, durant tout le maintien, « l'étranger peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil et peut, s'il le désire, communiquer avec son consulat et avec une personne de son choix ; il en est informé au moment de la notification de la décision de maintien » et mention [de cette information] est faite sur le registre prévu ci-dessus émargé par l'intéressé. Les changements, par rapport à la « loi Bonnet »

<sup>3</sup> Sur le « centre d'Arenc », outre l'ouvrage d'Alex Pazani, lire : « Arenc : au matin des centres de rétention. L'enfermement des étrangers à Marseille de 1963 à 2006 », <http://www.millebords.org/spip.php?article22023>, Gérard Lanux, « Arenc, une plaie toujours vive dans le cœur des étrangers », *La Marseillaise*, 17 août 2017, et Alain Battegay, Samia Chabani, Ed Naylor, Marie-Thérèse Tetu, « Le centre d'Arenc (1963-2006) : du refoulement des 'hébergés' à la rétention administrative », in *Projet « Lieux à mémoires multiples et enjeux d'interculturalité » - Le cas de deux lieux en cours de patrimonialisation : La prison Montluc (Lyon) et le centre de rétention d'Arenc »*, 2014, [https://centre-max-weber.fr/IMG/pdf/Lieux\\_a\\_memoires\\_multiples.pdf](https://centre-max-weber.fr/IMG/pdf/Lieux_a_memoires_multiples.pdf).

<sup>4</sup> Cette ordonnance est l'ancêtre du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) issu de l'ordonnance du 24 novembre 2004 qui en codifie les dispositions ainsi que celles d'autres textes – notamment la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile – régissant la matière.

tiennent essentiellement en la limitation de la durée du maintien et à la possibilité de remplacer celui-ci par l'assignation à résidence – possibilité dont il ne sera, d'ailleurs, que très peu fait usage<sup>5</sup>.

Ce régime étant applicable non seulement aux étrangers à qui l'entrée en France est refusée mais aussi à ceux qui font l'objet d'un arrêté d'expulsion ou de reconduite à la frontière, les locaux dans lesquels le maintien peut être ordonné cumulent les fonctions que remplissent actuellement les centres de rétention administrative et les zones d'attente. De même, le texte, comme la « loi Bonnet », ne fait pas la distinction entre les demandeurs d'asile et les autres étrangers se présentant à la frontière sans les documents requis. Tous sont soumis au même régime, en dépit de la spécificité de la situation des premiers.

## **Le Moyen-Âge**

### ***Le durcissement des années 1986-1992***

La « loi Pasqua » du 9 septembre 1986<sup>6</sup> n'apporte qu'une modification marginale au texte de 1981 : elle impartit au président du TGI ou son délégué un délai de vingt-quatre heures à compter de sa saisine pour statuer.

Mais, si la législation change peu, les pratiques administratives sont de plus en plus restrictives et brutales, notamment après l'établissement de l'obligation de visa pour la plupart des pays de provenance des « immigrés » d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. S'agissant des étrangers arrivant par voie aérienne, ils sont « clandestinement » retenus dans la zone internationale des aéroports, en toute illégalité puisque sans le moindre texte pouvant le justifier. Les autorités françaises prétendaient, pour donner un semblant de légalité à cette pratique, que cette zone, située entre l'avion et le poste de contrôle de police, ne faisait pas partie du territoire français, que le droit français ne s'y appliquait donc pas et que, partant, les étrangers qui y étaient confinés de pouvaient bénéficier des garanties offertes par le droit français. En sens inverse, l'immense majorité de la doctrine juridique et les associations de défense des droits des étrangers soutenaient que la zone internationale était partie intégrante du territoire national, puisque la police française y intervenait, de sorte que les lois françaises protectrices des libertés devaient y être appliquées.

Cette ambiguïté a donné lieu à diverses affaires qui, soumises aux tribunaux judiciaires, ont tourné au désavantage des autorités et permis de préciser les règles applicables en la matière. Ainsi d'un groupe de Haïtiens, fuyant leur pays à la suite du renversement du père Aristide, maintenus plusieurs jours, en décembre 1991, dans une salle de l'aéroport d'Orly puis à l'hôtel Arcade, en vue de son rapatriement, mais qui réussit à contacter un avocat, lequel joint le GISTI qui intervient auprès du ministère de l'intérieur. L'intéressé peut enfin présenter une demande d'asile, sur laquelle l'OFPRA émet un avis favorable, ce qui lui permet d'entrer libre en France. Plusieurs cas comparables, concernant des Haïtiens, mais aussi une Zaïroise – dans lesquels interviennent notamment les avocats Christian Bourguet, Stéphane Maugendre et Simon Foreman – se produisent à la même époque, aboutissant à la même issue à la suite de procédures de référé engagées contre le ministère de l'intérieur.

On se trouve donc alors en présence d'un phénomène qui n'est plus inconnu des praticiens du droit, de la presse et de l'opinion publique, ce qui va conduire le gouvernement à réagir. D'autant qu'à partir de 1988 les personnels navigants de plusieurs compagnies aériennes s'inquiètent de voir des étrangers quasiment enlevés à la sortie des avions et disparaître dans l'aéroport de Roissy. Ils alertent les syndicats qui, à leur tour, prennent contact avec les associations de défense des étrangers – Cimade, GISTI, France terre d'asile, entre autres – avec lesquelles ils décident, début 1989, de former une association afin de pouvoir venir en aide aux étrangers ainsi coincés aux frontières aériennes de la France : c'est la naissance de l'Anafé (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Sur la loi du 29 octobre 1981, v. notamment : Danièle Lochak, « La politique de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », in *Nouveau millénaire, Défis libertaires*, <http://1libertaire.free.fr/Lochack01.html>.

<sup>6</sup> Loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, JO 12 sept. 1986.

<sup>7</sup> Sur la naissance de l'Anafé, v. plus loin les interventions de Patrick Delouvin et Laurent Giovannoni.

### **La circulaire Joxe du 26 juin 1990 : tentative de régularisation des pratiques**

Quelques mois plus tard, le ministre de l'intérieur, Pierre Joxe, publie une circulaire<sup>8</sup>, qui se veut de régularisation de la pratique du « maintien en zone internationale », qui donne les précisions suivantes :

« L'étranger qui fait l'objet d'un refus d'entrée et qui est en attente de départ a le droit d'être libre dans la zone internationale, lorsqu'elle existe et qu'elle présente des installations convenablement adaptées aux types de surveillance et d'hébergement requis par l'étranger en cause. Il convient alors de pourvoir à son hébergement et de prendre les mesures nécessaires pour qu'il ne pénètre pas sur le territoire français » ;

« Est réputée zone internationale, dans les aéroports, la zone étanche (ou pouvant être rendue telle) affectée à l'arrivée des vols internationaux et située entre le point d'arrivée des passagers et les contrôles de police » mais, « subsidiairement, un hôtel situé à proximité immédiate du port ou de l'aéroport peut être affecté à l'hébergement des étrangers non admis [...] sans que ce déplacement puisse être assimilé à une entrée sur le territoire ».

« Dans tous les cas, l'étranger refoulé aura la possibilité, une fois la décision de refus d'entrée prise, d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, conformément aux déclarations enregistrées dans la notification, son consulat ou le conseil de son choix », ce qui implique que soit accordé à l'intéressé « l'accès à un téléphone et aux informations téléphoniques utiles, étant entendu que cet appel ne doit pas dépasser le territoire national, et rester (sic) d'une durée raisonnable ».

On voit que sont déjà posés là les principes de base de ce que sera le régime de la zone d'attente.

### **La « loi Joxe-Marchand » du 26 février 1992 : apparition de l'article 35 quater**

L'année 1992 s'ouvre par la promulgation de la loi du 26 février 1992<sup>9</sup> amputée de l'une de ses dispositions, résultant d'un amendement présenté devant l'Assemblée nationale par Philippe Marchand, ministre de l'intérieur (d'où le nom d'« amendement Marchand »), déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel du 25 février : cet amendement, qui introduisait un article 35 quater dans l'ordonnance de 1945, prévoyait que les étrangers à qui l'entrée en France serait refusée ou qui demanderaient leur admission sur le territoire au titre de l'asile pourraient être retenus dans la « zone de transit » – nouvelle appellation de la zone internationale – d'un port ou d'un aéroport pendant le temps nécessaire à l'examen de leur demande ou pour une durée maximum de vingt jours, sur décision du chef du service de contrôle à la frontière puis prolongée pendant dix jours au plus par ordonnance du président du tribunal administratif. Les Sages ont considéré que le maintien en zone de transit « affecte la liberté individuelle » et doit donc être placé sous la protection du juge judiciaire et non du juge administratif<sup>10</sup>.

C'est le mois suivant 1992 qu'éclate l'affaire *Amuur*, du nom de cette famille somalienne qui, fuyant son pays après le renversement du président Barre, arrive à Orly après être passée par le Kenya et la Syrie. L'entrée en France leur étant refusée, ils sont consignés à l'hôtel Arcade en vue de leur renvoi vers la Syrie. Ils réussissent à contacter la Cimade qui, le 24 mars, les met en relation avec un avocat, leur permettant ainsi d'adresser dès le lendemain une demande de reconnaissance de la qualité de réfugiés à l'OFPRA qui se déclare incompétent au motif qu'ils n'ont pas d'autorisation provisoire de séjour (et pour cause...). Ils saisissent alors le juge des référés afin qu'il mette fin à la voie de fait que constituait, selon eux, leur maintien à l'hôtel Arcade. Mais, le 29 mars, après que le ministre de l'intérieur leur eut refusé l'entrée en France, ils sont renvoyés en Syrie. Le juge des référés

<sup>8</sup> Circulaire du 26 juin 1990, non publiée, citée par la CEDH dans l'arrêt *Amuur* du 25 juin 1996 (v. plus loin).

<sup>9</sup> Loi du 26 février 1992 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, JO 29 févr. 1992.

<sup>10</sup> C. const., 25 févr. 1992, Déc. n° 92-307 DC, JCP 1992, note Nguyen Van Tuong ; Clunet 1992, note D. Lochak ; F. Julien-Laferrière, « De l'application des accords de Schengen au statut des "zones d'attente" : chronique d'une loi annoncée », AJDA, 1992 ; Pouvoirs, septembre 1992, note P. Avril et J. Gicquel ; B. Genevois, « L'entrée des étrangers en France : le rappel des exigences constitutionnelles », RFDA, 1992 ; RFDC avr-mai 1992, note P. Gaïa ; AIJC, 1992, n° VIII, comm. Institut Louis Favoreu.

de Créteil, par une ordonnance du 31 mars, constate – mais un peu tard – que la détention de la famille Amuur était illégale et ordonne leur libération<sup>11</sup>. Parallèlement, dès le 27 mars, les membres de la famille Amuur ont adressé une requête à la Cour européenne des droits de l'homme afin de faire juger que leur détention violait l'article 5 de la Convention. La Cour, dans son arrêt du 25 juin 1996, a jugé, non seulement que la zone internationale faisait partie intégrante du territoire national, mais en outre que « le maintien des requérants pendant vingt jours dans la zone de transit de l'aéroport, livrés à eux-mêmes pendant la plus grande partie de cette période » sans « bénéficier d'aucune assistance juridique et sociale » « équivalait en fait à une privation de liberté » et que « la simple possibilité pour des demandeurs d'asile de quitter volontairement le pays où ils entendent se réfugier ne saurait exclure une atteinte à la liberté ». Elle a donc conclu à la violation de l'article 5, § 1 de la Convention<sup>12</sup>.

### **La « loi Quilès » du 6 juillet 1992 : création de la « zone d'attente »**

Quelques jours après le renvoi des membres de la famille Amuur en Syrie, l'Anafé tient un colloque, les 10 et 11 avril 1992, consacré à la recherche d'un statut des zones internationales<sup>13</sup>.

Enfin, la loi du 6 juillet 1992<sup>14</sup>, émanant du nouveau ministre de l'intérieur, Paul Quilès, tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel de février et apporte une nouvelle rédaction à l'article 35 quater de l'ordonnance de 1945 :

- la zone de transit s'appelle désormais zone d'attente – qu'y font, en effet, les étrangers, sinon attendre d'entrer en France ou d'être renvoyés chez eux ? – et peut être créée dans les ports comme dans les aéroports ouverts au trafic international ;
- le maintien est prononcé par une décision écrite et motivée du chef du service de contrôle à la frontière pour quarante-huit heures et peut être renouvelée pour la même durée dans les mêmes conditions. Au-delà de quatre jours, la prolongation ne peut être autorisée que par ordonnance du président du tribunal de grande instance ou d'un juge délégué pour une durée de huit jours maximum. Cette ordonnance est susceptible de recours devant le premier président de la cour d'appel, ce recours n'étant cependant pas suspensif ;
- le maintien ne peut durer que « le temps strictement nécessaire au départ » de l'étranger et, « s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée » ;
- l'étranger est immédiatement informé de ses droits ; « il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin et communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix » ;
- des représentants du HCR et d'associations humanitaires agréées par le ministère de l'intérieur ont accès à la zone d'attente dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État<sup>15</sup>.

## **Les Temps modernes**

La loi Quilès marque, pour la recherche du régime de la zone d'attente, la fin des errements et le début de la stabilité. Le statut de la zone d'attente ne variera que de façon très marginale au cours

<sup>11</sup> Finalement, les quatre intéressés seront reconnus réfugiés par le HCR, en juillet 1992, et, la Syrie accordant l'asile aux personnes reconnues réfugiées par le HCR, ils ne seront pas refoulés vers leur pays d'origine.

<sup>12</sup> CEDH, 25 juin 1996, *Amuur c/ France*, req. n° 19776/92 ; D. 1997. 203, obs. S. Perez ; RFDA 1997. 242, étude H. Labayle ; RSC 1997. 457, obs. R. Koering-Joulin.

<sup>13</sup> Les actes de ce colloque ont été publiés sous le titre *Frontières du droit, frontières des droits : L'introuvable statut de la zone internationale*, L'Harmattan / Anafé, 1993.

<sup>14</sup> Loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et des aéroports, JO 9 juill. 1992.

<sup>15</sup> Décret n° 95-507 du 2 mai 1995, JO 4 mai 1995. Les conditions d'accès sont fixées de façon très restrictive : les associations doivent être déclarées depuis au moins cinq ans ; elles sont habilitées pour deux ans renouvelables ; chaque association peut désigner cinq représentants qui sont agréés pour un an renouvelable ; les visites ne peuvent avoir lieu que de 8 h à 20 h ; la visite a lieu en présence d'un agent de contrôle à la frontière ; une seule association peut visiter une même zone d'attente un même jour, etc.

des années et des décennies suivantes, bien que les lois continuent à se succéder à une cadence soutenue.

### ***La loi du 27 décembre 1994 : zones d'attente ferroviaires et transfert d'une zone d'attente à une autre***

La première de ces lois est celle du 27 décembre 1994<sup>16</sup> dont l'article 2 modifie à nouveau l'article 35 quater de l'ordonnance de 1945 en permettant, d'une part, de créer des zones d'attente dans les « gares ferroviaires ouvertes au trafic international » et, d'autre part, de transférer un étranger « *vers toute zone d'attente d'une gare, d'un port ou d'un aéroport à partir desquels son départ peut effectivement avoir lieu* » quand son départ « *ne peut être réalisé à partir de la gare, du port ou de l'aéroport dont dépend la zone d'attente dans laquelle il est maintenu* ».

La zone d'attente se trouve ainsi « dématérialisée » puisque l'étranger transféré d'une zone d'attente à une autre est censé n'être jamais entré sur le territoire national et, le temps de son passage, les territoires traversés sont fictivement réputés ne pas faire partie du territoire français. La fiction juridique atteint ainsi des sommets... Seule garantie, pour l'étranger concerné : « *Lorsque le transfert est envisagé après le délai de quatre jours à compter de la décision initiale de maintien, l'autorité administrative en informe le président du tribunal de grande instance ou son délégué au moment où elle les saisit* » en vue d'obtenir la prolongation du maintien en zone d'attente.

### ***Les arrêts Amuur et Ben Salem et Taznaret ou les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme et l'absence d'exigences du Tribunal des Conflits***

L'année suivante, la question de la territorialité de la zone d'attente est définitivement tranchée par la Cour européenne des droits de l'homme qui, par son arrêt rendu dans l'affaire *Amuur* le 25 juin 1996<sup>17</sup>, écarte le moyen soulevé par le gouvernement français selon lequel « *les étrangers [en zone d'attente] ne sont pas retenus, puisqu'ils ne sont pas sur le territoire français [et] sont libres de partir à tout moment* ». Dans le même arrêt, la Cour de Strasbourg pose le principe que « *les États contractants ont le droit indéniable de contrôler souverainement l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire* », mais que « *ce droit doit s'exercer en conformité avec les dispositions de la Convention* », dont l'article 5, § 1, relatif au « *droit à la liberté* », implique que le maintien en zone d'attente, qui constitue une « *restriction de liberté* », ne se prolonge pas « *de manière excessive* » – sous peine de devenir une privation de liberté –, qu'il soit placé sous « *le contrôle non tardif du juge, gardien traditionnel des libertés individuelles* » et qu'il ne prive pas « *le demandeur d'asile du droit d'accéder effectivement à la procédure de détermination du statut de réfugié* »<sup>18</sup>.

Deux ans plus tard encore, le Tribunal des conflits – exceptionnellement présidé par le garde des Sceaux, Jacques Toubon – va, en revanche, limiter la garantie de la liberté individuelle des étrangers<sup>19</sup>. Saisi de la situation de deux passagers clandestins d'un navire faisant escale au Havre qui, l'entrée en France leur ayant été refusée, ont été consignés à bord du navire sans avoir été conduits en zone d'attente ni avoir pu former le moindre recours ni présenter de demande d'asile à l'OFPRA, le Tribunal des conflits a estimé que, « *à supposer même* » que l'administration ait commis une illégalité, celle-ci n'était toutefois pas constitutive d'une voie de fait justifiant la compétence du juge judiciaire. En effet, pour qu'il y ait voie de fait, il faut non seulement qu'il y ait violation d'une liberté fondamentale (ou du droit de propriété), mais aussi que cette privation de liberté ne puisse se rattacher à un pouvoir appartenant à l'administration. Or, relève le Tribunal des conflits, l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (alors en vigueur), « *a attribué en principe à l'administration le pouvoir de procéder à l'exécution forcée des décisions d'éloignement et de celles prononçant un refus*

<sup>16</sup> Loi n° 94-1136 du 27 décembre 1994 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, JO 28 déc. 1994.

<sup>17</sup> CEDH, 25 juin 1996, *Amuur c/ France*, précité note 12.

<sup>18</sup> En l'espèce, la Cour a estimé que le maintien en zone de transit des membres de la famille Amuur pendant vingt jours, suivi de leur renvoi en Syrie, « *équivalait en fait à une privation de liberté* » et que « *le système juridique français en vigueur à l'époque [...] n'a pas garanti de manière suffisante le droit des requérants à leur liberté, de sorte qu'il y a eu violation de l'article 5 par. 1* » de la convention.

<sup>19</sup> TC, 12 mai 1997, *Ben Salem et Taznaret*, n° 3056, Rec. CE, p. 528 ; AJDA 1997, p. 635 ; RFDA 1997, p. 515, concl. J. Arrighi de Casanova.

d'entrée ». Dès lors, la consignation à bord s'analysant en une exécution d'office du refus d'entrée opposé aux deux intéressés, elle « *n'était pas manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'administration* » et relevait donc du contrôle du juge judiciaire. Ce qui était d'autant moins protecteur qu'à l'époque le référé liberté devant le juge administratif n'existait pas et qu'il n'y avait donc aucune voie de recours effectif ouverte contre ce genre d'illégalité imputable à l'administration<sup>20</sup>.

### **2000 et 2002 : Extension du droit de visite et création de l'administrateur ad hoc**

Deux lois, adoptées en 2000 et 2002, viennent renforcer les droits des étrangers maintenus en zone d'attente.

La première, « *renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes* », élargit l'accès des zones d'attente, au-delà des représentants du HCR et des associations, aux « *députés et sénateurs* » qui se voient « *autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires* ». La même loi, en outre, fait obligation au procureur de la République de visiter les zones d'attente au moins une fois par semestre<sup>21</sup> – obligation qui ne sera que très partiellement observée.

En 2016, les journalistes seront à leur tour autorisés à entrer en zone d'attente, à condition qu'ils soient titulaires de la carte d'identité professionnelle et qu'ils accompagnent un député, un sénateur ou un représentant au Parlement européen élu en France<sup>22</sup>.

S'agissant des mineurs, que leur incapacité juridique privait du droit de saisir le juge des libertés et de la détention et l'OFPPRA, la loi du 4 mars 2002 leur accorde une certaine garantie par la création de l'institution de l'administrateur *ad hoc* qui, « *en l'absence d'un représentant légal accompagnant le mineur* », est désigné par « *le procureur de la République, avisé dès l'entrée d'un mineur en zone d'attente* » et a pour mission d'« *assist[e] le mineur durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien* » ainsi que dans toutes celles « *afférentes à son entrée sur le territoire national* »<sup>23</sup>.

## **L'ère contemporaine**

Bien que le statut de la zone d'attente n'ait jamais cessé d'évoluer, on peut considérer qu'à partir du début des années 2000 l'on entre dans la période contemporaine, qui ne va plus guère connaître de changements fondamentaux et sera marquée, notamment, par une présence plus importante des associations.

### **La « loi Sarkozy » de 2003 : zones d'attente virtuelles, salles d'audience délocalisées et recours suspensif pour le Parquet**

L'article 50 de la loi du 26 novembre 2003<sup>24</sup>, dite « loi Sarkozy » opère trois nouvelles modifications de l'article 35 quater de l'ordonnance de 1945, qui vont dans le même sens d'une nouvelle restriction des droits des étrangers maintenus en zone d'attente et que le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à valider<sup>25</sup>.

La première permet de créer une zone d'attente « *à proximité du lieu de débarquement* ». Elle fait suite à l'arrivée, le 17 février 2001, d'un bateau en provenance de Turquie, à bord duquel se

<sup>20</sup> L'arrêt Ben Salem et Taznaret est à l'origine de la loi du 30 juin 2000 qui institue les référés liberté et suspension devant les juridictions administratives.

<sup>21</sup> Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, art. 129 et 120, JO 15 juin 2000.

<sup>22</sup> Décret n° 2016-1457 du 28 octobre 2016 pris pour l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière, art. 4, JO 30 oct. 2006.

<sup>23</sup> Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, art. 17, JO 5 mars 2002.

<sup>24</sup> Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, art. 50, JO 27 nov. 2003.

<sup>25</sup> C. const., 20 nov. 2003, Déc. n° 2003-484 DC, D. 2004, p. 1278, comm. L. Domingo ; RDP 2004, p. 295, obs. J.-P. Camby ; LPA 2004, p. 5 ; note B. Mathieu et L. Janicot ; LPA 2004, p. 10, note J.-E. Schoettl ; AJDA 2004, p. 599, note O. Lecucq ; JCP. 2003, p. 2169, note N. Guimezanes.

trouvaient 908 personnes – hommes, femmes et enfants –, dont de nombreux Kurdes qui se disent Irakiens – en réalité, ils sont Syriens –, et qui s'est échoué sur une plage près de Saint-Raphaël. Le préfet décide alors de les transférer dans une caserne à Fréjus qu'il érige en zone d'attente par un arrêté daté du même jour. Saisi en référé puis par une requête au fond, le tribunal administratif de Nice annulera, en 2005, l'arrêté préfectoral qui n'avait aucune base légale<sup>26</sup>. Annulation sans effet concret puisque, d'une part, les étrangers avaient quitté depuis longtemps la « zone d'attente » et que, d'autre part, la loi Sarkozy avait entre-temps légalisé la pratique. Car elle permet de créer des zones d'attente en tous lieux des côtes françaises en cas d'afflux d'étrangers.

La deuxième modification consiste à permettre que le juge des libertés et de la détention, saisi aux fins d'une prolongation de rétention, statue « dans une salle d'audience aménagée à proximité de [la zone d'attente] » et non au siège du tribunal de grande instance, et qu'il décide, « sur proposition du préfet et avec le consentement de l'étranger, que les audiences organisées pour statuer sur une demande de prolongation de la rétention, sur un appel formé par le ministère public et, le cas échéant, sur une demande d'effet suspensif, se déroulent « avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle ». C'est donc, d'une part, la délocalisation des audiences, loin des lieux habituels et, partant, du public susceptible d'y assister, mais c'est aussi le début de la pratique des audiences par visioconférence, qui auront tendance, par la suite, à s'étendre à d'autres aspects du droit des étrangers, notamment à la Cour nationale du droit d'asile.

Le même article 50 de la loi de 2003 prévoit enfin que « *le ministère public peut demander au premier président de la cour d'appel [...] de déclarer son recours (contre l'ordonnance refusant de prolonger le maintien d'un étranger en zone d'attente) suspensif* ». Ce recours doit être formé dans les quatre heures à compter de la notification de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention et il y est statué « *par une ordonnance motivée rendue contradictoirement qui n'est pas susceptible de recours* ». L'étranger est maintenu en zone d'attente jusqu'au prononcé de cette ordonnance et, si « *elle donne un effet suspensif à l'appel du ministère public, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond* ».

On constate que, par cette disposition, les parties – ministère public d'un côté, étranger maintenu de l'autre – ne sont pas placées sur un pied d'égalité puisque l'appel formé par l'étranger n'a, lui, en aucun cas un effet suspensif. La loi montre clairement de quel côté le législateur a voulu que le fléau de la balance penche.

### ***La convention entre l'Anafé et le ministère de l'intérieur***

En mars 2004, l'Anafé conclut avec le ministère de l'intérieur une convention afin d'exercer une assistance juridique auprès des étrangers non admis à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. Cette convention, qui marque l'aboutissement de discussions engagées depuis plus de deux ans, prévoit notamment l'habilitation d'une équipe de quinze personnes désignées par l'Anafé qui ont un droit d'intervention permanent dans le lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3), sans obligation d'horaire, et peuvent s'entretenir librement et confidentiellement avec les étrangers maintenus, sauf lors des phases judiciaire et administrative de la procédure. Elle prévoit également la tenue de réunions mensuelles entre l'Anafé et la PAF à propos des questions d'application de la convention.

Pour l'exercice de sa mission, l'Anafé dispose d'une chambre située à l'étage de la ZAPI 3 transformée en bureau. Elle est présente en moyenne quatre jours sur sept, de 10h à 18h, mais n'est tenue à aucune obligation d'horaire. Les étrangers maintenus se rendent au bureau de l'Anafé pour exposer leur situation aux permanenciers qui interviennent au cas par cas<sup>27</sup>.

### ***La « loi Hortefeux » du 20 novembre 2007 : Recours suspensif pour les demandeurs d'asile***

La modification au régime de la zone d'attente qu'apporte cette loi a été imposée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans son arrêt *Gebremedhin*, du 26 avril 2007<sup>28</sup>, a

<sup>26</sup> TA Nice, 9 déc. 2005, Anafé et a., n° 01022466.

<sup>27</sup> Sur cette convention, v. plus loin l'intervention d'Hélène Gacon.

<sup>28</sup> CEDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin c. France*, req. n°25389/05 ; AJDA, 2007, p. 940 et p. 1324 ; J.-P. Marguenaud, « Le droit de demander asile à la frontière », D. 2007, p. 2780 ; C. Cournil, « Les droits de l'homme en zone d'attente : condamnation

condamné la France pour violation de l'article 13 de la convention – relatif au droit à un recours effectif – en raison de l'absence de recours suspensif ouvert aux étrangers maintenus en zone d'attente contre la décision de refus d'entrée en France au titre de l'asile.

L'article 24 de la loi Hortefeux<sup>29</sup> insère un article L. 213-9 dans le CESEDA, aux termes duquel « l'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile peut, dans les quarante-huit heures suivant la notification de cette décision, en demander l'annulation, par requête motivée, au président du tribunal administratif », lequel « statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine », ce recours étant exclusif de tout autre. Le même article ajoute – et c'est évidemment la réponse à l'arrêt *Gebremedhin* –, que « la décision de refus d'entrée au titre de l'asile ne peut être exécutée avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification ou, en cas de saisine du président du tribunal administratif, avant que ce dernier ou le magistrat désigné à cette fin n'ait statué ». En d'autres termes, le délai de recours et le recours lui-même, s'il est formé, sont suspensifs. En revanche, toujours en vertu de ce même article, si « 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 [...] cet appel n'est pas suspensif ». Suspensivité sur suspensivité ne vaut...

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

### **La « Loi Besson » du 16 juin 2011 : les zones d'attente temporaires**

L'article 10 de cette loi, aussi appelée « loi Besson – Hortefeux – Guéant »<sup>30</sup>, du nom du ministre chargé de l'immigration et des deux ministres de l'intérieur qui ont contribué à son élaboration, insère dans l'article L. 221-2 du CESEDA un alinéa en vertu duquel, « 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 ».

C'est une nouvelle version des zones d'attente virtuelles, instituées par la loi Sarkozy de 2003, et de la possibilité de les généraliser en cas d'arrivée de groupes d'étrangers hors points de contrôle frontalier. Pour le Conseil constitutionnel<sup>31</sup>, cette disposition ne posait aucun problème dès lors qu'elle tendait à maintenir en zone d'attente les « seuls étrangers du groupe dont l'arrivée a justifié la mise en œuvre de ce dispositif », qu'elle « est sans incidence sur le régime juridique applicable aux autres étrangers qui se trouveraient dans cette zone sans appartenir à ce groupe » (on voit mal à qui cette affirmation fait allusion), que tous les étrangers maintenus dans cette zone d'attente « doivent avoir été identifiés à l'intérieur du périmètre défini par la loi » et que « la zone d'attente n'est créée que pour un délai de vingt-six jours qui ne peut être prolongé ou renouvelé », le tout étant placé « sous le contrôle du juge compétent », de sorte que « le législateur a adopté des dispositions suffisamment précises et propres à garantir contre le risque d'arbitraire ». Cette motivation n'est guère convaincante et ne répond pas à toutes les questions posées par les zones d'attente temporaires, notamment quant à la possibilité « de transformer potentiellement l'ensemble du territoire national en zone d'attente », ainsi que le soutenaient les auteurs de la saisine.

---

européenne et résistances françaises », Cultures et conflits, n° 71 (automne 2008) ; C. Senelar-Gil, « Recours juridictionnel contre une décision de non-admission sur le territoire : le référé-liberté, remède ou placebo ? », [http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/Senelar\\_Gebremedhin.pdf](http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/Senelar_Gebremedhin.pdf)

<sup>29</sup> Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, JO 21 nov. 2007.

<sup>30</sup> Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JO 17 juin 2011.

<sup>31</sup> C. const, 9 juin 2011, Déc. n° 2011-631 DC, JCP 2011, p. 1414, note V. Tchen et L. Le Fourn ; RFDC, 2012, p. 373, note S. Slama ; A. Levade, « Directive Retour : le retour... à suivre », Constitutions, n° 2012-1, p. 63-65.

Un statut critiquable et contestable vaut-il mieux que pas de statut du tout ? La situation des étrangers retenus à la frontière a bien changé depuis Arenc et l'on ne peut que s'en féliciter, en notant que les associations, et l'Anafé en particulier, n'y sont pas pour rien.

#### Note additionnelle de l'intervenant

Mais, à l'heure où ces lignes sont écrites, un mois après la tenue du colloque organisé à l'occasion du trentième anniversaire de l'Anafé et en pleine crise du coronavirus, ce statut juridique accentue encore les graves conséquences que peuvent avoir les conditions matérielles déplorables dans lesquelles fonctionnent – ou, devrait-on plutôt dire, dysfonctionnent – les zones d'attente : promiscuité, manque d'hygiène et de salubrité, présence d'enfants, au milieu d'adultes, pour lesquels aucun aménagement adapté n'est réellement effectué puisque ce ne sont pas eux qui, officiellement, sont maintenus mais leurs parents, de sorte qu'ils n'existent pas juridiquement.

En période de contamination virale aiguë, tous les ingrédients sont réunis pour que la situation devienne explosive et que les vies soient mises en danger. Certains juges des libertés et conseillers délégués de cours d'appel l'ont compris qui refusent de prolonger le maintien en zone d'attente, notamment parce les conditions sanitaires mettent les vies en danger, que le renvoi vers les pays d'origine serait facteur d'exportation du virus, mais aussi que la fermeture des frontières des pays de provenance des étrangers et l'interruption des vols vers ces pays rendent illusoire les perspectives d'éloignement dans un avenir prévisible. Mais d'autres juges s'acharnent à accorder aux préfets les prolongations qu'ils n'hésitent pas à demander, estimant que les zones d'attente ne sont pas plus infectées que le reste du territoire et que l'administration prend les mesures nécessaires pour éviter la propagation du virus. On croit rêver... Les leçons de cet acharnement devront être tirées, comme beaucoup d'autres, quand la crise sera passée.

## **Les voies de fait et consignations à bord**

### ***Simon Foreman, avocat***

Je remercie l'Anafé pour cette invitation. Je vais poursuivre ce qu'a dit François Julien-Lafferrière en prolongeant un peu dans le temps, ce qui s'est passé au cours des années qui ont suivi le vote de la loi Quilès, avec l'œil de l'avocat militant, qui a, avec l'Anafé, utilisé le droit pour faire un peu bouger les choses.

Cela a été dit, à la fin des années 80, début des années 90, la situation des étrangers à la frontière relève largement du non-droit. Les demandeurs d'asile sont retenus le plus possible à l'extérieur des frontières. C'est aussi l'époque du début des accords de Schengen, qui prévoient de sanctionner les transporteurs aériens qui achemineraient vers l'Europe des demandeurs d'asile, sauf si leur demande « n'est manifestement pas infondée ». Il y a vraiment cette obsession de reporter les frontières de l'Europe le plus loin possible et d'éviter que le demandeur d'asile accède au territoire, puisqu'une fois qu'il accède au territoire il peut rester le temps que sa demande soit examinée, ce qui peut prendre du temps.

## **Acte I - Les aéroports**

Dans un premier temps, le lieu de ce « combat » a été les aéroports.

C'est Christian Bourguet, le premier, qui a eu l'idée d'utiliser le « référé-voie de fait » devant le président du tribunal de grande instance pour essayer de débloquer la situation de ces étrangers qui étaient bloqués dans les aéroports sans limitation de durée. Comme l'a dit François, selon le discours du ministère de l'intérieur, tant que l'étranger n'était pas admis sur le territoire mais attendait en zone internationale, il était réputé ne pas être en France mais « de l'autre côté de la frontière », dans un espace où l'on pouvait le faire attendre sans limite de temps.

Christian Bourguet a employé un syllogisme juridique très simple :

- On est en présence d'une privation de la liberté d'aller et venir : ces personnes sont retenues contre leur gré dans un espace clos.
- Cette liberté est-elle susceptible de se rattacher à une prérogative de l'administration ? Non. Si l'on n'admet pas la fiction selon laquelle la zone internationale de l'aéroport se trouverait à l'étranger fictivement, si l'on constate qu'elle se trouve bien sur le sol français, et que ce sont des policiers français qui obligent ces personnes à rester ainsi privées de leur liberté d'aller et venir, aucun texte à l'époque ne permet aux policiers français de prendre ce genre de décisions.
- On est donc devant ce que la tradition juridique appelle une voie de fait, acte de l'administration portant atteinte à la liberté individuelle et non susceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration.

Or, par dérogation à la répartition des compétences entre tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires, et en vertu des articles 66 de la constitution et 136 du code de procédure pénale, la voie de fait relevait, procéduralement, du pouvoir du juge judiciaire, lequel est équipé d'un outil miraculeux : le référé d'heure à heure, qui permet en cas d'urgence d'obtenir la tenue d'une audience en quelques heures.

Christian Bourguet a donc demandé à être autorisé à assigner le ministre de l'intérieur selon cette procédure d'heure à heure et c'est ainsi qu'ont eu lieu, pendant les années 89 à 91, plus d'une dizaine de contentieux de ce type, où, un avocat saisi parce qu'un étranger était en zone internationale à Roissy ou à Orly, allait devant le président du tribunal de grande instance, en référé, pour faire constater en référé l'existence d'une voie de fait et demander au juge d'enjoindre au ministre de l'intérieur ou aux services de police d'y mettre un terme, c'est-à-dire concrètement de libérer l'étranger en le laissant entrer sur le territoire.

Mais très vite le ministère a trouvé une autre manière de « mettre un terme » à la voie de fait : en prenant une décision de refus d'entrée et en remettant l'étranger dans l'avion vers son pays d'origine, ou un pays tiers susceptible de l'accueillir. De manière assez systématique, à l'heure où devait débiter l'audience de référé, l'avocat du ministère de l'intérieur arrivait en disant « *Monsieur Le président, il n'y a plus lieu à référé, la situation litigieuse a pris fin* » - soit parce que l'étranger est reparti en avion, soit parce qu'il a été admis sur le territoire. Dans les deux cas, la situation illicite ayant pris fin, le juge des référés n'avait plus besoin de statuer et rendait systématiquement des ordonnances de non-lieu à statuer.

C'est ainsi que nous, les avocats, qui utilisions cette astuce procédurale à cette époque – Stéphane Maugendre, Gérard Tcholakian, Sylviane Laussinotte et d'autres – devions nous engager dans une course contre la montre : nous allions voir le président du tribunal le matin, en disant que si l'audience ne se tenait que le surlendemain, étant donné le nombre d'avions qui partent vers tel ou tel pays dans ce délai, le risque était grand de voir l'étranger renvoyé dans le pays où il pourrait craindre pour sa liberté, sa vie ou son intégrité, et nous demandions donc une audience pour le jour même, l'après-midi.

Ceci jusqu'au jour où, en novembre 1991, un magistrat, Gérard Pluyette, juge des référés, constatant une fois de plus l'arrivée du bâtonnier Farthouat dans son bureau – le bâtonnier Farthouat était à l'époque l'avocat du ministère de l'intérieur – lui disant « il n'y a plus lieu à référé, l'étranger a été autorisé à entrer sur le sol français », a posé son stylo et a dit : « Ecoutez, il y en a assez, on va tirer cette affaire au clair. Maître Foreman, je rends immédiatement une ordonnance autorisant vos clients à assigner le ministre de l'intérieur au fond, à jour fixe » et une audience a été immédiatement fixée trois mois plus tard, pour le 26 février 1992.

En effet le juge des référés perd sa compétence lorsque la situation litigieuse a pris fin puisque son pouvoir est limité à ordonner les mesures pour y mettre fin. Mais le juge du fond peut encore être saisi d'une demande d'indemnisation de l'illégalité commise : il est alors compétent pour juger rétrospectivement si la situation était légale ou non et, si non, indemniser la victime.

Cette perspective de voir la justice se prononcer trois mois plus tard sur une pratique aussi clairement illégale a semé un vent de panique au ministère de l'intérieur. Pour lui, cela voulait dire que si la justice le condamnait, il allait devoir désormais laisser tous les étrangers entrer en France.

Le ministre à l'époque était Philippe Marchand, conseiller d'État mais également membre de la Ligue des droits de l'homme. Comme un texte était en débat à l'Assemblée nationale, il a déposé un amendement (devenu célèbre sous le nom d'amendement Marchand), qui visait à légaliser la pratique administrative en autorisant un maintien des étrangers en zone « de transit » pendant une durée maximum de 30 jours, sans aucune intervention du juge. Cet amendement a fait descendre les associations dans la rue, ce qui n'a pas empêché qu'il soit voté mais le Conseil constitutionnel a été saisi et – hasard du calendrier – il a statué le 25 février, veille de l'audience fixée devant le tribunal de grande instance.

La décision du 25 février 1992 a déclaré l'amendement Marchand contraire à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a estimé que le maintien d'un étranger en zone de transit constituait une contrainte affectant la liberté individuelle et qu'en conséquence, *"si la compétence pour décider du maintien peut être confiée par la loi à l'autorité administrative, le législateur doit prévoir, selon des modalités appropriées, l'intervention de l'autorité judiciaire pour que celle-ci exerce la responsabilité et le pouvoir de contrôle qui lui reviennent"*.

Le Conseil constitutionnel venait de déclarer que même encadrée par l'amendement Marchand, le maintien en zone de transit restait contraire à la Constitution. Le lendemain, devant le tribunal, il nous a donc été facile de plaider que la privation de liberté de nos clients avait été illégale. Le tribunal l'a jugé en ce sens, par un jugement rendu 25 mars 1992. Le ministère de l'intérieur a repris le sujet, quelques mois plus tard Philippe Marchand était remplacé par Paul Quilès et la loi Quilès était votée puis promulguée le 6 juillet 1992, créant le célèbre article 35 quater instituant pour la première fois un contrôle du juge dans les « zones d'attente », nouvellement nommées ainsi.

## Acte II - Les ports

L'administration n'a d'abord appliqué la loi Quilès que dans les aéroports.

Dans les ports, lorsqu'arrivait un cargo avec à son bord des passagers clandestins, dès son arrivée la police de l'air et des frontières allait voir le capitaine et lui notifiait l'interdiction de les laisser débarquer – l'idée étant toujours que tant qu'ils ne descendent pas du navire, ils ne sont pas sur le sol français et il n'y a donc pas lieu d'appliquer d'article 35 quater.

L'Anafé a commencé à être alertée de ce type de situation dans les années 93-94. Une affaire symbolique a été l'affaire *Zito*, du prénom d'un jeune adolescent mozambicain de 13 ou 14 ans, arrivé au port de Brest, en juin 1994, à bord du *Mimosa*. On a tenté sur ce dossier de renouveler ce que l'on faisait auparavant pour les aéroports : un référé voie de fait devant le tribunal de grande instance de Paris.

La première tentative a été un échec : le juge ne pouvait pas être saisi par un mineur sans l'autorisation d'un parent ou responsable légal. Notre assignation a donc été jugée irrecevable.

Nous avons trouvé un avocat à Brest, Ronan Appéré, qui a pris le dossier en charge : en quelques heures il a couru voir l'UDAF (Union départementale des associations familiales), avec laquelle il a couru voir le juge des enfants, qui a désigné l'UDAF comme tuteur du mineur. L'UDAF, en tant que tuteur de l'enfant, pouvait saisir le tribunal en son nom et nous avons recommencé la procédure d'heure à heure. Nous avons ainsi pu retourner devant le juge des référés dès le lendemain du premier échec, en fin d'après-midi. L'audience a eu lieu devant Madame Levon-Guérin, le magistrat en question, vers 17 ou 18 heures puis elle s'est enfermée dans son bureau pour prendre sa décision.

Son ordonnance a été rendue une heure plus tard, vers 19 heures, et juge en ces termes limpides : *« l'autorité administrative a gravement porté atteinte à la liberté de l'intéressé, sans que son action puisse se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire ou à l'exercice d'un pouvoir lui*

*appartenant* » (ordonnance du 29 juin 1994). En conséquence, elle ordonne au ministre de l'intérieur de remettre ce garçon en liberté, c'est à dire de le laisser descendre du bateau. Mais entre-temps, le bateau avait été obligé de quitter le port. Nous avons faxé l'ordonnance à Ronan Appéré qui, avec un huissier, a pris un bateau pilote pour rattraper le Mimosa qui n'avait pas encore quitté la rade de Brest : ils sont montés à bord du cargo, ont notifié l'ordonnance au commandant de bord (qui n'espérait que ça !) et c'est ainsi que le jeune Zito a été admis sur le territoire français.

Quelques mois plus tard, le tribunal administratif confirmait l'illégalité de la décision de refus de débarquement, en l'annulant par un jugement de février 1995.

On a ainsi recommencé dans les ports la même course contre la montre que celle qui avait eu lieu deux ou trois ans auparavant dans les aéroports, avec des succès variés et parfois des issues dramatiques comme dans le cas d'un navire, le Jason, dans lequel s'étaient cachés trois garçons, dont l'un a voulu gagner la côte à la nage et est mort noyé après avoir sauté du bateau.

Mais petit à petit s'est imposée pour l'administration la nécessité d'appliquer la loi et de créer des zones d'attente dans les ports pour y examiner, légalement, la situation des passagers clandestins, enregistrer leurs demandes d'asile lorsqu'ils souhaitaient l'asile, ou parfois les rapatrier vers leurs pays d'origine, comme certains d'entre eux du reste le souhaitaient.

### **Acte III – Fin de la voie de fait et naissance du référé-liberté**

Le ministère de l'intérieur a fini par avoir raison de la voie de fait, cette astuce procédurale qui permettait de mettre ses stratégies en échec, à l'occasion d'une affaire qui s'est produite en 1997. Le nom du bateau était le Félix et les deux passagers clandestins marocains qui se trouvaient à son bord se nommaient Bensalem et Taznaret, qui ont donné leur nom à une jurisprudence qu'on enseigne maintenant dans les facultés de droit, l'arrêt Bensalem et Taznaret du Tribunal des conflits, connu notamment pour avoir été rendu sous la présidence de Jacques Toubon, l'actuel Défenseur des droits, à l'époque garde des Sceaux.

Dans cette affaire, où comme d'habitude le juge des référés du tribunal de grande instance avait été saisi pour tenter d'obliger l'administration à appliquer la loi, l'administration a contesté la notion de voie de fait en prenant un « arrêté de conflit » : cette procédure permettait au garde des Sceaux de contester la décision du juge des référés en saisissant le Tribunal des conflits. Ce tribunal, composé pour moitié de juges judiciaires (magistrats à la Cour de cassation) et de juges administratifs (conseillers d'État), arbitre les conflits de compétence entre les deux ordres de juridiction. Devant le Tribunal des conflits, l'administration a plaidé que le maintien des passagers clandestins à bord des navires était peut-être illégal, mais pas insusceptible de se rattacher à ses prérogatives, et ne constituait donc pas une voie de fait.

Tout l'enjeu de cette discussion juridique est que s'il n'y a pas voie de fait, la question de la légalité ou illégalité de l'action administrative doit être jugée par les tribunaux administratifs, et non les tribunaux judiciaires. Or à l'époque, devant les tribunaux administratifs, il était impossible d'agir en référé, c'est-à-dire dans l'urgence, dans un délai compatible avec la nature de l'affaire.

Le Tribunal des conflits s'est réuni au printemps 1997 et, dans un premier temps, les juges ne se sont pas mis d'accord. Siégeant en nombre pair (autant de magistrats à la Cour de cassation que de conseillers d'État), leur délibéré s'est trouvé bloqué par un partage des voix à égalité. La loi prévoyait alors qu'en cas de départage, ce soit le ministre de la justice lui-même qui vienne présider le Tribunal et je me souviens de cette audience où Jacques Toubon a signé ses courriers dans son parapheur en n'écoutant absolument pas les plaidoiries des parties puis, dans le délibéré, a fait pencher la balance du côté de la juridiction administrative (arrêt du 12 mai 1997).

Il l'a fait en entérinant une jurisprudence qui sonne véritablement le glas de la notion de voie de fait. Cet arrêt juge que le fait d'enfermer les étrangers à bord du navire en leur interdisant de descendre est peut-être une atteinte à la liberté individuelle (première condition), mais que cela ne suffit pas : il faudrait qu'en plus (seconde condition) cette atteinte à la liberté individuelle soit insusceptible de se

rattacher à un pouvoir de l'administration. Or l'arrêt *Bensalem et Taznaret* juge que l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour donne à l'administration le pouvoir d'exécuter d'office ses décisions d'éloignement ou d'inadmission en France : il en tire la conclusion que la décision de maintien à bord, même si elle est illégale, n'est cependant pas insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration.

L'affaire a créé un petit scandale à l'époque puisqu'un des magistrats de la Cour de cassation, Pierre Sargos, a démissionné du Tribunal des conflits avec fracas, en dénonçant l'intervention du politique dans l'activité juridictionnelle (qui aujourd'hui ne serait effectivement plus tolérée). Un collectif de hauts-fonctionnaires anonymes lui a répondu par une tribune dans *Le Monde*. Mais la voie du référé-voie de fait, permettant de saisir la justice en quelques heures, était désormais fermée.

S'en sont suivies quelques années difficiles : les illégalités continuaient sans juge susceptible d'intervenir assez vite pour les faire cesser.

Il a fallu démontrer l'impuissance du juge administratif, ce qui n'a pas été très difficile car il ne disposait alors d'aucune arme procédurale équivalente au référé-voie de fait. Une affaire a permis cette démonstration dans le cas d'un navire mouillant au port de La Rochelle, où comme d'habitude la police de l'air et des frontières refusait de laisser débarquer les passagers clandestins. Nous avons saisi le Tribunal administratif de La Rochelle, lequel a tenté de réduire les délais de procédure au maximum, en donnant 4 jours au ministère de l'intérieur pour présenter sa défense. Mais 4 jours, c'était encore trop, suffisant pour que le bateau reparte et ses passagers clandestins avec lui.

La situation créée était intenable au plan des principes : l'illégalité des pratiques était claire, toutes les juridictions saisies l'avaient toujours dit, que ce soit le Conseil constitutionnel, le juge judiciaire des référés, le tribunal de grande instance de Paris statuant au fond, et même les tribunaux administratifs. Situation clairement illégale, mais aucun juge compétent pour la faire cesser : on s'est donc posé publiquement la question de savoir si l'on était dans une situation de vide juridique, ou de déni de justice. Le juge administratif était mis au pied du mur.

La question s'est résolue le 30 juin 2000 quand a été votée la loi qui instaurait le référé liberté devant le juge administratif, permettant enfin à ce dernier de statuer en urgence, avec une procédure adaptée, à temps pour faire cesser les illégalités. Bruno Latour raconte dans *La Fabrique du droit* la période d'observation « ethnologique » qu'il a faite au Conseil d'État, où il se décrit comme une mouche posée sur un mur, écoutant et observant tout ce qui se dit. Il y décrit le sentiment de concurrence ou de compétition que les juges administratifs éprouvaient à la fin des années 90 à l'égard du juge judiciaire, leur volonté de redorer le blason du juge administratif, de montrer que lui aussi peut défendre les libertés. Cette impuissance du juge administratif à remplir la mission que lui confiait l'arrêt *Bensalem et Taznaret*, elle devenait humiliante et ne pouvait plus durer. Cette situation est directement à l'origine de la création du référé-liberté, qui doit donc être vue elle aussi comme une victoire de l'Anafé et un progrès de l'état de droit à mettre à son crédit.

## **Les zones d'attente temporaires : de la théorie aux pratiques ultra-marines**

***Marjane Ghaem, GISTI / Anafé***

Janvier 2010, 124 ressortissants syriens d'origine kurde débarquaient sur une plage corse. Par souci d'efficacité, le préfet décidait de contourner les règles applicables en la matière en leur notifiant des mesures d'éloignement, lesquelles sont en principe réservées aux étrangers déjà entrés sur le territoire. Une fois notifiés les arrêtés portant obligation de quitter le territoire, il a fallu organiser, dans la plus grande hâte, les transferts vers différents centres de rétention administrative du continent.

Qu'importe si pendant tout ce laps de temps, les intéressés étaient privés de leurs droits les plus élémentaires.

Sans grande surprise, les différents juges des libertés et de la détention, saisis par l'administration afin de voir ordonner la prolongation des mesures de rétention administrative, décidaient de remettre en liberté les intéressés considérant que la procédure n'avait pas été respectée. D'après certains avocats, les procédures en question étaient entachées « d'une rafale de nullités ». Des privations de liberté parfaitement arbitraires, et dans des lieux non conformes.

Ce sérieux « camouflet » servit de prétexte au gouvernement de l'époque pour introduire une nouvelle réforme.

C'est dans ce contexte que la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité créa un nouveau dispositif : la zone d'attente temporaire, parfois appelée zone d'attente « sac à dos » ou « boomerang ». Ce texte avait pour objectif annoncé d'offrir à l'administration les moyens nécessaires pour répondre à « ces afflux d'étrangers sur le territoire » sans craindre une nouvelle fois la censure des juges.

Un deuxième alinéa venait compléter l'article L. 221-2 du CESEDA comme suit :

*« 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. »*

Par une décision en date du 9 juin 2011, le Conseil constitutionnel posait quelques garde-fous sensés encadrer la pratique administrative.

Ainsi, le recours à ce mécanisme ne pouvait être fait que pour des personnes ayant franchi les frontières extérieures de la France en dehors des points de passage frontaliers, et la durée d'existence de ces zones d'attente temporaires ne pouvait être supérieure à 26 jours, lequel délai ne pouvait être ni prorogé ni renouvelé.

Une circulaire du 17 juin 2011 venait également encadrer l'usage de ce texte en rappelant que les personnes étrangères concernées avaient vocation à être transférées dès que possible au point de passage frontalier le plus proche auquel est rattachée une zone d'attente dite pérenne.

Cette zone d'attente temporaire ne pouvait être, dans l'esprit du législateur, qu'une prolongation exceptionnelle de la zone d'attente pérenne.

Il faudra attendre près de sept ans pour que l'administration se saisisse de ce dispositif. Nous sommes alors en Guadeloupe au mois de mars 2018. Ce sera ensuite au tour de Mayotte puis de La Réunion d'emboîter le pas.

De mars 2018 à juillet 2019, l'administration aura recours à ce mécanisme à 8 reprises au moins (3 en Guadeloupe, 2 à Mayotte et 3 à La Réunion).

L'examen de ces « expériences ultra-marines » permet d'affirmer que les nombreuses craintes exprimées par les associations, et notamment l'Anafé, lors des discussions de ce texte devant le parlement puis devant le conseil constitutionnel, se sont, malheureusement, toutes avérées exactes.

### **S'agissant tout d'abord du prétendu caractère exceptionnel**

Aussi bien en Guadeloupe qu'à Mayotte, il n'est pas rare de voir débarquer sur les côtes des embarcations de fortune transportant des personnes exilées.

Au mois de juin 2017, le président de la République osait même un trait d'humour au sujet de ces embarcations en provenance de l'Union des Comores : « le kwassa-kwassa pêche peu, il amène du comorien ».

Dans le 101<sup>e</sup> département, le contournement de procédure est même devenu la règle.

À Mayotte, un étranger qui arrive par voie maritime à bord de ces embarcations de fortune « et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français » ne se voit jamais notifier une décision de refus d'entrée assortie d'un maintien en zone d'attente mais fait systématiquement l'objet d'une mesure d'éloignement assortie d'un placement en rétention administrative. Cette confusion entre les régimes juridique de la rétention et de la zone d'attente explique le nombre très faible de décisions de refus d'entrée prises à Mayotte.

Dans les faits, une fois la barque interceptée, les passagers font l'objet d'une procédure de contrôle d'identité classique, privant ainsi certaines catégories de personnes, parmi lesquelles les demandeurs d'asile et les mineurs non accompagnés, des garanties prévues par les articles L. 221-1 et suivants du CESEDA. Trop souvent, par ces agissements, l'administration porte atteinte à l'intérêt supérieur des enfants ou viole le principe de non-refoulement des demandeurs d'asile, sans que cela ne s'ébruite. Les rares magistrats à avoir été saisis de ces situations n'ont pas jugé utile de sanctionner ce contournement de procédure.

Dans ces conditions, notifier à une quarantaine d'étrangers arrivés par voie maritime des décisions de refus d'entrée assorties d'un maintien en zone d'attente relève, en effet, d'une circonstance exceptionnelle.

Au lieu de mettre en œuvre les moyens humains, matériels et financiers pour respecter les dispositions du CESEDA et permettre aux personnes privées de leur liberté d'exercer les droits qui leur sont reconnus, l'administration a fait le choix d'un mécanisme qui lui permet en réalité de pallier ses propres carences.

Un examen rapide des capacités d'accueil des zones d'attente dites pérennes dans ces trois territoires nous permet d'affirmer que le transfert qui devrait intervenir « dès que possible » vers le point de passage frontalier auquel est rattachée une zone d'attente reste, dans les faits, très théorique.

Alors qu'à Mayotte, la capacité d'accueil et d'hébergement dans la zone d'attente située dans une aile du centre de rétention administrative est de 12 places, elle est de 10 places à La Réunion et seulement de 3 places en Guadeloupe.

Partant, si « un groupe d'au moins dix étrangers vient d'arriver », celui-ci sera nécessairement maintenu dans une zone d'attente temporaire, la capacité d'accueil des zones d'attente préexistantes ne permettant pas de faire face à la situation.

En ce qui concerne la Guadeloupe, on peut d'ailleurs s'interroger sur le sort réservé à un groupe d'étrangers qui serait supérieur à 3 personnes mais inférieur à 10 ? Seraient-elles privées arbitrairement de leur liberté comme ce fut le cas en 2010 pour les ressortissants kurdes de Syrie, maintenus dans une zone d'attente *ad hoc* illégale ou bien placées en rétention administrative dans l'attente d'un éloignement ? Où est-il question de la légalité des arrêtés portant création des zones d'attente temporaires ?

Afin de prévenir le risque d'arbitraire, des garanties avaient été posées par le législateur aussi bien concernant la délimitation de ces zones d'attente temporaires que les mentions obligatoires qui devaient figurer dans les arrêtés de création.

D'après les textes, cette zone devait être créée dans l'emprise ou à proximité du lieu de découverte des intéressés et l'arrêté devait préciser avec exactitude son étendue et les voies permettant d'y accéder.

L'examen des pratiques préfectorales en outre-mer nous amène à constater que les exigences minimales posées par le législateur n'ont pas toujours été respectées. Bien au contraire. Mais, si l'arrêté portant création de la zone d'attente temporaire est illégal, alors les privations de liberté qui en résultent devraient l'être également. Cela étant dit, reste encore la lourde tâche de trouver un juge disposé à exercer ce contrôle.

À La Réunion, cette question a été soulevée aussi bien devant le juge judiciaire que le juge administratif, sans toutefois obtenir le résultat escompté du côté de la défense.

Par des ordonnances en date du 20 avril 2019, la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion censurait les décisions rendues en première instance en rappelant de manière très détaillée les rôles respectifs de chaque ordre de juridiction. D'après elle, « *le juge judiciaire ne saurait invalider un placement en zone d'attente en se fondant sur l'illégalité entachant l'arrêté portant création de la zone d'attente alors que lorsqu'il est amené à s'assurer de l'existence d'une telle zone, son contrôle est purement matériel, et non juridique, et il ne saurait examiner ni l'opportunité, ni la légalité d'un arrêté instituant une zone d'attente à la place du juge administratif, pour considérer que l'illégalité qui entacherait l'acte affecterait la régularité du placement contesté* ».

Deux jours plus tôt, le juge des libertés et de la détention avait refusé d'ordonner la prolongation du maintien en zone d'attente temporaire des ressortissants sri-lankais arrivés le 13 avril 2019 au vu des nombreuses irrégularités entachant la procédure. Après avoir constaté que l'arrêté préfectoral « *n'avait pas effectué de rattachement de la zone d'attente temporaire à la zone d'attente pérenne* », le juge de première instance considérait que faute « *d'avoir été placé dans une zone d'attente élargie, l'étranger (...) se serait trouvé privé de ses droits et libertés pendant plusieurs heures sur le fondement d'une procédure irrégulière* ». En tant que gardien des libertés individuelles, le raisonnement adopté par le juge de première instance n'était pourtant pas dépourvu de logique...

De son côté, le juge des référés du tribunal administratif de La Réunion refusait d'exercer ce contrôle de légalité, lequel examen aurait eu pour conséquence d'ordonner la libération des étrangers, compétence dévolue d'après celui-ci au juge judiciaire. En appel, le juge des référés du Conseil d'État confirmait les ordonnances attaquées.

Pour le juge administratif, il semblerait qu'une fois autorisée la prolongation de la décision de maintien en zone d'attente, seul le juge judiciaire serait compétent pour connaître de la légalité de la mesure, son ordonnance venant à se substituer à la décision préfectorale.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler, que pour exercer ce contrôle, il faudrait pouvoir déférer les arrêtés portant création de ces zones devant un juge, a priori le juge administratif, avant qu'ils n'aient été abrogés ou retirés par l'administration comme ce fut le cas notamment à Mayotte au mois d'avril 2018.

Au vu de ce qui précède et de la réticence des deux ordres de juridiction à exercer la mission qui leur est dévolue, il existe un réel risque de voir l'administration user de ce dispositif pour faire et défaire des lieux privatifs de liberté, sans risquer la moindre sanction.

Des droits « en théorie » identiques pour l'étranger maintenu en zone d'attente temporaire, ou non.

Dans les textes, le maintien d'un étranger dans une zone d'attente temporaire n'a aucune incidence sur les droits qui lui sont reconnus.

Une seule et même disposition, l'article L. 221-4 du CESEDA qui prévoit que :

*« 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. (...)."

Mais là encore, les récits et témoignages des personnes placées dans ces zones d'attente mobiles font craindre le contraire.

Le cas de la Guadeloupe est particulièrement significatif. Aussi bien au mois de mars 2018 qu'en juin ou juillet 2019, aucune des personnes maintenues dans l'une de ces zones d'attente n'a souhaité former de recours ou enregistrer de demande d'asile. Ce seul constat en dit long sur la notification des droits aux intéressés et la possibilité qui leur a été offerte d'exercer les voies de recours.

Au mois d'octobre 2018, à La Réunion, ce sera au tour de 8 ressortissants sri-lankais de se voir refouler en moins de quelques heures sans même avoir la possibilité de déposer une demande d'asile.

Fort heureusement, il n'en sera pas toujours ainsi pour ceux d'entre eux qui seront présentés à un juge. Le 19 décembre 2018, à La Réunion, le juge des libertés et de la détention déclarerait irrecevables les 62 requêtes aux fins de prolongation du maintien en zone d'attente des ressortissants sri-lankais arrivés quelques jours auparavant au motif que ces requêtes n'étaient pas accompagnées de toutes les pièces justificatives utiles et notamment de l'avis au parquet de la décision initiale portant maintien en zone d'attente. Outre la remise en liberté des 62 ressortissants sri-lankais, ces décisions présentent un autre intérêt, celui de pointer du doigt les violations répétées des droits des personnes maintenues en zone d'attente.

Dans ces décisions, le magistrat, sans en tirer de conséquence particulière, note qu' « *il serait extraordinaire que la totalité des intéressés qui ont quitté leur pays au péril de leur vie, en laissant tout un pan de leur vie derrière eux, en engageant des frais importants, en revendant parfois leur entreprise et leurs biens, indiquent à l'unanimité qu'ils souhaitent retourner au Sri Lanka le plus rapidement possible, qu'ils ne souhaitent pas solliciter le droit d'asile et qu'ils refusent l'assistance d'un avocat* ». Dans cette affaire, les intéressés avaient unanimement indiqué lors de l'audience avoir signé le document de refus d'entrée sans en connaître la teneur.

Mais parfois, il arrive que les audiences aient lieu hors la présence des intéressés.

Le 25 mars 2018, à Mayotte, la plupart des moyens de nullité soulevés devant le juge judiciaire en première instance seront rejetés faute pour les intéressés, et partant pour leurs conseils, de rapporter la preuve d'un grief. Une preuve impossible. En effet, comment rapporter la preuve d'un grief lorsque les personnes maintenues dans ces zones ne sont pas présentées à leurs juges au motif que ces déplacements risqueraient de troubler l'ordre public ? Pire encore, interpellé par les conseils de la défense sur cette question, le juge des libertés et de la détention dira qu'aucune disposition du CESEDA n'impose à l'autorité administrative de proposer l'utilisation de la visio-conférence et « *que à supposer même qu'elle fut tenue de la proposer, la décision appartient au juge dont rien n'indique qu'il l'eût prise* ».

En l'absence des principaux intéressés, les magistrats n'auront aucun mal à rejeter la plupart des moyens de nullité soulevés, considérant que la preuve des faits allégués n'était pas rapportée par ces mêmes avocats auxquels les personnes n'avaient pas pu avoir accès. Précisons que selon ces mêmes magistrats, gardiens des libertés individuelles, il pouvait alors être « *observé que l'accès à l'avocat est légitimement empêché par un événement de force majeure* » !

À l'issue de cette audience, un seul des moyens de nullité sera favorablement accueilli par la juridiction de première instance : celui concernant la notification des droits reconnus à l'article L. 221-4 du CESEDA. Cette irrégularité, à la différence des autres, était vérifiable au vu des seules pièces fournies par l'administration. Dans ce cas seulement, l'étranger n'était pas tenu de rapporter la preuve impossible de ses allégations.

De surcroît, les requêtes présentées par l'administration aux fins de prolongation du maintien des personnes en zone d'attente seront jugées irrecevables au motif que toutes les pièces justificatives prévues à l'article R.222-2 du CESEDA n'étaient pas versées à l'appui des demandes.

Dans un État de droit, dans la soirée du 25 mars 2018, les 96 personnes maintenues en zone d'attente temporaire à Mayotte auraient dû être libérées. Mais ce ne fut pas le cas et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, informé de ces décisions, le parquet de Mamoudzou a cru pouvoir demander à la présidente de la cour d'appel de déclarer ses recours suspensifs. Contre toute attente, il sera fait droit à ces demandes qui pourtant n'avaient aucun fondement légal. Jusque-là, l'effet suspensif était réservé aux procédures d'appel concernant les rétentions administratives. C'est la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie qui va rajouter un alinéa à l'article L. 222-6 offrant ainsi la possibilité au ministère public de demander au président de la cour d'appel de déclarer son recours suspensif.

Lorsqu'il s'agit de rogner sur les droits, les territoires ultra-marins ont semble-t-il une mesure d'avance. Mais cela ne s'arrête pas là. Le président de la chambre d'appel, allant à l'encontre d'une jurisprudence bien établie de la Cour de cassation, acceptait de recevoir des productions supplémentaires de la main même du directeur départemental de la police aux frontières, lequel avait fait le déplacement à l'audience à la demande expresse de l'avocat général. Au vu de ces nouvelles pièces, le président décidait d'écarter le moyen d'irrecevabilité soulevé devant le juge de première instance. Ce faisant, il infirmait l'ensemble des ordonnances rendues par les juges de première instance et autorisait la prolongation du maintien en zone d'attente de 96 personnes qu'il n'avait pas estimé utile, lui non plus, de voir.

Qu'importe finalement pour ces personnes si par un arrêt en date du 11 juillet 2019, la Cour de cassation censurait le premier président de la cour d'appel de Mamoudzou pour avoir permis une régularisation de la situation à l'audience. Pour la haute juridiction, il ne peut être suppléé à l'absence de dépôt des pièces visées par l'article R. 222-2 du CESEDA par leur seule communication à l'audience sauf s'il est justifié de l'impossibilité de les joindre à la requête initiale... Et ce, même si ces pièces sont apportées par le directeur départemental de la police aux frontières en personne !

## **Les conditions de maintien dans les zones d'attente temporaires en outre-mer : l'indignité sans cesse repoussée**

Les conditions de vie dans les zones d'attente temporaires, en Guadeloupe, à Mayotte ou à La Réunion, ont sans le moindre doute exposé les personnes exilées à des traitements inhumains et dégradants mais sans que cela aboutisse à des condamnations de l'État.

À titre d'exemple, à La Réunion, au mois de février 2019, les personnes étaient maintenues dans des chambres d'hôtels fermées à clé et dépourvues de salle d'eau avec pour seule sortie de la journée le temps du petit déjeuner. Deux mois plus tard, c'est dans un gymnase qu'elles seront parquées, sans que la moindre mesure soit prise pour garantir l'intimité de chacune. Confinées dans une seule pièce avec une chaleur étouffante et sans la moindre possibilité d'en sortir, elles devront attendre plusieurs jours pour que l'agence régionale de santé daigne leur fournir des ventilateurs.

D'après le conseiller délégué de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, « *si les conditions d'hébergement dans le gymnase de Duparc peuvent être qualifiées parfois de spartiates (...) elles ne peuvent être qualifiées d'indignes pour être les mêmes que celles utilisées parfois en urgence sur le territoire national* ». Et de préciser que « *le terme prestations de type hôteliers de l'article L.221-2 ne saurait être pris, selon une jurisprudence constante, dans son sens littéral* ». Dont acte. Ces conditions de vie « spartiates » ne suffiront pas à convaincre la juridiction d'ordonner la mainlevée des mesures de maintien en zone d'attente.

À Mayotte, les conditions sanitaires, décrites par La Cimade, bien qu'alarmantes, ne suffiront malheureusement pas à faire cesser les privations de liberté. Dans un témoignage produit devant les différentes juridictions, il y était pourtant question de :

- maintien de 35 femmes et 19 enfants dans une seule pièce exiguë de moins de 45 m<sup>2</sup>,
- l'obligation de rester en position assise sur un matelas d'appoint posé à même le sol et sans drap propre,
- l'absence de linge de rechange, y compris intime,
- la présence de deux sanitaires au sein de la même pièce de vie dans laquelle étaient maintenues les personnes,

- l'état médiocre de ces sanitaires,
- l'impossibilité d'utiliser d'autres sanitaires sauf à être escorté par des policiers,
- l'accès très limité aux douches (la police les avaient escortés seulement 3 fois en deux semaines),
- l'absence de suivi médical malgré des signes extérieurs visibles ou des mentions portées sur les carnets de santé en leur possession (diabète à surveiller, problèmes dermatologiques, gynécologiques, attitude de prostration, détresse psychologique, etc.),
- des rations de nourriture insuffisantes et pour le moins inadaptées (rien n'était prévu pour les nourrissons...),
- des enfants dans un état d'énerverment extrême...

Mais à circonstances prétendument exceptionnelles, une justice très indulgente...

Aussi bien à Mayotte qu'à La Réunion, les juges ont refusé de tirer toutes les conséquences des conditions de maintien dans ces zones d'attente en ordonnant la libération des intéressés. Saisi en référé, le juge administratif était encore plus réticent à exercer la mission qui lui était dévolue.

Ainsi, au mois d'avril 2018, faisant une fois de plus preuve d'une grande indulgence à l'égard des agissements de l'administration, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte considérait que « *s'il peut toujours être envisagé de meilleures conditions d'accueil notamment en termes d'espace, d'hygiène ou de confort pour les enfants* », l'on ne pouvait toutefois déduire des dispositions du CESEDA « *que toute zone d'attente, notamment lorsqu'elle a été créée dans l'urgence, doit offrir impérativement et immédiatement aux personnes maintenues des prestations équivalentes à celles que peut présenter un établissement hôtelier* ». Appelé à se prononcer sur les conditions de maintien dans ces zones d'attente, le juge des référés du tribunal administratif se défaussait sur l'autorité judiciaire à qui il appartenait « *de contrôler les conditions de maintien en zone d'attente et notamment de l'information donnée aux étrangers en matière de droit d'asile* ».

Cette lecture sera, bien que tardivement pour les principaux intéressés, censurée par le juge des référés du Conseil d'État. Dans son ordonnance en date du 13 avril 2018, celui-ci rappelait la compétence des deux ordres de juridiction, appelés à examiner, peut-être de façon concomitante, les conditions de maintien des personnes placées en zone d'attente.

Si en application de l'article L. 222-1 du CESEDA, il appartenait « au juge des libertés et de la détention lorsqu'il examine une demande du préfet d'être autorisé à maintenir une personne en zone d'attente au-delà de la durée initiale de quatre jours, de s'assurer du respect de ce droit », le juge administratif, saisi d'une requête en référé liberté, était également compétent pour ordonner toute mesure provisoire, « justifiée par l'urgence et nécessaire à la sauvegarde des libertés fondamentales de l'ensemble des personnes placées en zone d'attente, qu'il s'agisse notamment d'améliorer les conditions matérielles dans lesquelles elles sont hébergées ou de leur permettre d'exercer de manière effective les recours qui leur sont ouverts ».

Et plus important encore, de rappeler qu'« *il ne saurait, y compris en cas de création de zones d'attente temporaires justifiées par des circonstances exceptionnelles, porter atteinte à la dignité des personnes en cause et les exposer à des mauvais traitements* ».

Malheureusement, la censure s'arrêtait là puisqu'après avoir relevé que l'ensemble des arrêtés portant création desdites zones avaient été abrogés (la veille pour la plupart et pour l'un d'entre eux moins d'une heure avant l'audience), le juge des référés du Conseil d'État disait n'y avoir lieu à statuer sur les conclusions principales de la requête portée par l'Anafé, le GISTI, la Cimade ainsi que huit femmes privées de liberté et maintenues depuis le 22 mars 2018 dans ces zones de non droit. L'État, reconnu partie perdante dans cette affaire, était néanmoins condamné à payer des frais de justice aux requérants.

Face à ces mêmes constats accablants dressés par La Cimade au mois de mars 2018, le juge des libertés et de la détention, saisi d'une seconde requête aux fins de prolongation, laquelle doit au demeurant se justifier par des circonstances exceptionnelles, estimait que cette « situation pour partie insatisfaisante » ne portait pas une atteinte disproportionnée justifiant la mainlevée de la mesure de maintien.

Plus surprenant encore était « la motivation laconique du conseiller délégué » de la chambre d'appel de Mamoudzou qui après avoir constaté « *les conditions de précarité dans lesquelles les personnes sont accueillies en zone d'attente* » refusait d'en tirer toutes les conséquences. D'après ce dernier, « *ces conditions pour critiquables qu'elles soient, ne sauraient constituer un traitement dégradant et inhumain au sens de l'article 3 de la CEDH* ».

Un pourvoi était aussitôt formé contre cette décision. De l'avis de l'avocat général, « en autorisant une seconde prolongation du maintien en zone d'attente, le conseiller délégué a violé l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen ».

Malheureusement, la Cour de cassation ne suivra pas cet avis considérant que « *si l'espace dont disposait chaque étranger dans la partie bâtie était inférieure à 3 m<sup>2</sup> par personne, ce seul élément, en l'absence d'autres critiques de l'intéressée tirées de sa situation personnelle, eu égard au court délai de maintien en zone d'attente, était insuffisant à caractériser un traitement inhumain et dégradant* ».

Outre la grossière erreur de calcul (45 m<sup>2</sup> / 35 adultes + 19 enfants = moins d'1m<sup>2</sup> par personne et non 3 m<sup>2</sup>...), on ne peut que s'interroger sur le seuil requis par la cour de cassation pour caractériser un traitement inhumain et dégradant...

Reste désormais l'espoir d'une censure par la Cour européenne des droits de l'homme... à la seule condition que les contacts avec la demanderesse soient maintenus de sorte qu'elle puisse manifester son intention de maintenir sa requête plusieurs années après la survenance des faits.

## Les lieux privatifs de liberté aux frontières intérieures

### ***Agnès Antoine, Tous migrants***

Depuis le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures en 2015, la France a notifié l'instauration de *Points de passage autorisé* (PPA) où ont lieu des contrôles quasi systématiques. Lors de ces contrôles, souvent au faciès, les forces de l'ordre notifient des refus d'entrée aux personnes qui ne présentent pas les documents de voyage exigés par les articles L. 213 et suivants du CESEDA, sans tenir compte soit de leur volonté de demander asile en France, soit de leur minorité déclarée, parfois dans des conditions d'interpellation violentes avec des chasses à l'homme dans la montagne en ce qui concerne la frontière haute.

On parlera de « frontière haute » et de « frontière basse ». La frontière franco-italienne a été la plus concernée jusqu'à présent avec près de 110 000 décisions de refus d'entrée depuis 2017. Majoritairement, les personnes sont interpellées à la frontière basse dans la gare de Menton Garavan et à la frontière haute au Col de Montgenèvre.

À Menton, les personnes sont contrôlées et ensuite conduites au poste de la police aux frontières où elles se voient notifier un refus d'entrée, sont refoulées en Italie où elles doivent se présenter aux autorités italiennes.

Le problème c'est que le poste de police italien est fermé la nuit (entre 19 h et 8 h du matin). Pour cette raison, ils ont construit un « lieu » attenant à la PAF pour que les personnes interpellées y soient placées. Il s'agit de constructions modulaires jusqu'à ce que la police italienne indique aux autorités françaises qu'elles peuvent venir les chercher. Au col de Montgenèvre, emprunté également par des personnes souhaitant se rendre en France, deux algecos ont été installés depuis novembre 2017 pour que les personnes interpellées y soient « placées », pour éviter selon la PAF de faire repartir de nuit vers l'Italie les personnes interpellées en fin de journée ou le soir.

Les personnes sont donc retenues provisoirement dans ces lieux improvisés, pour une durée pouvant aller jusqu'à 12 ou 13 heures, ce qui pose la question du statut juridique de ces lieux, ou de fait les personnes sont privées de liberté.

Grâce aux alertes des associations, ces lieux ont pu être visités par la CGLPL et les parlementaires. Le 31 octobre 2019, puis les 14 et 15 novembre 2019 des députées se sont vu refuser l'accès à ces constructions modulaires de la PAF de Menton, alors qu'elles comptaient exercer leur droit de visite des lieux de privation de liberté, conformément à l'article 719 du code de procédure pénale aux motifs que ces lieux n'étaient pas des lieux de privation de liberté mais des locaux de « mise à l'abri », selon une note de la direction centrale de la police aux frontières du 2 mai 2019. Il en a été de même pour le sénateur Gontard le 21 février 2020.

Pourtant, la contrôleuse générale des lieux de privation de liberté y avait eu accès en 2017 et 2018, la CNCDH, Eric Piolle, Guillaume Gontard en 2018, Damien Carème et Michele Rivasi en mars 2019, etc. Et depuis 2015, la société civile ne peut avoir accès à ces lieux.

## **Les lieux de « mise à l'abri », des espaces ambigus**

Nous sommes face à un espace qui n'a pas de définition juridique, ou bien face à un lieu qui change de définition juridique de temps en temps. Ainsi, le statut de ces algecos aurait changé depuis mars 2019.

Le secrétaire d'État, Laurent Nunez, à la suite d'une question orale posée par Guillaume Gontard le 18 février 2020, s'exprime en ces termes :

*« Les locaux que vous évoquez sont des zones de mises à l'abri... Ces zones de mise à l'abri répondent donc à un objectif simple : protéger les étrangers retenus provisoirement dans les locaux de la PAF, afin de ne pas soumettre les personnes non admises à un retour par leurs propres moyens, parfois dans des conditions dangereuses. Ces locaux ne sont ni des locaux de garde à vue, ni des locaux utilisés dans le cadre de la retenue pour droit au séjour, ni des centres ou locaux de rétention administratives, ni des zones d'attente ».*

Mais alors de quoi s'agit-il ?

### ***Une petite description de cette « zone de mise à l'abri »***

Une vidéo, mise en ligne le 22 novembre 2019 par le journal *L'Humanité* intitulée « Police aux frontières à Menton, les images de la honte »<sup>32</sup> vous permettra de vous rendre compte des conditions indignes dans lesquelles les personnes sont soi-disant « mise à l'abri » : absence de couverture, promiscuité, hygiène déplorable, simples bancs sur lesquels les personnes passent la nuit, aucune information, pas de nourriture, pas d'eau, etc.

Pour ce qui concerne Montgenèvre, le tableau n'est guère plus brillant, la description faite par la CNCDH : « *il s'agit d'un bâtiment modulaire situé derrière les locaux de la PAF, sans point d'eau, avec une cabine de toilettes à l'extérieur et à l'intérieur trois bancs et quelques couvertures* ».

Les visiteurs ont remarqué que la porte des algecos était systématiquement fermée à clé.

*Un témoignage* du 17 août 2019 à Montgenèvre nous dit qu'après un bref entretien, la personne a été détenue (mot employé par elle) pendant environ 8 heures dans un local avec huit autres personnes : « nous avons réussi à obtenir seulement deux couvertures. Nous avons demandé à manger et à boire mais les policiers ont refusé ».

Face à cette indigence (absence de lits, de nourriture...), le commandant de la PAF de Montgenèvre a expliqué aux représentants de la CNCDH qu'il n'avait pas de budget pour acheter des lits de camp et que pour la nourriture il utilisait les stocks dont il disposait pour les gardes à vue.

On peut bien constater que la préservation de la dignité n'est pas respectée dans ces lieux.

### ***Accès au médecin***

En outre, que dire de cette mise à l'abri si les personnes qui y sont placées ne peuvent même pas voir un médecin et que leur état de santé n'est pas pris en compte ?

Cette donnée est même très inquiétante pour les ressortissants qui sont interpellés de nuit à Montgenèvre, en plein hiver, après une course poursuite par les forces de l'ordre.

<sup>32</sup> <https://www.humanite.fr/videos/police-aux-frontieres-menton-les-images-de-la-honte-680650>

Il nous arrive lors des maraudes de trouver des personnes avec une température corporelle nécessitant une hospitalisation en urgence. En effet, ayant les vêtements trempés, les pieds et les mains gelés, comment font-ils pour se réchauffer sans couverture, pour se reposer après avoir été pourchassés dans la montagne ?

Nous sommes face à des situations indignes.

Le rapporteur de la *Loi asile et immigration* au sénat en 2018, tient à saluer tout particulièrement les initiatives des personnes sur le terrain qui s'efforcent d'agir avec humanité et responsabilité et cite en exemple l'installation des algeco à Montgenèvre, pour sauvegarder les personnes dans l'attente de conditions climatiques acceptables.

Le Conseil d'État, saisi en 2017, considère que les conditions dans lesquelles les ressortissants de pays tiers à l'UE en provenance d'Italie sont retenus provisoirement dans les locaux de la police aux frontières de Menton n'appellent pas d'intervention du juge des référés. Il ajoute que si jamais le respect des droits de ces personnes se trouvait méconnu de façon grave et manifestement illégale, il faudrait une saisine du juge des référés pour le cas particulier et non des mesures à caractère général.

## **Retenues provisoirement ou mise à l'abri ?**

Plusieurs questions peuvent être posées : les personnes sont-elles libres d'accepter ou non d'être mises à l'abri ? Y a-t-il une prise en charge adaptée ?

La note interne mentionnée plus haut fait référence à un local de non-admission. Toutefois, lorsque des mesures de privation de liberté sont considérées comme nécessaires, pourquoi alors ne pas les inscrire dans le cadre juridique national, offrant ainsi aux personnes les garanties prévues en matière de sécurité juridique, d'informations sur les droits et les obligations et en leur permettant d'être assistées par un avocat, etc. ?

On se trouve en fait face à des lieux de privation de liberté improvisés, hors de tout cadre légal dans lesquels aucun droit ne peut être respecté, où on empêche les parlementaires d'exercer leur droit de visite, où on joue sur les mots (« mise à l'abri », « retenue provisoire », « locaux de non-admission »).

Il est important de continuer la bataille juridique pour que ces lieux soient fermés ou, au moins, encadrés juridiquement de façon à ce que les personnes enfermées puissent avoir des droits. Merci à l'Anafé de se battre à nos côtés.

## **Les entraves à la mobilité au niveau européen**

***Claire Rodier, GISTI***

Pour conclure cette table ronde, ma mission est de vous éloigner de la situation française – métropole et outre-mer – pour observer comment le modèle de la zone d'attente, « les camps d'étrangers aux frontières », selon la terminologie du réseau Migreurop, se décline aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Si la France a inventé le terme de zone d'attente, elle n'a pas inventé le concept. Il est né, dans tous les espaces où des dispositifs comparables ont été mis en place, du souci d'empêcher les personnes considérées comme indésirables de franchir les limites d'un territoire, qu'il s'agisse des frontières d'un État ou, dans le cas de l'Union européenne, de celles de l'espace politique que ses États membres constituent. Ce blocage à la frontière, dans des lieux *ad hoc* comme le sont les zones d'attente, est la troisième étape d'un processus qui commence dans les pays d'origine ou de départ.

**La première étape**, et sans doute le principal outil pour éviter ces indésirables, c'est la politique de visas, qui permet de gérer à distance les contrôles frontaliers, en dissuadant les départs. Vous savez sans doute que depuis vingt ans, les États membres de l'espace Schengen, lequel recoupe pour une large part le territoire de l'UE, mènent une politique commune en matière de visas de court séjour, qu'on appelle souvent « visa Schengen ». Cette politique repose sur une procédure d'évaluation des demandes de visas fondée sur le « risque migratoire » que représente la personne qui sollicite ce sésame nécessaire pour venir régulièrement en Europe. Les autorités consulaires des États Schengen sont donc appelées à jouer un rôle de « police à distance », et à mettre en œuvre un contrôle frontalier et migratoire avant même que la personne concernée ne quitte son pays de départ<sup>33</sup>.

Grâce à la politique de visas, une bonne partie des indésirables ne peut pas s'approcher des frontières de l'UE. Mais il en reste qui tentent quand même de le faire, en empruntant, à défaut de pouvoir voyager régulièrement, des routes ou des moyens irréguliers. Ils ont parfois de très bonnes raisons pour cela. Selon une étude du Parlement européen, environ 90 % des personnes ayant obtenu une protection internationale au sein de l'UE sont arrivées de façon irrégulière – c'est à dire sans visa – sur le territoire européen, le plus souvent au risque de leur vie, en traversant la Méditerranée.

**Intervient alors la seconde étape.** Contrairement à la politique des visas, qu'on peut qualifier d'obstacle « juridique », puisqu'elle repose aujourd'hui sur le code communautaire sur les visas adopté par l'UE en 2009, on peut parler avec cette seconde étape d'obstacle « physique », dont la fonction est d'interrompre les trajectoires migratoires avant que les personnes arrivent à destination. Elle prend des formes diverses, en général violentes : par exemple l'édification de murs et de grillages, comme aux enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, ou à la frontière entre la Serbie et la Hongrie, ou encore le long du fleuve Evros qui sépare la Turquie de la Grèce ; mais aussi l'organisation d'interceptions maritimes, souvent conduites par l'agence européenne chargée de surveiller les frontières extérieures de l'UE, Frontex, qui interdisent aux embarcations des boat people de pénétrer dans les eaux territoriales des États membres. On pourrait encore parler d'autres types d'obstacles physiques, encore plus violents, comme le fait de laisser se noyer les passagers de ces embarcations de fortune en manquant délibérément à l'obligation de leur porter secours, voire même en provoquant les naufrages. Ce qui se passe en Méditerranée depuis quelques années nous a montré qu'il ne s'agit pas là d'hypothèses d'école.

Si, malgré ce parcours d'obstacles, les personnes parviennent à se présenter jusqu'au territoire d'un pays qui forme une frontière extérieure de l'UE, on arrive à **la troisième étape du processus de blocage**, qui est au cœur de mon sujet. Cette troisième étape, c'est la mise en place à proximité de la frontière de lieux de privation de liberté où sont retenus, ou détenus, celles et ceux qu'on ne veut pas laisser entrer en Europe. C'est le cas en Pologne, en Hongrie, en Bulgarie, à Malte, mais aussi, et c'est sur ces exemples que je voudrais m'arrêter pour leur caractère archétypique, en Italie et en Grèce.

À priori, le blocage des personnes arrivées irrégulièrement en Europe n'est pas aussi facile à mettre en œuvre qu'aux deux étapes précédentes. Le plus simple serait de leur opposer le défaut de visa pour les refouler immédiatement. Mais dès lors que les États membres de l'Union européenne ont laissé pénétrer, même à contrecœur, des personnes étrangères sur leur sol, ils ont des obligations à leur égard, même si ces personnes sont dépourvues de tout document. Dans le cas des demandeurs d'asile, ces obligations sont tirées des directives européennes qui prévoient des procédures pour l'examen de leur situation, et de la convention de Genève qui interdit le refoulement vers un territoire où leur vie ou leur liberté serait menacée (le principe de non-refoulement). Et de façon générale, la Convention européenne des droits de l'homme, dont sont signataires tous les États membres de l'UE, interdit le renvoi vers un pays où la personne serait susceptible d'être soumise à la torture ou à des traitements inhumains et dégradants. Ces obligations légales ou conventionnelles empêchent en principe les autorités des États frontières de renvoyer celles et ceux qui entrent irrégulièrement sur leur territoire sans avoir procédé à un examen de leur situation, même sommaire, afin de déterminer si ce renvoi est possible. Je précise « en principe » car je vous décris là un modèle théorique, que les pratiques font bien souvent voler en éclats.

<sup>33</sup>Pour en savoir plus sur la politique des visas de l'UE : Migreurop, *Les visas : inégalités et mobilités à géométrie variable*, note 10, novembre 2019 <http://www.migreurop.org/article2941.html>

Comme dans le cas français avec les zones d'attente, c'est donc la **contradiction entre les prérogatives de souveraineté reconnues aux États**, qui les autorisent à refuser l'accès à leur territoire à toute personne étrangère, **et l'obligation d'examen des situations individuelles**, en référence au respect des droits fondamentaux, qui sont à l'origine de la création des lieux de privation de liberté. Ces lieux sont destinés à placer les indésirables dans une sorte « d'entre-deux » territorial et juridique, en attendant qu'il soit statué sur leur sort. Une situation qui peut durer parfois très longtemps.

Si j'ai parlé des cas archétypiques de la Grèce et de l'Italie, c'est que pour des raisons géographiques et géopolitiques ces deux pays concentrent les principales « zones d'attente » européennes, parce qu'ils sont les premiers pays d'arrivée d'exilé.es en Europe. Sans entrer dans les détails, je rappelle rapidement les principaux facteurs qui expliquent ce contexte : la guerre en Syrie, la situation chaotique de la Libye sur le territoire de laquelle se trouvent ou transitent des milliers de ressortissants d'Afrique subsaharienne, et l'accord migratoire conclu en 2016 entre l'UE et la Turquie.

En 2015, l'UE, en réponse à ce que l'on a improprement appelé la « crise migratoire », a décidé de mettre en place dans quatre sites au sud de l'Italie et dans cinq îles grecques de la mer Egée « **l'approche hotspots** », qui a pour objectif de s'assurer « *que tous les migrants qui pénètrent sur le territoire européen soient identifiés, enregistrés et que leur cas soit traité en fonction de leur situation* » : l'idée était que ceux qui ont besoin de protection devaient être orientés le plus rapidement possible vers la procédure d'asile, les autres devaient être renvoyés.

Ce mécanisme s'est dans un premier temps traduit, dans les deux pays, par la création de centres fermés où étaient systématiquement détenues toutes les personnes arrivant par la mer. Ce dispositif de détention est rapidement devenu ingérable du fait du nombre des arrivées et de l'incapacité des administrations à traiter les situations individuelles. En Italie, les autorités ont choisi de « décongestionner » les hotspots en laissant les exilé.es circuler dans le reste du pays, voire essayer de le quitter et de rejoindre d'autres États membres de l'UE. En revanche la situation dans les hotspots des îles grecques n'a cessé de se dégrader depuis quatre ans, pour atteindre des proportions plus que dramatiques. Si les personnes n'y sont plus détenues (faute de place), elles sont condamnées à rester dans les cinq îles, devenues des **prisons à ciel ouvert** et des foyers d'insalubrité et de violence. Aujourd'hui, on compte plus de 38.000 personnes entassées dans les camps des cinq îles, dont la capacité totale officielle est de 6.200.

Au début des années 2000, lorsque le réseau Migreurop a utilisé le terme de « camp » dans le contexte de la gestion des migrations, il a été fortement critiqué y compris dans le milieu associatif<sup>34</sup>. Aujourd'hui, personne n'est choqué que l'on appelle « camps » les lieux où sont confinés les *boat people* en provenance de Turquie dans les îles grecques. De fait, ces lieux ressemblent plus aux plus démunis des camps de personnes déplacées par la guerre ou la famine dans certaines régions déshéritées du monde qu'aux centres d'accueil prévus par la réglementation européenne.

Après une visite à l'automne 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a dit qu'elle avait vu « *une situation explosive. Les soins médicaux et les installations sanitaires font cruellement défaut dans les camps surpeuplés où je me suis rendue. Les gens font la queue pendant des heures pour recevoir de la nourriture et utiliser les sanitaires, lorsqu'il y en a (...) Cela n'a plus rien à voir avec l'accueil. C'est devenu une lutte pour la survie.* » Et elle a ajouté que « *si elle n'est traitée de toute urgence et de manière adéquate, cette situation catastrophique, combinée aux tensions existantes, risque de provoquer de nouveaux événements tragiques* ». Elle n'est pas la seule à s'égosiller en vain. La semaine dernière, le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés a appelé une fois de plus à des mesures urgentes pour remédier à la situation « choquante et honteuse » dans laquelle les migrants doivent vivre.

Outre les conditions matérielles, dont ces déclarations vous donnent une idée de la gravité, les **hotspots grecs sont également des zones de non droit**, qui violent tous les textes européens

<sup>34</sup>Migreurop, *Carte des camps, Désolation(s) aux frontières de l'Union*, 6<sup>e</sup> édition, 2016 <http://www.migreurop.org/article2746.html>

censés s'appliquer dans les États membres. Le GISTI a effectué deux missions dans les hotspots grecs à trois ans d'intervalle, la première en 2016, la seconde en octobre dernier. D'une mission à l'autre, les constats étaient les mêmes. Parmi les principaux : l'information des demandeurs d'asile sur leurs droits et notamment sur l'assistance légale dont ils peuvent bénéficier est déficiente, lacunaire lorsqu'elle n'est pas totalement inexistante ; la lenteur des procédures maintient certains occupants des camps, notamment ceux qui sont, sur la base de leur nationalité, considérés a priori comme non éligibles à une protection – beaucoup de ressortissants d'Afrique subsaharienne notamment –, dans une situation d'attente qui peut atteindre plusieurs années ; les droits spécifiques dus aux mineurs et aux personnes vulnérables ne sont pas respectés.

On pourrait penser qu'un tel échec, au regard des objectifs affichés au moment de la création des hotspots, conduirait les autorités à renoncer à ce type de dispositif. N'en croyez rien : moins ça marche, plus on en veut. Au mois de septembre 2019, le gouvernement grec a annoncé qu'il allait démolir les camps existants des îles pour les remplacer par des camps modernes, et fermés, pour éviter aux autochtones de côtoyer des exilé.es.

Quant à l'UE, qui, à l'exception de sa Cour des comptes<sup>35</sup>, n'a jamais fourni de bilan qualitatif du fonctionnement des hotspots, elle a dans ses tiroirs des projets de reproduction du modèle, sur le territoire européen mais aussi dans certains pays non européens. En juin 2018, à la suite de la crise de l'Aquarius, ce bateau humanitaire contraint à errer des jours et des jours en Méditerranée faute d'être autorisé à débarquer les *boat people* qu'il avait sauvés du naufrage, la Commission européenne a proposé deux dispositifs censés répondre, à l'avenir, à ce genre de situation. Plutôt que d'inciter les pays qui se « refilaient la patate chaude » en refusant l'accès à leurs ports (Malte, l'Italie, la France) à accueillir les exilés, elle a imaginé pour l'avenir un système de « **centres contrôlés** » : la définition et les modalités qu'elle en donne est l'exacte reproduction de l'approche hotspot<sup>36</sup>. Et, au nom d'un « partage des responsabilités au niveau régional », elle a aussi proposé de créer des « **plateformes régionales de débarquement** », cette fois installées dans des pays non européens. Selon la Commission européenne, l'objectif de ces dispositifs « *est de permettre un débarquement rapide et sûr, de part et d'autre de la Méditerranée, des personnes secourues en mer, conformément au droit international et notamment au principe de non-refoulement, ainsi qu'un traitement responsable après le débarquement. Dans cette conception, le fonctionnement des plateformes régionales de débarquement devrait aller de pair avec le développement de centres contrôlés dans l'UE : ensemble, ces deux structures devraient contribuer à un réel partage des responsabilités au niveau régional pour répondre à des défis migratoires complexes* »<sup>37</sup>. Avec, en conclusion, cette improbable précision : « *pas de rétention, pas de camps* ».

Une perspective dont la réalisation semble bien illusoire, tant les quelques exemples existants, qu'il s'agisse des hotspots grecs, ou encore des « centres de transit » externalisés où sont retenus, comme au Niger<sup>38</sup>, des exilé.es que l'Europe ne veut pas voir arriver à ses frontières, font la preuve de l'incompatibilité entre entraves à la circulation des personnes et respect des droits fondamentaux.

## Discussion

### **Intervention 1 : La définition juridique de zone d'attente, par Rezki Ait Ihaddedene, avocat**

Professeur Julien-Lafarrière, vous avez rappelé la genèse de cette zone d'attente qui, à mon sens, n'a pas de définition dans l'état juridique actuel. On a affaire à une définition hybride. Vous avez également rappelé très justement la question essentielle qui est : « est-ce que la zone d'attente est

<sup>35</sup>Dans un rapport de 2016, la Cour des comptes de l'UE, pourtant peu soupçonnable de parti-pris « pro-migrants », et ne s'intéressant qu'aux résultats des politiques qu'elle est chargée d'évaluer, estime « que les instruments (financiers) ne prévoyaient aucune stratégie permettant de déterminer dans quelle mesure ils contribuent à la réalisation des objectifs, et que les effets qu'ils sont censés produire au niveau de l'UE sont donc peu clairs ».

<sup>36</sup>Commission européenne, Note « Centres contrôlés dans l'Union européenne », juin 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/controlled\\_centres\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/controlled_centres_en.pdf)

<sup>37</sup>Commission européenne, Note « Dispositifs régionaux de débarquement », 28 juin 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/regional\\_disembarkation\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/regional_disembarkation_fr.pdf)

<sup>38</sup>Migreurop, Niger : ingérence et néocolonialisme au nom du développement, note 7, octobre 2017, <http://www.migreurop.org/article2840.html>

une détention ? ». J'ai entendu les différentes interventions et je crois que c'est essentiel de dire qu'à l'époque on faisait du bricolage puisqu'on cherchait désespérément des praticiens - dont je fais partie - pour pouvoir articuler une argumentation devant le juge. La création du JLD a été très importante parce qu'elle nous a permis au moins de nous faire entendre. Je voudrais juste rajouter une chose par rapport aux interventions, c'est-à-dire l'extension de la compétence du JLD par la loi de mars 2016. Pour conclure, je pense qu'il n'y a aucune définition juridique de zone d'attente puisqu'elle se trouve à mi-chemin entre le droit administratif et le droit pénal et je me pose la question si on peut parler de la zone d'attente comme on parle de la détention ou de l'enfermement tel qu'on les entend dans le droit pénal.

**Simon Foreman, avocat**

J'élargis la question à celle du Conseil constitutionnel de 1992 qui insiste sur la notion de « contrainte ». Il y a l'argument qui dit que les personnes ne sont pas si contraintes car elles ont le droit de quitter la zone d'attente pour rentrer dans le pays d'origine, mais il y a – me semble-t-il – de la part du juge constitutionnel une attention à l'équilibre entre la durée de la privation de liberté et l'intensité de la privation de liberté. Plus la contrainte est faible plus la durée est longue et plus la contrainte est sévère et plus elle devra être courte. Je dirais que c'est cette directive entre degré de contrainte et durée de la détention qui fait qu'on n'est pas dans le pénal, qu'on n'est pas dans la séquestration.

**François Julien-Lafarrière, professeur émérite de droit public / Ancien président de l'Anafé**

Plus le temps passe - donc depuis 1992 ça fait 28 ans - plus il estime que la privation de liberté avant contrôle du juge peut être longue. Il a été beaucoup plus exigeant en 1992 qu'il ne l'est aujourd'hui. Sur la durée de l'enfermement, le Conseil constitutionnel n'a plus rien vu de contraire à la Constitution.

**Laure Palun, directrice de l'Anafé**

Pour l'Anafé, pour les associations membres et pour l'observatoire d'enfermement des étrangers, la zone d'attente est un lieu privatif de liberté et c'est clairement un lieu d'enfermement quand bien même on n'est pas en matière pénale.

**Intervention 2 : Les zones d'attente temporaires d'outre-mer**

Je voulais savoir si le Défenseur des droits ou la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté et de la détention avaient été alertés de la situation des zones d'attente temporaires en outre-mer. Je sais que normalement il y a des délégués en outre-mer et je voulais savoir s'ils peuvent intervenir puisque les avocats n'ont pas du tout accès à ces zones d'attente.

**Marjane Ghaem, GISTI / Anafé**

Pour ce qui concerne La Réunion, je sais que le Contrôleur général et le Défenseur des droits ont été informés de la situation de maintien des personnes. Pour ce qui est de Mayotte, il n'y a aucun délégué qui s'est déplacé au mois de mars 2018 ; la Cimade aussi était allée faire un constat. Le plus choquant c'est à La Réunion où on a refusé l'habilitation à la Cimade. En ce qui concerne le Défenseur des droits, il n'y a pas eu de saisine du délégué.

## Table ronde 2 – L'Anafé ou l'histoire d'un réseau militant

### Introduction

**Modérateur : Arnaud Veisse, Comede**

L'Anafé est un modèle organisationnel à part. Son intervention dans les lieux privatifs de liberté est sans cesse questionnée en raison des conséquences de l'enfermement sur les personnes que l'Anafé accompagne. Que ce soit dans sa composition, dans son objet ou dans les actions qu'elle met en œuvre, l'Anafé doit sans cesse se renouveler. Nous allons avoir cinq interventions. Nous commencerons par nous pencher sur le berceau de l'Anafé au moment de sa fondation. Lors de la table ronde précédente nous avons vu des éléments des moments pré-Anafé mais concernant déjà les zones d'attente et la violation des droits des étrangers. Ensuite, avec les autres interventions, nous allons voir comment l'Anafé a inscrit dans ses statuts et développé des pratiques, je dirais sur trois dimensions d'action, à savoir juridiques, politiques et sociales.

### La constitution et la composition de l'Anafé / 1987-1989

**Patrick Delouvin, Anafé**

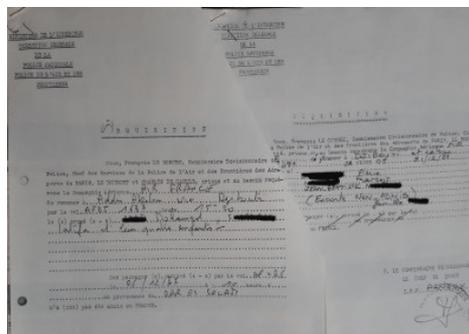
#### Liste des personnes présentes dans plusieurs réunions du *Collectif Roissy (ou Aéroports)*<sup>39</sup>

Fadila AMRANI FTDA / Jean Marie BALANANT CFDT ADP / Lydie BARANTON SUNAC / Marguerite BILDSTEIN GAS / Abderrazak BOUAZIZI CAIF / Christian BOURGUET avocat / François CABRERA CFDT / Jacques CAMY MRAP / Gilberte DANET Amnesty (AIF) / Patrick DELOUVIN Amnesty (AIF) / Laurent GIOVANNONI CIMADE / Marianne HUNZIKER CIMADE / Antoinette LANGLOIS GAS / Michèle LOUP CFDT SPASAF / François MARTIN SUNAC / Patrick MONY GISTI / Elisabeth MULLER FTDA / Gilles PIQUOIS avocat / Jean-Luc RAGEUL CFDT Police / Ian ROTH CFDT / Françoise SAUVAGNARGUES FTDA / Marcel TONNOT SPAC / Zoltan ZALAY pasteur

#### 1987

**24.02/** Première trace d'un rendez-vous **AIF** avec François CABRERA, **CFDT Air France**. Indication de contacts Père VALLET (*Aide pour secours Personnes en détresse dans aéroports*), Marianne HUNZIKER, Pasteur Zoltan ZALAY.

**17.03. Contact** Marc Mouro président AIF, pour contacts avec **UTA**: « *obtenir des informations touchant aux conditions réelles de l'embarquement et du transport des refoulés... marge de manœuvre des responsables au sol et des navigants vis-à-vis des autorités administratives... participation de la compagnie à l'alerte d'AI? Qui contacter en priorité? De quelle manière?* ».



26.12 et 31.12.87/ Renvois d'une famille de 4 enfants sous escorte vers l'Ethiopie

<sup>39</sup> À partir des archives d'Amnesty International France.

Voir également : [30 ans de lutte en faveur du respect des droits des personnes étrangères aux frontières](#)

12.06. **Père B**, aumônier Roissy, **rencontre** AI : « 15 ans à Roissy, 70 heures / semaine, s'occupe des milliers de personnes qui y travaillent, des missionnaires... voit les étrangers à travers les témoignages de la PAF beaucoup de trafiquants de drogue, d'immigrés clandestins... s'ils ont des menottes c'est pour éviter qu'ils avalent de la drogue pour se suicider... refoulement de 40 Tamouls, des clandestins... »

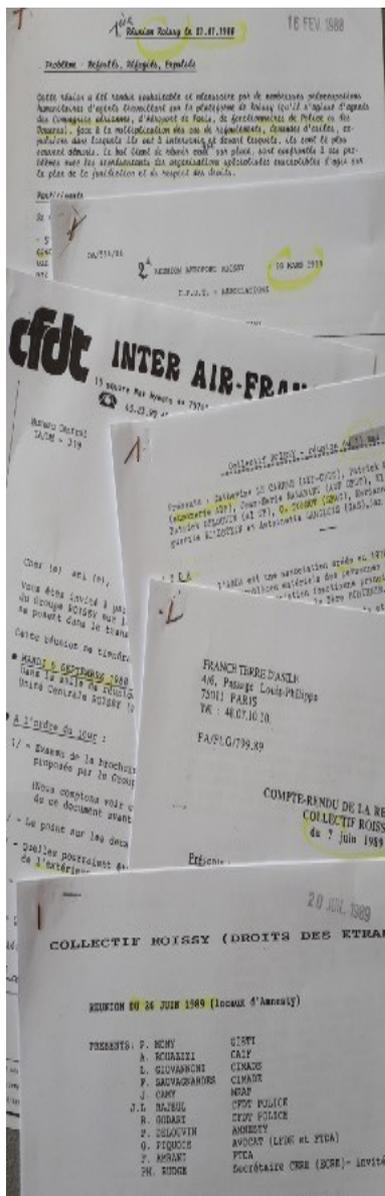
25.11. **Courrier** de FTDA (Dominique AITSALEM) à CFDT SPASAF (Michèle LOUP) : « alertée par des compatriotes ou amis... a pu entreprendre une procédure d'urgence avec le HCR pour éviter le renvoi d'un demandeur d'asile... demande de rendez-vous ».

**1988**

21.01. **Collectif Roissy, 1/** Débroussaillage, prise de contact

« En 1987, le nombre d'expulsions manu militari s'est multiplié. L'alerte est venue d'agents Air France et UTA, sont-ils condamnés à n'en être que les témoins gênés ? Les complices involontaires ? Ne peuvent-ils faire quelque chose ? ... à cette démarche syndicale, s'est ajoutée l'interpellation d'Amnesty et de FTDA... le 21 janvier, une 30aine de personnes se sont retrouvées : policiers, douaniers, agents au sol, hôtesses, commandants de bord, représentants d'Amnesty et FTDA et CIMADE, MRAP, GISTI, et pasteur protestant de Roissy... un festival de témoignages sur les conditions des refoulements... Trois groupes créés, le 3<sup>e</sup> sur les initiatives que pourraient prendre les personnels face à une violation des droits. »

CFDT Magazine, mai 1988



1989

09.01. **Ministère solidarité** (Claude Evin). **Entrevue** JC Sommaire, conseiller cabinet « nous sommes favorables à une présence associative sur les aéroports, nous examinerons de manière positive les moyens financiers à mettre en place... je rendrai compte de cette réunion à mon correspondant de Matignon Louis Joinet... ».

02.02. **ADP. Courrier** du Directeur exploitation commerciale à F. Cabrera: « il existe depuis 10 ans, une structure de soutien l'ASDA... entièrement subventionnée par ADP... président Père Schrimmer... ».

09.02. **Collectif Roissy, 5/** Questions posées par les employés d'Air France quant à une éventuelle clause de conscience ; peuvent-ils « dénoncer » à l'extérieur la situation difficile d'étrangers bloqués dans un aéroport sans rien risquer au niveau professionnel.

28.03. **Collectif Roissy, 6/** Large diffusion de la brochure de présentation du Droit des étrangers ; plutôt qu'une seule association (cf. Cimade en rétention) il semble préférable d'imaginer un collectif (cf. Documentation Réfugiés), pression plus forte, moins de risque d'opposition entre 2 associations.

11.05. **Collectif Roissy, 7/** « Nous devons nous battre pour les conditions d'étrangers en général et pas seulement des demandeurs d'asile ...

Question sur une association à créer, création immédiate ou après le feu vert de l'administration ? Quelles associations et syndicats ? Faut-il prévoir des observateurs ? des personnes physiques ? »

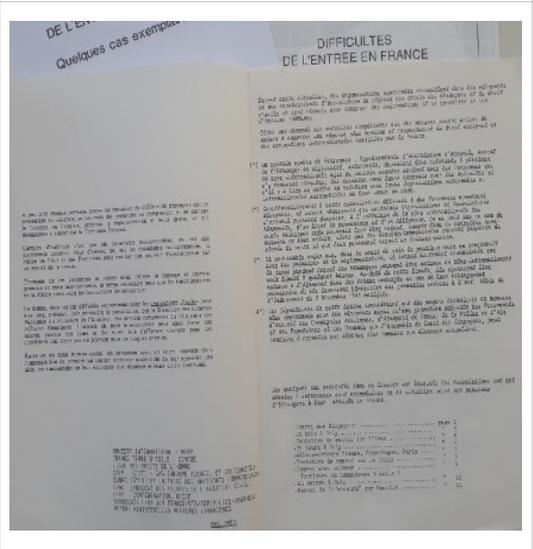
25.04. **DLPAJ. Déclaration** de JM Sauvé à la CNCDH « les étrangers à leur arrivée à la frontière pourront bénéficier d'une aide humanitaire et juridique avant que ne soit envisagé un refoulement ».

29.05. **Porte-parole du gvt. Déclaration** « les étrangers refoulés pourront trouver dans les aéroports une assistance humanitaire ».

12.05. **Michel Rocard. Courrier** au PM « pour votre information, un document... nous sollicitons une audience... ».

02.08. **Circulaire** du Ministre de l'intérieur « un dispositif d'accompagnement humanitaire sera mis en place dans les aéroports selon des modalités communiquées ultérieurement ».

07.09. **Ministre de l'intérieur** (Pierre Joxe). **Courrier**, demande de rendez-vous, envoi d'un document sur divers cas, recommandations sur la présence en zone internationale « il nous a semblé opportun de créer une association pouvant donner aux autorités la garantie nécessaire et constituant un interlocuteur unique ».



01.06. **ASDA** (secours aux personnes en détresse dans les aéroports Orly sans distinction nationalité, religion, de 1978).

**Courrier** du père Schrimmer à F. Cabrera : « je ne suis que le mandataire permanent d'ADP, c'est dire notre dépendance et notre indépendance... l'ASDA n'a nulle raison ni besoin d'envisager la collaboration d'une tierce organisation ».

Lors de l'AG de 1988, le président « que ce soit l'occasion de témoigner du rôle très humble joué quotidiennement par la PAF... ma mère disait 'dans la vie, il y a ceux qui font la lessive sans mousse,

ceux qui la font avec mousse, ceux qui ne font que la mousse'».

21.06. **Conseil de l'Europe**, courrier d'AI à la Commission des migrations, réfugiés et démographie, envoi de documents pour le projet de rapport sur l'arrivée des demandeurs d'asile dans les aéroports européens.

07.06. **Collectif Roissy, 8/** Adoption d'un livre blanc pour large diffusion ; échanges sur la création d'une association inter-associative en zone internationale, avec ou sans charte de comportement, question des associations locales.

26.06. **Collectif Roissy, 9/** Echanges avec Philipp Rudge, CERE ; échanges sur formes et structure d'une association type national, par les associations fondatrices, limitée dans un premier temps à Roissy, Orly, Lille et Marseille, sollicitation de **Gilles Piquois**.

21.07. **Collectif Roissy, 10/** Examen du projet de statuts de Gilles Piquois, titre Groupe d'information et d'aide pour les étrangers aux frontières (GIAEF) ; examen d'un projet de charte.

17.08. **Collectif Roissy, 11/** Examen des projets de statuts et de charte ; projet de lettre sur la circulaire « Joxe ».

06.09. **Collectif Aéroports, 12/** Compte rendu d'une rencontre Pierre Joxe-CIMADE, le ministère préférerait confier une mission en zone internationale à une seule association comme la CIMADE plutôt qu'à un collectif ; J. Maury et G. Jacques présentent le collectif Roissy.

27.09. **Collectif Aéroports, 13/** Examen des projets de statuts et de charte ; situation de refoulements de ressortissants chinois ; nouveau salon de correspondance à Roissy qui pourrait être utilisé pour des étrangers en attente de décision.

11.10. **Collectif Roissy, 14/** Entièrement consacrée à l'examen du projet de statuts ; distinction entre organisations de défense du droit des étrangers et organisations locales ou professionnelles ; décisions impliquant un engagement contractuel à prendre à l'unanimité.

21.11. **AG. PV** assemblée constitutive au siège d'AI 4 rue de la Pierre Levée, 75011, Président F. Julien-Laferrrière (FTDA), Secrétaire G. Jacques (CIMADE), trésorier F. Cabrera (CFDT), membres M. de Montalembert (AI), M. Aounit (MRAP), D. Lochak (GISTI), T. Omoro (CAIF)

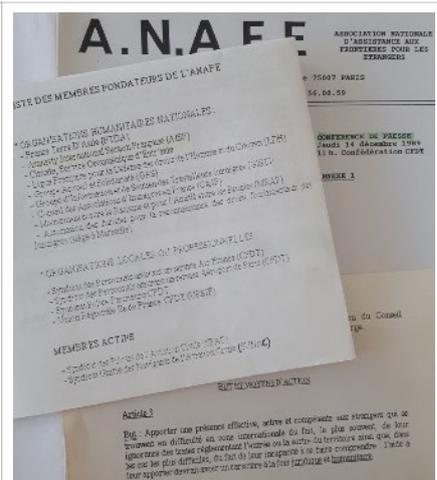
#### 14.12. Conférence de presse au siège de la CDT, 4 bd de la Villette (pour montrer la dynamique syndicale)

Face à cette convergence de données restrictives, les syndicats et associations dont la liste est jointe, réunis depuis plus de 2 ans en collectif, viennent de créer une association d'assistance aux frontières pour les étrangers (A.N.A.F.E.) afin "d'apporter aux étrangers une aide ayant un caractère juridique et humanitaire" et "d'améliorer l'exercice de la libre circulation des personnes et le respect des engagements internationaux en matière de droit d'asile et de protection des réfugiés".

L'association (A.N.A.F.E.) invite l'ensemble de la presse à une conférence-débat :

Le jeudi 14 décembre 1989 à 11 heures

Au Siège de la CFDT : 4 boulevard de la Villette 75019 PARIS - Métro Belleville."



## 1990

18.01. **AG**, adhésion à la CSDA, adoption de la Plateforme politique, démarches (ADP, ministères, presse), travail sur cas individuels, élections des membres du conseil et du bureau



### **Laurent Giovannoni, Ancien secrétaire général de La Cimade**

En complément de ce que vient d'évoquer Patrick Delouvin, je voudrais relever deux aspects particuliers de la création de l'Anafé.

## **La place essentielle des professionnels du transport via les organisations syndicales**

L'aspect vraiment novateur de l'Anafé a été dans sa constitution, et dans ses statuts, le fait de vouloir faire perdurer une réelle mixité pour rassembler les associations de défense des droits (Cimade, Amnesty, GISTI, MRAP, LDH, etc.) et les organisations syndicales concernées par les problèmes des étrangers arrivant dans les aéroports (principalement Roissy et Orly au départ).

Le « collectif Aéroports » - à l'origine de l'Anafé - était le résultat de rencontres et de liens entre des professionnels du transport, soit personnels d'Air France, soit personnels d'Aéroports de Paris, et les associations de défense des droits. Via leurs affiliations syndicales, les échanges entre les acteurs du transport aérien – confrontés à la détresse juridique mais aussi matérielle des personnes bloquées à l'arrivée aux frontières – et les associations de défense des droits des étrangers se sont développés de façon très empirique. Ils avaient pour objet immédiat d'une part de donner aux professionnels des éléments de compréhension du cadre juridique concernant les non-admis, et aux associations d'avoir en direct des informations précises sur ce qui se passait dans ces zones dites « internationales », zones de non-droit auxquelles elles n'avaient pas accès.

De ces échanges d'informations est née la volonté commune d'agir concrètement, ensemble et chacun avec ses propres possibilités, pour tout à la fois porter assistance et conseils aux personnes étrangères bloquées à leur arrivée, mais aussi bien évidemment pour interpellier les pouvoirs publics – ministères et administrations – afin que les droits fondamentaux des personnes concernées soient respectés, au premier rang desquels le fait de ne pas être privé de liberté arbitrairement, et bien évidemment celui de demander l'asile et/ou de ne pas être refoulé.

Le fait marquant de cette alliance « associations – syndicats » est qu'elle n'était pas une complémentarité sur le « papier », mais bien une réelle complémentarité opérationnelle, concrète, immédiate. Plusieurs personnes dans la salle – je pense à François Cabrera et Yann Roth de la CFDT Air France – pourront témoigner tout à l'heure de la façon dont ils assumaient ce rôle d'alerte – avec les collègues de la CFDT d'Aéroports de Paris – et des liens immédiats qu'ils avaient avec nos associations au sujet de telle ou telle situation nécessitant une intervention urgente.

Cette complémentarité organisations syndicales / associations fut féconde. Elle a duré des années sans doute parce ce qu'elle s'est incarnée d'abord dans du soutien opérationnel immédiat aux personnes étrangères bloquées dans des lieux qui sont devenus ensuite les « zones d'attente ».

D'autres organisations syndicales ont rejoint l'Anafé dès sa création ou peu après : la CFDT Police (oui, un syndicat de policiers...), le SUNAC (syndicat unitaire des navigants commerciaux), le SPAC (syndicat des pilotes de ligne) et certaines plus « classiques » pour ce qui est de la défense des droits des étrangers (Syndicat des Avocats de France et Syndicat de la Magistrature).

## **Les positions et positionnements très évolutifs et variés sur le rôle d'une association dans un lieu de « non droit » et de privation de liberté**

Comme l'a évoqué Patrick Delouvin dans son rappel historique, le « collectif Aéroports » s'est transformé en association pour devenir l'interlocuteur du ministère de l'intérieur et se proposer afin d'être l'association à laquelle ce ministère confierait une mission « humanitaire et juridique » en zone internationale.

En effet, à la suite et pour répondre à nos nombreuses dénonciations publiques sur les conditions illégales de maintien en « zone internationale » ou de refoulement des demandeurs d'asile à la

frontière, le ministère de l'intérieur a, début 1989, annoncé qu'il entendait confier une mission à une association pour être présente aux côtés des non-admis dans ces zones.

En off, la Cimade a été approchée par le cabinet de Pierre Joxe, ce dernier imaginant qu'il pouvait proposer à la Cimade une mission de même type que celle qu'elle assumait depuis 1984 dans les centres de rétention.

Après quelques débats internes rapides, la Cimade a opté pour privilégier la démarche collective du « collectif aéroports ». Le ministère de l'intérieur ne voulant pas traiter avec un collectif d'associations et de syndicats, le collectif a donc décidé de se constituer en une association. Les statuts de l'Anafé ont rapidement été élaborés pendant l'été 1989, de telle sorte à proposer « un interlocuteur » au ministère, avec un projet et un budget relatif à cette mission en « zone internationale » (la notion de zone d'attente est apparue en 1992).

Il faut le rappeler et cela peut aujourd'hui étonner : mais l'Anafé s'est constituée et s'est donc mise en posture à sa création d'être prête à « conventionner » avec les pouvoirs publics.

L'idée a rapidement fait « pschitt », puisque le ministère n'était pas dupe et ne voulait pas traiter avec un collectif caché derrière une façade associative.

Il ne voulait pas non plus d'une mission « humanitaire et juridique » (la Cimade alors en rétention n'avait pour mandat qu'une mission « sociale ») et a donc privilégié un rôle purement « social » qu'il confiera à l'OMI (ancêtre de l'OFII).

Le projet aurait-il abouti si le ministère de l'intérieur avait accepté d'ouvrir des discussions avec l'Anafé ?

Rien n'est sûr, car les débats en interne de l'Anafé n'auraient sans doute pas été simples, au moment de rentrer vraiment dans une négociation.

Débats pas simples, car de fait, ils auraient soulevé d'emblée des questions et des débats qui n'ont cessé depuis de traverser chacune de nos organisations respectives, et bien sûr l'Anafé.

Dans un lieu de privation de liberté, élément d'une politique avec laquelle on est en désaccord, quels peuvent être le rôle et la place d'une association, d'une ONG ?

Etre présent en zone internationale (puis en zone d'attente), mais dans quel cadre, pour y faire quoi ? Et pour défendre quelles positions ?

Ces questions ont toujours été latentes au sein de l'Anafé – comme au sein des diverses composantes de l'Anafé –, et de façon parfois aiguë comme en 2004 lorsqu'il s'est agi de signer la convention sur un accès en « zone d'attente » avec Nicolas Sarkozy alors ministre de l'intérieur.

### ***Dans quel cadre négocier un accès, une présence ?***

Être en zone d'attente avec une "mission" confiée et financée par les pouvoirs publics (donc convention et financement comme ceux des intervenants en rétention) ?

Entrer en zone d'attente avec une convention mais sans engagement autre que ceux déterminant les modalités d'accès et de présence (la convention signée en 2004) ?

Entrer ou accéder en zone d'attente sans aucune contrainte ?

### ***Être en zone d'attente, mais pour y faire quoi ?***

Vise-t-on en priorité l'assistance directe auprès des personnes maintenues (l'assistance) ? Avoir une permanence pour l'aide à l'exercice des droits (du style rétention) ou pour une autre forme d'aide ?

Ou bien, accès et présence sont destinés principalement à observer, témoigner, alimenter un plaidoyer ?

### ***Et quel plaidoyer ?***

Un plaidoyer demandant la suppression de ces lieux de privation de liberté ?

Un plaidoyer demandant pour les étrangers par principe le droit d'entrer sur le territoire (ce que demandait l'Anafé au début pour tous les demandeurs d'asile, mais pas pour tous les non-admis) ?

Ou un plaidoyer visant le renforcement des procédures et des garanties d'examen des procédures de non-admission (ou d'examen des demandes d'asile ou du caractère manifestement infondé de la demande d'asile justifiant le refus d'entrée) ?

Ou un plaidoyer demandant la mise en œuvre de permanences d'avocats, etc. ?

Bref, la question « *Comment penser et définir le rôle d'une ONG dans un lieu de privation de liberté où les étrangers voient leurs droits réduits voire niés ?* »

Est-on plutôt pragmatique pour faire en sorte que cette privation de liberté soit la moins attentatoire aux droits ? Ou agit-on d'abord pour contrecarrer et combattre une politique dont l'un des effets est de créer ces lieux ?

Ces questions, ces débats ont agité et agitent encore les associations présentes dans ces lieux fermés, comme celles qui n'y sont pas.

En observant la composition de l'Anafé, la diversité de ses composantes, les différentes postures et positions des uns et des autres membres constitutifs (avocats, syndicats, associations généralistes ou plus spécialisées), il est assez remarquable que l'association ait réussi à « tenir » si longtemps !

## **Le droit comme moyen de lutte**

### ***Anne-Sophie Wallach, Syndicat de la magistrature***

Le Syndicat de la magistrature, membre de l'Anafé aux premières heures, est très heureux de participer à cet événement.

Avoir recours au droit comme moyen de lutte, c'est utiliser le recours contentieux, devant des juridictions, pour obtenir par les décisions de justice rendues des avancées favorables à nos objectifs militants. Ces décisions permettent ainsi de garantir plus de droits aux personnes ou d'assurer une meilleure effectivité des droits déjà reconnus. Les recours engagés peuvent aussi avoir pour but de lutter contre les atteintes portées à certains droits en contestant la légalité ou la conventionalité de ces atteintes devant les juridictions compétentes. L'utilisation du droit comme moyen de lutte a pu avoir lieu de la part de l'Anafé comme partie unique ou aux côtés d'autres organisations, ou encore en intervenant au soutien d'une partie, souvent un particulier, par une contribution spontanée adressée à la juridiction.

## **Les recours collectifs**

### ***La voie européenne***

L'Anafé s'est notamment distinguée dans un recours ayant donné lieu à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 26 avril 2007 concernant M. Gebremedhin. La CEDH a conclu à la violation par la France de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (consacrant le droit au recours effectif) car le recours contre le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile n'était pas suspensif.

Cette décision a conduit à la modification de la législation française par le vote de la loi du 20 novembre 2007 conférant un effet suspensif au recours contre un refus d'entrée sur le territoire. Ce caractère suspensif est malheureusement demeuré limité aux demandeurs d'asile.

### ***La voie judiciaire***

Cette voie procédurale (le recours devant les juridictions judiciaires) a pu être utilisée pour engager une action afin de voir constater des entraves à l'accès de l'avocat aux zones d'attente. La cour de cassation a ainsi validé le recours au juge judiciaire (via une ordonnance sur requête) pour faire constater ces entraves dans un arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2014.

### ***La voie administrative***

Il s'agit là de contester un texte de loi ou ses décrets d'application devant les juridictions administratives. Par exemple, un recours pour excès de pouvoir est systématiquement engagé contre le décret décidant de prolonger le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Le moyen

utilisé est la violation du droit de l'Union européenne et la contestation du recours aux notions de « *menace grave pour l'ordre public* », de « *circonstances exceptionnelles* », ou de « *dernier recours* ». Ce recours a malheureusement et jusqu'ici toujours été rejeté par le Conseil d'État.

## **Le droit comme moyen de lutte dans le cadre de recours individuels**

Le soutien aux recours individuels a surtout lieu dans le cadre du contentieux devant le juge des libertés et de la détention sur le maintien ou la prolongation du maintien en zone d'attente.

La particularité de l'intervention du juge des libertés et de la détention dans le contentieux du maintien en zone d'attente est l'imbrication de deux ordres de juridictions (le judiciaire qui statue sur la détention et l'administratif qui statue sur la validité du refus d'entrée sur le territoire ou la demande d'asile) et donc de deux droits, ce qui peut présenter un caractère littéralement frustrant pour le JLD qui doit statuer sur une privation de liberté ordonnée sur le fondement d'une décision administrative dont il ne peut pas apprécier la validité.

L'autre particularité de cette matière est son aspect éminemment politique et si je puis dire contre-intuitif par rapport aux grands principes de droit pénal – matière habituellement seule à même d'avoir des incidences sur la liberté de la personne – auxquels les magistrats sont formés, puisqu'il s'agit de maintenir en détention des personnes qui n'ont commis aucune infraction.

Grâce aux entretiens conduits en zone d'attente, l'Anafé peut transmettre des « signalements » au JLD sur la situation de certaines personnes maintenues. Cela ne peut malheureusement pas avoir lieu pour toutes les personnes maintenues par manque de temps et de personnel. Ces signalements relèvent ainsi les nullités de procédure, contiennent des développements sur la situation particulière des mineurs et les conséquences de l'enfermement, celle des demandeurs d'asile, ou des femmes et des personnes transgenres.

Ces signalements permettent d'étayer les moyens qui peuvent être soulevés par le JLD et susceptibles d'être retenus pour faire évoluer la jurisprudence. Un exemple de jurisprudence innovante qui peut être retenu est celui de la jurisprudence relative au refus de prolongation du maintien des mineurs en zone d'attente ou des majeurs en cas de motivation insuffisante du recours à l'interprétariat téléphonique.

## **Les bras de fer avec les autorités**

### ***Jean-Éric Malable – Avocat/ Président de l'Anafé de 2009 à 2013***

J'ai été président de l'Anafé de 2009 à 2013, je continue à voir passer les comptes rendus de l'Anafé, les retours hebdomadaires des visiteurs, des bénévoles et des salariés qui reviennent de zones d'attente et j'ai l'impression que finalement il n'y a pas eu de grands changements, en tout cas en substance. J'ai donc décidé de reprendre ces retours des zones d'attente contemporains parce que ça colle tout aussi bien à ce qui a pu se passer pendant la période que j'ai pu connaître. J'ai essayé de les classer. Je me suis dit qu'un peu de sérénité et de zen ne pouvait pas nuire et j'ai pensé à la sagesse asiatique, en particulier à Confucius et aux trois singes de la sagesse « ne pas voir », « ne pas entendre » et « ne rien dire » et je crois qu'avec ces trois aspects on peut faire le tour de ce qui se passe en zone d'attente et des relations avec les autorités.

## **Ne pas voir**

Je vais vous donner un seul exemple et ça suffira.

J'ai reposé la question tout à l'heure à des anciens et à des actuels de l'Anafé, je n'ai pas connaissance qu'un seul sur les dizaines, voire centaines, de signalements rédigés par l'Anafé contre

les autorités policières au ministère de l'intérieur ait eu une suite disciplinaire, voire pénale. Le seul souvenir qui m'a été confirmé tout à l'heure, concerne un signalement de viol qui n'était pas attribué au service de police mais à un autre maintenu où il a été répondu une chose que moi j'ai plusieurs fois entendu à la suite d'un signalement : « *on aurait bien aimé entendre la victime mais c'est trop bête elle vient d'être éloignée* ». Il n'y a donc pas d'enquête, il n'y a rien à voir.

## Ne pas entendre

Les zones d'attente sont des lieux internationaux par définition, polyglottes par excellence. Il y a des sons qui n'existent pas dans certaines langues, le « u » français par exemple pour les arabophones et les hispanophones c'est quelque chose qui est très compliqué. Dans la langue parlée entre policiers il y a aussi des mots, des phonèmes qu'ils n'entendent pas. Je pense notamment à un mot, qui est pourtant le même dans certaines langues de communication, en anglais et en espagnol, « asylum », « asilo », « asile » en français. Je ne sais pas si c'est un critère de recrutement, si c'est une prédisposition génétique qui frappe spécifiquement les fonctionnaires de la PAF mais ils ne peuvent pas enregistrer les demandes d'asile parce qu'ils n'entendent pas ce mot-là et il faut le répéter un nombre de fois considérables.

Tout à l'heure on parlait du cas de Monsieur *Gebremedhin*, une des questions de la Cour européenne était de savoir à quelle heure il était arrivé. Pour la France il était arrivé à la date et à l'heure de l'enregistrement de sa demande d'asile alors que Monsieur Gebremedhin a passé deux jours à errer dans les couloirs de la zone internationale de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, à rencontrer des officiers de garde de la PAF.

Il en a rencontré huit en 48 heures et à chaque fois, la réponse à la demande « asylum » était « Non » ou « pas entendu ». Cela s'est passé une fois, deux fois, trois fois, huit fois. C'est au bout de la huitième fois, donc après deux jours, qu'un officier a finalement entendu et compris le mot « asylum ». Si on voulait le transcrire en statistique – même si ce n'est pas scientifiquement sérieux de faire des statistiques sur un seul cas – 85 % des officiers de la PAF ont été affectés par cette surdité sélective et n'ont pas entendu le mot « asile ». Le ministère de l'intérieur n'entend pas non plus les signalements concernant le refus d'enregistrement de la demande d'asile faits par l'Anafé.

## Ne pas dire

On m'a demandé d'évoquer la célèbre réunion annuelle avec le ministère de l'intérieur qui pour moi est vraiment le monument du « ne pas dire » les choses, ce pourquoi à l'époque l'Anafé avait décidé pendant une année de la boycotter, donc de ne pas y aller.

On m'a demandé aussi d'expliquer pourquoi on était revenu ; je ne sais pas pourquoi, je n'ai pas repris les archives là-dessus ; je peux juste vous donner un sentiment et un souvenir qui est très subjectif. Alors quand je dis « ne pas dire », cela ne veut pas dire « ne pas parler ». Les réunions annuelles avec le ministre de l'intérieur étaient très longues. Je croyais que ça durait une journée alors que c'était juste une demi-journée. Quelquefois, le temps subjectif n'est pas le même que le temps objectif. Je me souviens du long et douloureux engrainage des statistiques par des fonctionnaires du ministère de l'intérieur, dans un format aussi interactif que de s'asseoir en tailleur devant un mur en brique et de l'observer pendant des heures et je me souviens de cette impression insistante d'avoir perdu quatre ou huit heures de temps subjectif de vie que personne ne me rendra jamais.

On a fini par y revenir je ne sais pas pourquoi, peut-être parce que Gérard Sadik, qui doit être là, ne supportait plus de devoir attendre deux ou trois jours de plus des statistiques qu'on nous donnait enfin à cette réunion annuelle. C'était aussi l'occasion pour Gérard Sadik de poser des questions et d'éclairer ces journées pas toujours amusantes avec des réponses, dans mon souvenir objectif, toujours les mêmes : « *je ne peux ni confirmer ni infirmer, vous aurez la réponse dans les documents donnés et de toute façon on n'a pas compris la question* ». Pendant les réunions mensuelles avec la PAF, que l'Anafé a également décidé d'abandonner à un moment, je crois en 2011, pour les reprendre un peu plus tard, je pense qu'il se passait plus ou moins la même chose et qu'on pouvait ressortir

avec le même sentiment de ne pas avoir entendu grand-chose et que surtout rien n'avait été dit, en tout cas d'utile.

Je vais terminer avec un document que j'ai repris où l'on voit des retours des salariés et des visiteurs de Roissy, toujours sur le « ne pas dire ». Je vais le lire parce que je trouve qu'il n'y a rien à ajouter et que ce soit en 2019 ou en 2011, peu a changé. Brut tel que cela a été rédigé par les intervenants :

25 septembre 2019, visite zone d'attente d'Orly : « *Le brigadier s'énerve et il me dit : je ne répondrai à aucune de vos questions, je n'ai pas envie de vous répondre. Il devient agressif. Il me dit qu'il ne répondra pas à d'autres questions car personne ne peut l'obliger* ».

8 avril 2019, Orly, appel téléphonique à la PAF : « *derrière j'entends la voix d'un policier qui dit à son collègue « c'est l'Anafé, tu raccroches, ils nous emmerdent* ».

10 avril 2019, Orly : « *je demande au maintenu s'il a demandé l'asile. Il me répond « Oui ». J'appelle le bureau des officiers de quart, je les informe que Monsieur x a demandé l'asile. Le policier me dit qu'il n'y a pas de Monsieur x, il me hurle dessus et il me raccroche au nez. Je rappelle une première fois, le téléphone décroche et raccroche immédiatement, personne ne parle. Je rappelle une deuxième fois, personne ne décroche. J'appelle un autre numéro du quart, de nouveau le policier me hurle dessus en me disant qu'il a demandé au maintenu s'il voulait quelque chose et que Monsieur x lui a répondu que non, il me raccroche au nez en me disant qu'il a autre chose à faire que de répondre à des gens comme nous* ».

8 février 2018, Marseille aéroport. Celle-ci je l'aime bien parce que ça montre que les policiers réfléchissent et qu'ils sont formés aux nouvelles technologies, notamment au téléphone. « *Les trois capitaines ont décidé hier de ne plus répondre par téléphone ni à l'Anafé ni à moi-même ; ils considèrent que le téléphone n'est pas un média sûr, on ne sait pas avec certitude avec qui on a à faire et la ligne peut être écoutée* ».

30 septembre 2019, Marseille, terminal 1 : « *Nous sommes accompagnés de trois policiers, ils nous interdisent de poser des questions ; lorsque C. lui en pose une, un des trois policiers nous hurle dessus à plusieurs reprises en disant que cela ne sert à rien et que nous sommes en train de lui faire perdre du temps et qu'il ne nous répondra pas* ».

13 février 2019, aéroport Pointe-à-Pitre (Guadeloupe) : « *L'officier me dit d'une façon agressive que cela faisait 20 ans que je venais poser les mêmes questions et qu'il n'y répondrait pas* ».

Ce n'est pas totalement faux mais ça ne fait pas 20 ans, ça fait 30 ans que l'Anafé pose les mêmes questions et peut être qu'à la longue un jour on finira par avoir les réponses ; c'est un travail qui se fait sur le temps long.

Je vais terminer comme j'ai commencé sur une image confucéenne du temps long qui est le temps qu'il faudrait pour araser le mont Fuji en passant délicatement sur son sommet une étoffe de soie une fois tous les cent ans. Ça finira par arriver, un jour le mont Fuji ne sera plus là ; peut-être que l'Anafé ne sera plus là non plus ; ce qui serait une bonne nouvelle si elle n'est plus là, parce qu'il n'y a plus besoin.

## Observer pour témoigner

### **Anna Tagliabue, Anafé**

Pendant un an et demi j'ai participé aux activités de terrain à l'Anafé en tant que bénévole. Cela a été une expérience extrêmement formatrice et enrichissante et, de ce fait, compliquée à résumer en quinze minutes. Pour cette raison, j'ai décidé de réfléchir au thème de mon intervention, c'est-à-dire « observer pour témoigner », en me posant principalement trois questions :

#### **I. Qu'est-ce que et qui on observe et dans quel contexte ?**

**II.** Comment on observe ? Avec quelle posture ?

**III.** Avec quels objectifs on observe ?

## Qu'est-ce qu'on observe et dans quel contexte ?

### *Dans quel contexte ?*

Avant de pouvoir parler de ce que l'on peut observer pendant nos activités de terrain, il est tout d'abord nécessaire de mettre en contexte en rappelant brièvement quelles sont les principales actions que les bénévoles et les stagiaires de l'Anafé assurent chaque semaine.

Tout d'abord, il y a **les permanences juridiques** sous deux formats : les permanences téléphoniques et les permanences physiques au sein de la ZAPI 3, à savoir la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. Pendant les permanences téléphoniques les bénévoles, qui sont toujours en binôme, appellent les zones d'attente de France suivies par l'Anafé afin de connaître le nombre de personnes qui y sont maintenues, s'entretenir avec elles et les accompagner juridiquement. Les permanences physiques à Roissy ont lieu dans une chambre de la ZAPI 3 où les personnes maintenues peuvent accéder directement depuis leurs chambres. Dans les deux cas, l'objectif est tout d'abord d'informer les personnes sur la procédure (souvent elles ne savent même pas pourquoi elles sont là, quelle est la procédure et qu'elles vont, par exemple, voir le juge), rédiger des recours asile pour le tribunal administratif ou des signalements pour le juge des libertés et de la détention selon les situations ou bien leur donner des contacts d'associations sur le territoire.

Ensuite, les bénévoles font des **observations d'audiences** qui ont lieu au sein de trois tribunaux différents. En premier lieu, en ce qui concerne la procédure de la zone d'attente, l'annexe du tribunal de grande instance de Bobigny qui a été délocalisée au sein même de la zone d'attente de Roissy Charles-de-Gaulle. En deuxième lieu, la cour d'appel de Paris pour les appels contre la décision du juge des libertés et de la détention. En troisième lieu, le tribunal administratif pour les recours contre la décision de rejet de la demande d'admission au titre de l'asile (pour approfondir, voir table *ronde 4*).

De plus, comme troisième action de terrain, nous assurons également le **suivi des personnes** qui sortent de la zone d'attente : soit elles sont refoulées soit elles sont placées en garde à vue pour être, ensuite, libérées sur le territoire ou placées dans un centre de rétention administrative (en particulier les personnes qui sortent de la zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle).

Enfin, **les observations dans des aéroports et les visites des zones d'attente**, ces dernières effectuées par les visiteurs. Dans ce contexte, c'est le moment de rencontrer la PAF et de s'assurer des conditions de maintien et de l'application de la procédure (Cf. table ronde 3).

### *Qu'est-ce que et qui on observe ?*

Après avoir rappelé le contexte, on peut revenir à notre première question : « qu'est-ce que et qui on observe ? ».

Tout d'abord, on observe **les lieux** : les lieux d'enfermement et les lieux de justice. La configuration des lieux est très significative puisque, d'une part, elle dévoile des aspects importants du système de contrôle des étrangers en nous permettant de mieux en comprendre les dynamiques, de l'autre, elle met en lumière les difficultés d'intervenir dans un lieu privatif de liberté. À cet égard, j'ai quelques exemples à vous donner. Concernant les lieux de justice, je pense, par exemple, à la délocalisation de l'annexe du tribunal de Bobigny, lieu très difficile à joindre et situé à l'intérieur d'un lieu de privation de la liberté.

Un autre exemple qui me vient à l'esprit concerne les permanences téléphoniques, pendant lesquelles on peut avoir des difficultés à aider les personnes sans pouvoir visualiser les lieux dans lesquels elles sont maintenues, ce pourquoi les visites des zones d'attente sont très précieuses. Si l'absence de visualisation du lieu peut poser des problèmes, de la même manière, au contraire, le fait de se retrouver plongé dans un lieu de privation de liberté, comme la ZAPI 3, lors des permanences n'est pas facile : il y a des enfants qui courent dans les couloirs, les hauts parleurs qui hurlent les noms de

personnes constamment et qui rythment le temps de l'attente et la présence même des policiers peut constituer un élément perturbant.

Ensuite, on observe aussi **les pratiques de contrôle** des personnes étrangères qui ont lieu tout au long de la procédure : de la sélection policière à la frontière aux décisions de maintien du JLD aux sorties de ZA (refoulements, gardes à vue, rétention administrative...). À côté de cela, on observe les violations des droits, les tendances policières concernant le filtrage et le profilage à la frontière ainsi que l'évolution de la notion de « risque migratoire » (tant aux contrôles frontaliers qu'aux audiences) à savoir le risque que la personne puisse rester irrégulièrement dans l'espace Schengen.

Enfin, on observe les réactions des personnes que l'on rencontre, leur résilience et, surtout, la **solidarité** qui se crée souvent entre les personnes maintenues. Je me souviens, lors d'une permanence à Roissy, un monsieur Syrien qui était déjà vers la fin de son maintien, est resté dans le bureau de l'Anafé tout l'après-midi pour faire la traduction pour d'autres personnes arabophones.

### Comment observer, avec quelle posture ?

Cette deuxième question que je me suis posée interpelle plutôt les difficultés liées au positionnement de l'intervenant et ça relève d'une sphère plus personnelle. Il y aurait beaucoup de choses à dire sur cette question mais faute de temps je vais parler de deux points principaux qui sont ressortis en discutant avec les autres intervenants.

Une première difficulté est celle de pouvoir **trouver une juste distance** pour pouvoir refuser de faire un recours asile ou bien pour dire que nous avons terminé la permanence. Ici, la politique de l'Anafé peut un peu aider l'intervenant. En effet, l'objectif de l'Anafé est de privilégier un accompagnement de qualité plutôt que de voir toutes les personnes à tout prix + le positionnement politique de l'Anafé qui est de dire que l'on n'est pas là pour voir tout le monde.

La deuxième difficulté dont je veux vous parler concerne **l'identité de l'intervenant**. Le problème du positionnement est lié à celui qui concerne l'identité de l'intervenant. On peut en effet se demander "qui observe ?". Nous sommes des individus et, en même temps, partie d'une association. Cette difficulté se confirme aussi par l'image que l'on renvoie aux personnes maintenues. Par exemple, en ZAPI souvent les gens pensent que nous sommes des avocats et on nous demande pourquoi on n'est pas là tous les jours. En plus, pendant les permanences téléphoniques, lorsqu'on demande les données personnelles (utiles pour créer des fiches pour le suivi et pour nourrir les statistiques) il n'est pas toujours évident de faire comprendre avec quels objectifs on le fait, étant donné que la police aux frontières leur a déjà posé des questions similaires.

### Observer avec quels objectifs ?

La façon dont on observe est liée aux objectifs de cette action. Cette dernière question m'a permis de prendre du recul par rapport à la quotidienneté des interventions et de réfléchir aux enjeux de nos activités de terrain.

Tout d'abord **on observe pour témoigner**. Observer signifie prêter une attention particulière aux détails en mettant en lumière les interactions entre les différents agents, le déroulement des audiences, l'ambiguïté des lieux, les pratiques de contrôle, etc. Cela nous permet de mettre en lumière les problèmes, de raconter, de témoigner de ce que l'on voit et enfin de dénoncer les violations des droits.

**On observe** non seulement pour témoigner mais surtout **pour faire témoigner**. Comme je l'ai dit, on n'observe pas que des objets (comme les lieux) mais aussi des sujets actifs, des femmes, des hommes et des enfants résistants. Ce pourquoi je pense que nos activités de terrain n'ont pas uniquement comme objectif de **témoigner** mais également de **faire témoigner**, c'est-à-dire de donner visibilité et voix à celles et à ceux qui sont confinés aux frontières pour que l'on puisse avoir

une narration des migrations qui ne soit pas toujours hétéro-définie et eurocentrique et pour que ces personnes ne soient pas réduites à des « objets des politiques migratoires ».

## **Discussion**

### **Intervention 1 : Les salariés qui travaillent à l'aéroport, par François Cabrera, CFDT**

Je voulais préciser que les salariés qui travaillent à l'aéroport sont confrontés à des situations humaines inacceptables. On leur fait faire des opérations de police violente, on les oblige à faire la police. Il se peut que les hôtesses disent non, qu'elles descendent de l'avion. Quand les chauffeurs à Calais se rendent compte une fois arrivés que les gens ont réussi à monter dessous ils peuvent être emprisonnés et ils se retournent vers le syndicat. Tout cela est intimement lié à un certain nombre de salariés qui dans leur quotidien ont ce problème et qui demande conseil à leur syndicat depuis 1987. C'est très difficile bien évidemment d'un point de vue juridique mais aussi d'un point de vue humain.

### **Intervention 2 : La mise à l'abri à la frontière franco-italienne, par Zia Oloumi, avocat**

Ma question concerne cette mise à l'abri qui s'est développée à la frontière franco-italienne. Les personnes sont privées de liberté pendant trois ou quatre heures, même si avec les observations de l'Anafé nous avons pu voir qu'elles restaient beaucoup plus longtemps. Je m'adresse en particulier au syndicat de la magistrature pour savoir quelles sont les réflexions des juges et des magistrats sur ces lieux où l'intervention des premiers est quasi inexistante. Comment le juge pourrait-il intervenir quand on ne respecte pas les 4 heures ? En pratique on est démuné face à cette situation.

### **Anne-Sophie Wallach, Syndicat de la magistrature**

C'est difficile de donner une réponse, car il s'agit d'une question projective de contentieux. Comme il n'y a pas d'intervention judiciaire, il n'y a pas eu de retour sur cette situation. S'agissant d'une situation informelle et de non-dit, il serait plus pertinent d'aller vers une intervention de l'ordre du constat. En pratique, cela demande plutôt de recourir à un recours classique, bien qu'en pratique cela demande une préparation qui n'est pas facile. En pratique cela demande une préparation difficile, car les situations ne durent pas longtemps. La majorité des services judiciaires ne sont pas très réceptifs. Cela devrait être la voie la plus efficace.

### **Intervention 3 : La relation entre les syndicats et les associations, Ian Roth, CFDT**

Je voulais donner un élément complémentaire sur l'implication des syndicats et, en particulier, sur notre relation avec les associations. À l'époque, dans la zone dite « internationale » les associations n'avaient pas accès. Elles ont donc décidé de prendre contact avec nous afin de rencontrer le personnel qui travaillait dans cette zone. L'Anafé a ainsi permis la création d'un réseau. Dans un premier temps, on pouvait voir dans le système de réservation si les gens partaient ; on pouvait être témoins de violences à la frontière ; on pouvait mettre des lettres dans le casier du commandant de bord des vols qui allaient expulser les étrangers. Pour vous donner un exemple, Amnesty International a téléphoné une fois pour avoir confirmation de la présence d'un passager argentin sur tel vol. On a pu contacter le syndicat qui nous a dit que ce n'était pas le bon vol mais un autre et on a demandé pour savoir la formation de l'équipage. Il se trouve qu'un membre de l'équipage était un militant CFDT qui a été témoin oculaire des violences policières sur cette personne. Ce témoignage a été très précieux puisqu'il a ensuite été publié : 40 pages de témoignage de violences aux frontières. C'est cet aspect de réseau entre le monde associatif, le monde professionnel et, plus tard, le monde juridique qui est une particularité de ce que l'Anafé fait.

## **Table ronde 3 – Le droit d'accès dans les zones d'attente**

### **Introduction**

**Modératrice : Sylvia Zappi, Journaliste, Le Monde**

Lors de cette troisième table ronde, nous allons écouter quatre interventions. Tout d'abord, Adeline Hazan qui parlera des droits fondamentaux des personnes maintenues, ensuite Catherine Teule sur les droits d'accès des associations qui est une longue bataille. Cette intervention sera suivie par celle de Helene Gacon qui nous parlera de la Convention ZAPI et enfin Michel Croc sur le recul du droit d'accès.

### **Les droits fondamentaux des personnes retenues en zone d'attente**

**Adeline Hazan, contrôleuse générale des lieux de privation de liberté**

En ce qui concerne la question de l'accès, le contrôle général des lieux de privation de liberté n'a pas de problèmes parce que nous sommes une autorité administrative indépendante qui existe depuis 2007<sup>40</sup> et a commencé ses travaux en 2008. Cette loi nous donne comme compétence de vérifier que les droits fondamentaux des personnes privées de liberté sont respectés. Quand on dit « privés de liberté », on entend par une décision de l'administration ou des autorités judiciaires, c'est-à-dire les prisons, les hôpitaux psychiatriques, les centres de rétention administrative et aussi les zones d'attente.

Tous les ans nous effectuons une ou plusieurs visites de ces zones d'attente.

**L'accès aux zones d'attente** devient également de plus en plus difficile, pas pour nous parce que la loi nous protège ; donc ils ne pourraient pas nous le refuser. Mais j'ai été saisie récemment par quatre députés européens qui, à la frontière franco-italienne, ont voulu visiter les locaux de la PAF de Menton et à qui on a refusé l'accès en disant qu'il ne s'agissait pas de zone d'attente mais d'un « *espace de mise à l'abri* », ce qui n'exigeait pas les mêmes conditions d'accès pour les députés. J'ai répondu à ces députés que j'étais d'accord avec leur interprétation et que pour moi cet espace était assimilable à une zone d'attente et que je me réservais la possibilité de saisir les autorités.

### **Comment on procède ?**

À l'issue de la visite, nous envoyons un rapport à la direction de l'établissement, en l'occurrence de la zone d'attente, qui répond. Ensuite nous adressons un rapport définitif au ministre de tutelle. En ce qui concerne les zones d'attente il s'agit du ministre de l'intérieur qui doit répondre aux recommandations que nous faisons. Une fois la réponse reçue, ou pas reçue, le rapport devient définitif et disponible sur notre site.

Par ailleurs, dans notre rapport annuel de 2019 il y a un ou plusieurs paragraphes sur notre activité dans les zones d'attente. En 2019, exceptionnellement, on a visité une seule zone d'attente en Nouvelle Calédonie et nous avons eu sept saisines qui nous ont été transmises par les associations, parmi lesquelles l'Anafé. En 2018 nous avons visité cinq zones d'attente (Lille, Bordeaux-Mérignac, Nantes, Roissy-Charles de Gaulle et les locaux de la PAF de Menton).

On analyse à la fois les conditions matérielles du maintien de la personne et également l'aspect procédural à partir du refus d'entrée. Ce que nous constatons le plus souvent est que les droits

<sup>40</sup> Pour plus d'information, voir : <https://www.cglpl.fr/missions-et-actions/autorite-independante/>

fondamentaux de ces personnes ne sont pas toujours respectés. Il y a évidemment des disparités selon la taille de ces zones d'attente.

En juin 2018 nous avons visité la zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle qui pose un certain nombre de difficultés. C'était la troisième visite (nous l'avions visitée une première fois en 2009 et une deuxième fois en 2015). Malgré toutes les recommandations qui avaient été adressées au ministre de l'intérieur en 2015, malheureusement très peu avaient été suivies d'effet.

## **LA ZAPI**

Tout d'abord, un problème que nous avons constaté en visitant la ZAPI concerne le temps d'attente trop long – à savoir une moyenne de quatre heures – que les personnes passent en salle de maintien au poste de police avant le transfert dans ce lieu d'hébergement de la zone d'attente. Dans certains cas, ce temps d'attente pouvait être prolongé jusqu'à neuf heures.

Ensuite, nous avons remarqué que beaucoup de personnes à qui on a refusé l'entrée restaient en zone d'attente jusqu'au JLD même si elles arrivaient, au bout de 24 ou de 48 heures, à avoir les justificatifs (par exemple, l'attestation d'hébergement qui leur manquait).

Je me souviens d'une personne chilienne qui n'avait pas l'attestation d'hébergement de sa fille ; le consul s'est déplacé dans la zone d'attente mais malgré tout, les autorités ont décidé d'attendre quatre jours le juge des libertés et de la détention alors qu'il n'y avait plus de raisons de la maintenir dans la zone d'attente ni de lui refuser le droit de séjourner en France.

En outre, il n'y a pas de véritable accès aux droits dans ces zones d'attente dans la mesure où les documents qui sont remis sont tout à fait incomplets ; souvent il n'y a pas de traducteur et les personnes ne comprennent pas la procédure ni ce qu'on leur reproche ou la raison du refus d'entrée.

Il y a une association mais qui ne dispose pas de délégation de service public et qui est là à temps partiel ; l'avocat de permanence commis d'office n'est présent qu'au moment des audiences JLD ce qui fait qu'il ne peut pas préparer sa défense. En outre, les conditions d'hébergement ne sont pas bonnes. La chose qui nous a vraiment choqués c'est que, quand les personnes sont en salle de maintien au poste de police, on leur parle d' « hôtel » et évidemment quand elles débarquent dans la zone d'attente elles sont assez traumatisées. Le service de santé est totalement indigent.

## **Les mineurs non-accompagnés**

C'est une problématique qui nous préoccupe de plus en plus : la difficulté croissante de très nombreux mineurs non-accompagnés dont parfois le nombre excède la capacité d'accueil des zones d'attente. Il y a quand même une vigilance qui est exercée sur ces mineurs puisqu'il y a la crainte qu'une fois rentrés, ils soient victimes de traite humaine. À cause de ces craintes on en arrête de plus en plus parce qu'on sait que si on les laisse, ils pourraient se balader dans la nature. On les enferme dans des situations qui sont totalement non conformes à leurs droits fondamentaux en pensant que cela va être un temps de pause pour eux.

Au-delà de la ZAPI, dans toutes les zones d'attente, même celles qui sont beaucoup moins importantes en taille, nous avons constaté exactement les mêmes atteintes aux droits fondamentaux : les registres et la notification des droits sont incomplets. Les agents de police parfois ne maîtrisent pas la procédure, surtout quand ils traitent deux ou trois cas par an. Les documents d'information remis aux personnes sont totalement incomplets et, encore plus dans les zones d'attente plus petites, il n'y a pas d'interprète.

## **Le cas de la zone d'attente de Menton**

Il s'agit d'un cas particulier. Le contrôleur général est allé à plusieurs reprises en 2017 et en 2018 pour voir comment se passait ce maintien à la frontière franco-italienne. En 2018, on a remarqué une

légère amélioration par rapport à 2017, c'est-à-dire qu'il y avait moins de personnes maintenues, les mineurs étaient un peu mieux traités, les locaux s'étaient un peu améliorés même si l'amélioration était surtout sur les opérations de sécurisation et non pas sur les conditions d'hébergement. Toutefois, j'ai vu, à l'occasion de saisines effectuées par l'Anafé et puis par d'autres associations que la situation s'était particulièrement dégradée. Je sais qu'un collectif d'associations est allé fin janvier et puis surtout on a été saisi de la situation d'un mineur au mois d'octobre qui a été refoulé à plusieurs reprises malgré le fait qu'il y avait eu une ordonnance du Tribunal administratif de Nice qui annulait le principe de son refoulement.

## Le droit d'accès des associations

**Catherine Teule, LDH / EuroMed Droits**

Il y a 45 ans, en 1975, l'entêtement d'un avocat, Me Sixte Ugolini, à la recherche de son client Marocain, et l'esprit curieux de deux journalistes de la Marseillaise et du Provençal ont fait découvrir aux Français que, depuis 1964, des milliers d'étrangers étaient parqués dans un hangar du port de La Joliette à Marseille avant d'être expulsés de l'autre côté de la Méditerranée (Algérie, Maroc, mais aussi Afrique sub-saharienne).

Certains d'entre eux étaient placés sous mesure d'expulsion pour s'être maintenus en situation irrégulière sur le territoire, mais la grande majorité (70 %) était constituée de personnes qui, ne remplissant pas les conditions pour être admises sur le territoire français, devaient être renvoyées dans leur pays d'origine. On estime que, en 12 ans, plus de 30 000 personnes sont ainsi passées par Arenc.

Avec ce centre d'Arenc, nous combinions dans un même hangar, les deux formes d'internement administratif que nous connaissons bien, la rétention et la zone d'attente, mais sous une forme qui échappait au droit puisque nul texte législatif n'encadrait ces mesures, nul magistrat n'intervenait dans la procédure, nulle norme matérielle ou sanitaire ne précisait les conditions de vie et de maintien dans ces lieux.

Il est vrai que, pour le gouvernement de l'époque – sous Giscard d'Estaing –, dénoncer la « *prison clandestine* » d'Arenc était faire grand cas de ce qui, somme toute, n'était guère qu'un « *centre d'hébergement provisoire* »<sup>41</sup>, « *un centre de transit* »<sup>42</sup> mis à disposition de l'administration préfectorale par la Chambre de Commerce de Marseille... Certes, reconnaissait-on, les conditions matérielles d'hébergement y étaient plus que sommaires, mais des crédits remédieraient à cette situation...

## D'Arenc à l'Anafé, un même constat, un même impératif catégorique

***Pourquoi revenir ainsi sur Arenc ?***

D'une part parce que, historiquement, c'est le point de basculement de la rétention des étrangers de la clandestinité vers le droit – aussi contestables que soient les formes de ce droit ! Comme l'a rappelé François Julien-Laferrère, c'est le départ des réformes législatives qui ont abouti aux statuts que nous connaissons pour les centres de rétention et les zones d'attente.

D'autre part, parce que cela témoigne de l'importance du regard de la société civile, de sa capacité à alerter le public et les parlementaires, de faire bouger les lignes du droit.

***L'Anafé, un droit de regard, un droit d'intervention***

Rappelons que c'est en effet sur des observations comparables qu'est née l'Anafé en 1989.

<sup>41</sup> Michel Poniatowski, ministre de l'intérieur.

<sup>42</sup> Jean Lecanuet, garde des Sceaux.

Aux yeux du public, les zones d'attente sont bien plus invisibles que des centres de rétention. Elles sont physiquement situées aux points d'arrivée sur le territoire national, pas nécessairement bien identifiables (parfois, un simple local jouxtant l'aéroport ou la gare ferroviaire) et, par une construction juridique, elles ne sont pas accessibles au public puisque juridiquement considérées comme en situation extraterritoriale.

Ce sont donc d'abord des personnels aéroportuaires et de compagnies aériennes, des syndicalistes, présents dans ces lieux, qui se sont alarmés de la situation faite aux étrangers arrivant en France et maintenus en zone internationale, sous le seul contrôle de l'administration et de la PAF (police aux frontières), loin de tout regard extérieur. Ils ont saisi les associations intervenant sur les questions concernant les droits des étrangers et, de cette rencontre est née l'Anafé.

Depuis, au travers de l'Anafé, des associations et syndicats qui la composent, des bénévoles qui accompagnent son action, la situation des personnes placées et maintenues en zone d'attente ne peut plus totalement échapper au regard de la société civile.

Dit comme cela, cela paraît simple, quasiment évident. Mais, depuis le début, la présence des associations en zone d'attente est l'objet d'un combat permanent avec l'administration et les gouvernements successifs.

## Pour un accès des associations aux zones d'attente

- Il a d'abord fallu **obtenir la reconnaissance du droit d'accès**. Pour le ministère de l'intérieur la présence de l'OMI et de l'OFPPRA était largement suffisante. C'est **la loi du 6 juillet 1992**<sup>43</sup> qui a introduit explicitement un droit d'accès pour les associations.
- Encore fallait-il que les modalités de cet « accès » ou de cette « présence » soient précisées. **Le 2 mai 1995**, trois ans après l'accord de principe, le décret d'application tombe. Sur les 14 associations candidates, seules 5 sont retenues telles l'Anafé, Amnesty International, la Cimade ; mais le GISTI, le MRAP, la LDH, notamment, sont exclues.
- La **présence associative est autorisée a minima** pour des missions d'observation, qui plus est en compagnie d'un représentant de la PAF et après autorisation du ministère de l'intérieur. Le nombre de visites et leur fréquence sont limités. Saisi pour annulation, le Conseil d'État a estimé que la loi donnait toute latitude au gouvernement « *de limiter la mission des associations à un rôle d'observateur pour lequel la fréquence imposée est suffisante* ». Exit donc le projet de l'Anafé d'apporter une « assistance » permanente aux personnes maintenues confrontées à un droit inconnu et compliqué, qui plus est dans une langue qui n'est généralement pas la leur.
- **Une suite obstinée de contentieux**. Il faudra s'engager dans une suite obstinée de contentieux pour que le ministère finisse par céder à une nouvelle observation du Conseil d'État selon laquelle, s'il appartient au ministre de l'intérieur de veiller à ce que l'accès des associations humanitaires habilitées n'entrave pas, selon les termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 2 mai 1995, « *le fonctionnement de la zone d'attente et les activités qu'y exercent les services de l'État, les entreprises de transport et les exploitants d'infrastructures* », ces dispositions ne permettent pas à ce ministre, en toute hypothèse, d'opposer « *exclusivement à une nouvelle demande d'habilitation l'existence d'un nombre déterminé d'associations déjà habilitées* ».

La liste des associations habilitées est donc étendue. Et depuis 2004, l'Anafé a enfin obtenu l'agrément pour assurer une permanence en zone d'attente.

Je me doute que l'envie prend parfois à certains de considérer que c'était beaucoup d'obstination pour être témoins directs et analystes des méfaits de la législation sur les étrangers. Mais, en l'occurrence, la position de témoin actif est la voie qui peut faire basculer l'opinion. Il faut voir, il faut entendre, pour pouvoir dire !

À ceux qui considéreraient que la présence associative dans les lieux d'enfermement, telles les zones d'attente, comporte un risque de compromission, je répondrais qu'il vaut mieux un ordre, même discutable, que l'arbitraire.

---

<sup>43</sup> Gouvernement de Pierre Bérégovoy.

## La convention ZAPI : une spécificité de l'Anafé

**Hélène Gacon, Avocate / présidente de l'Anafé de 1999 à 2009**

### Contexte

Le rôle de l'Anafé a toujours été double : il a toujours été question d'une part, de coordonner et de mutualiser dans un contexte difficile et tendu l'aménagement du regard extérieur, nécessaire dans un lieu d'enfermement, de l'autre, de porter une assistance aux personnes dans le besoin et isolées de tout.

L'objectif était de permettre les visites des zones d'attente (traité à l'instant par Catherine Teule), tout d'abord à raison de cinq puis huit visites annuelles par association agréée. Ces visites étaient encadrées par la PAF.

Comme elles étaient limitées, nous avons engagé des stratégies de contournement, en premier lieu à travers la mise en place d'une permanence téléphonique à compter de l'année 2000, reposant sur la participation de certaines associations membres de l'Anafé.

De jour en jour, les permanenciers faxaient tous les documents et les dossiers aux permanenciers du lendemain. Cela était fastidieux. Chaque association devait organiser les modalités internes (par exemple, la mise à disposition de bénévoles ou de permanents) et l'Anafé se chargeait de la coordination pour former les permanenciers, faire état des remontées auprès de la PAF, le MI et la presse ainsi que pour la publication de rapports, ce qui répondait également à l'objectif de témoignage auprès de la société.

### Vers une stratégie de contournement pour faire face à ces limites ?

Le contexte étant très tendu, nous avons commencé à réfléchir quant aux stratégies de contournement.

Dès lors, la nouvelle approche a été d'employer pendant 20 jours, durée du maintien, tous les moyens existants, bien que limités, afin d'élaborer une photographie la plus complète possible du parcours d'une personne durant son maintien.

De novembre 2000 à mars 2001 (bilan disponible sur le site<sup>44</sup>) la stratégie choisie était d'effectuer des visites quotidiennes (au risque d'épuiser le quota dès le début de l'année) ainsi que des observations également quotidiennes des audiences du juge délégué, prédécesseur du JLD, au TGI de Bobigny.

Nous avons ensuite décidé d'interpeler le PM, Lionel Jospin, le 30 mars 2001, sur la situation en ZA et en rétention, et lui avons demandé qu'il use de son pouvoir réglementaire pour améliorer les conditions de maintien, tant du point de vue matériel qu'au regard de l'exercice effectif des droits. Cette lettre est reproduite dans un rapport de l'Anafé de mai 2001<sup>45</sup>.

Parallèlement, les parlementaires ont été destinataires d'une lettre ouverte, dans laquelle ils étaient invités à faire usage de leur droit de visite dans les lieux d'enfermement et à intervenir auprès du gouvernement<sup>46</sup>.

À cette occasion, Jean-Marc Ayrault, qui était alors président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, a écrit à l'Anafé une lettre de quatre pages qui, selon un courriel interne, est « *intéressante*

<sup>44</sup> « Bilan des visites en zone d'attente de à Roissy, Campagne de novembre 2000 à mars 2001 », avril 2001, <http://www.anafe.org/spip.php?article62>

<sup>45</sup> « Zones d'attente. En marge de l'État de droit », mai 2001, <http://www.anafe.org/spip.php?article63>, p. 9 et 11.

<sup>46</sup> *Ibid.*

*car s'il mélange un peu tout (ZA et rétention) il y a au moins deux choses sur lesquelles il faudra rebondir : il n'est pas contre la création d'une commission d'enquête parlementaire sur les ZA et il affirme que la situation actuelle des ZA n'est pas conforme à l'esprit de la loi votée en 92* » (courriel de Laurent Giovannoni, 10 mai 2001).

En raison du silence gardé pendant deux mois, il convenait de conclure à l'existence d'une décision implicite de rejet, qui a dès lors été critiquée auprès du Conseil d'État, y compris en référé. Selon lui, la faculté prévue par la loi de bénéficier d'un avocat à tout moment ne nécessitait pas pour autant la mise en place d'une permanence. Toutefois, pour intervenir dans les meilleures conditions, les avocats et interprètes devaient disposer « *d'un local adapté permettant la confidentialité des échanges et équipés d'une ligne téléphonique et d'un télécopieur* » (CE réf., 30 juillet 2003, n° 247986, Anafé et a.).

Le 29 mai 2001, s'est tenue une réunion de l'Anafé au cabinet du PM (Clotilde Valter, cellule intérieur, Robert Gelli, questions de justice, Serge Telle, cellule diplomatique, Danielle Jourdain-Menninger, cellule sociale). Il est noté dans le compte-rendu de l'Anafé que l'association remettait le rapport et « *une note de trois pages résumant les situations suivies pendant les permanences* ». Tout semblait bloqué.

Les 19 et 20 octobre 2001, était organisé un colloque de l'Anafé, au Sénat, en collaboration avec Monsieur Robert Bret, sénateur des Bouches du Rhône – « *Frontières et zones d'attente, une liberté de circulation sous contrôle* »<sup>47</sup>.

Le 10 décembre 2001, le cabinet du PM (Clotilde Valter) organisait une réunion avec de nombreuses associations, qui portait à la fois sur la rétention et la zone d'attente.

À cette occasion était publié le rapport « *Pour un accès permanent des associations et des avocats dans les zones d'attente* », décembre 2001<sup>48</sup>.

À cette occasion également, était publié un article remarqué dans la presse, qui relatait la visite inopinée en ZA de Roissy du sénateur Robert Bret (PCF, Bouches-du-Rhône), accompagné par la journaliste du Monde Sylvia ZAPPI, qui précisait :

*« Ce reportage a été réalisé lors d'une visite inopinée de Robert Bret, sénateur (PCF) des Bouches du Rhône, en zone d'attente. Le Monde, alerté sur l'aggravation des conditions de maintien des étrangers à Roissy, avait par deux fois demandé (le 22 et le 29 novembre) une autorisation de visiter cette zone au cabinet de Daniel Vaillant. Devant le refus du ministère de l'intérieur, la direction du journal a décidé de le faire sans autorisation »*<sup>49</sup>.

Plusieurs réunions ont ensuite été organisées à l'initiative du gouvernement au début de l'année 2002 au cabinet du MI (Pierre Moreau) et au MAE (ancien OFPRA). Sur toute cette période, voir le document de travail de l'Anafé : « Objectifs de travail pour 2002 ».

Toutefois, le contexte préélectoral ne se prêtait pas à des changements. C'est pourquoi, le MI concédait seulement une expérimentation d'un mois dans le cadre d'un accord-cadre ponctuel, de visites pouvant être quotidiennes, en-dehors du contingent réglementaire du décret du 2 mai 1995. Celle-ci était menée au mois de mai 2002. L'accord qui était alors conclu est reproduit dans le rapport qui lui est consacré, décrit ce contexte et les points observés et rappelle les revendications de l'Anafé, la première d'entre elles étant l'accès permanent en ZA<sup>50</sup>.

Ensuite, il y a eu un changement de majorité, suite aux élections présidentielles de mai 2002 et N. Sarkozy a été nommé MI.

<sup>47</sup> Il semble que les actes n'aient pas été publiés.

<sup>48</sup> <http://www.anafe.org/spip.php?article65>

<sup>49</sup> [https://www.lemonde.fr/archives/article/2001/12/10/a-roissy-des-dizaines-d-etrangers-privés-de-droits-sont-maintenus-dans-la-precarite\\_254020\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2001/12/10/a-roissy-des-dizaines-d-etrangers-privés-de-droits-sont-maintenus-dans-la-precarite_254020_1819218.html)

<sup>50</sup> « Zones d'attente : 10 ans après, les difficultés persistent. Visites quotidiennes à Roissy en mai 2002 », mars 2003, <http://www.anafe.org/spip.php?article67>

Le 19 novembre 2002, s'est tenue une réunion avec la conseillère immigration du cabinet du MI, Emmanuelle Mignon, au cours de laquelle celle-ci a émis la proposition « *d'ouvrir un bureau en ZAPI 3 permettant à des représentants de l'association d'assurer une présence régulière en zone d'attente* ». Elle précisait que selon le DLPAJ, une modification de la loi ne serait pas nécessaire et que « *la réaction de la PAF sera le seul obstacle. Il faut blinder un dossier afin de le lui présenter car elle va montrer beaucoup de réticences* ». Selon elle, le bilan de la PAF de la période expérimentale était « *apocalyptique* » et « *la PAF craint que la présence des associations augmente le nombre des demandes d'asile et complique le fonctionnement de la zone d'attente* ». Des membres de l'Anafé analysaient le rôle associatif, à la fois au titre de l'assistance individuelle et au nom de l'importance du regard extérieur, rappelaient que la mise à disposition d'un bureau en ZAPI 3 était déjà prévue, selon ce qui ressortait d'une réunion de 1999, au cours de laquelle la DLPAJ avait procédé à une description du projet immobilier de la ZAPI 3 et indiquaient que cet accès ne devait pas se limiter à la ZA de Roissy (compte-rendu de l'Anafé).

Le CA de l'Anafé a discuté, le 10 décembre 2002, des positions des différents membres de l'association sur la proposition du MI présentée au mois de novembre. Un document résumant les positions du CA avait été envoyé au cabinet la veille d'une nouvelle réunion qui s'est tenue le 18 décembre 2002, qui s'est de nouveau tenue en présence d'Emmanuelle Mignon, pour le cabinet du MI.

Elle présentait alors le rôle de l'Anafé comme « *« une association partenaire des services de l'État », à l'image de la Cimade en rétention, car il faut casser l'idée selon laquelle l'association est là « pour surveiller » ; il est donc préférable de parler de « collaboration ». Des questions concrètes lui semblent devoir être évoquées pour aller de l'avant (...)* » (extrait de ce compte-rendu établi par l'Anafé).

Ce point est primordial, le terme "surveiller" était extrêmement important car à différence de la rétention, les étrangers maintenus en zone d'attente sont « gardés » par l'autorité décisionnaire, la PAF. Celle-ci prend la décision et surveille les personnes maintenues, alors qu'en rétention, la police se limite à appliquer une décision prise par une autre autorité administrative, le plus souvent la préfecture.

En substance, l'Anafé répondait que :

- La revendication de l'accès permanent a toujours concerné « les associations » et non la seule Anafé, qui ne les représente pas.
- Le MI envisageait-il d'élargir sa proposition à d'autres associations ?
- Quel serait l'avenir du décret qui fixait le principe de l'habilitation des associations, notamment pour effectuer des visites en province ?
- La mise à la disposition d'un bureau en ZAPI 3 ne répondait pas à la revendication car cette réponse se limitait à Roissy et ne concernait pas la province.
- Devait être clarifiée la question de savoir s'il était possible ou non d'accéder aux dossiers individuels.
- Elle critiquait enfin la comparaison avec la présence de la Cimade en rétention pour plusieurs raisons.

Parmi les réactions d'Emmanuelle Mignon, il est noté dans le compte-rendu de cette réunion que : « *sur le rôle de l'association : il y a le caractère humanitaire et juridique auprès des personnes, mais aussi l'aspect « regard extérieur », qui peut être bénéfique dans les rapports avec les fonctionnaires présents en ZA* ».

Enfin, la suite des échanges était envisagée à la fin de la réunion, en concertation avec la PAF et la DLPAJ (Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques : Stéphane Fratacci).

Le 10 février 2003, l'Anafé a alerté le MI de la situation « *déplorable* » observée dans les aéroports et organisé une conférence de presse, à l'occasion de laquelle elle a publié un nouveau rapport<sup>51</sup>. C'était l'occasion pour les visiteurs de constater que pour la première fois, « *aucun accès aux postes de police ne leur a été refusé* ».

<sup>51</sup> « Compte-rendu des visites en zone d'attente », février 2003.

Le MI, en personne, le 13 février 2003, a répondu que « *l'augmentation du nombre de personnes non admises sur le territoire est à l'origine de cette situation. J'ai immédiatement demandé à mes services de prendre les mesures pour remédier à cette situation. Des initiatives seront prises prochainement et aboutiront à un retour à la normale* ».

Un mois plus tard, il a convoqué les associations à une réunion à son ministère, qui s'est tenue le 14 mars 2003.

Ont alors été engagées plusieurs discussions en interne : y aller ou pas ? quelles associations (l'Anafé est intervenue afin que plusieurs associations habilitées « oubliées » y participent) ?

Finalement, elles y sont allées et ont diffusé un communiqué de presse pour exprimer leur décision, qui portait notamment sur la volonté de réclamer la possibilité d'un accès permanent des associations en zone d'attente, dans la suite logique des discussions initiées « *depuis plusieurs mois entre l'Anafé et le cabinet du ministre* ».

En substance, le ministre a affirmé qu'il ne voyait pas d'inconvénient à ce que les associations soient présentes à l'intérieur de la ZA et proposé que cette présence soit organisée selon une double approche humanitaire (Croix-Rouge) et juridique (Anafé).

Pourtant, curieusement, le communiqué de presse diffusé par l'Anafé à l'issue de cette réunion n'évoquait pas la question de l'accès et se bornait à énumérer les « *principales difficultés recensées en zone d'attente* » (mise en place d'un service médical, recours suspensif, mise en place de charters, en présence ou non des associations, etc.).

## **Le contenu des négociations et de la convention**

Le schéma général de la convention le 5 mars 2004 était le suivant :

- Principe d'un agrément permanent de l'Anafé...
- Permettant d'accéder en ZAPI à tout moment, sans autorisation préalable
- Constitution d'une équipe de 15 personnes (20 par la suite) pour intervenir sur place et assister les personnes maintenues
- Mise à disposition d'un local dans la ZAPI, au contact direct des personnes maintenues
- Visites en zone internationale
  - o Quatre fois par semaine
  - o Encadrées par un fonctionnaire de la PAF
- Réunions périodiques avec le GASAI, pour le suivi des dossiers.

En amont, plusieurs problématiques ont été soulevées et ont donné lieu à des débats internes :

- Fallait-il conclure la convention ou pas ? Toutes les organisations membres ne le souhaitaient pas mais un consensus a finalement été trouvé, sans difficulté, au motif que l'Anafé représentait une entité distincte.
- Fallait-il prévoir un accès permanent ou une présence permanente ? À la différence de la CRF, qui a conclu une première convention d'assistance humanitaire comportant l'engagement d'une présence H24, l'Anafé était en faveur du principe d'un accès permanent, ce qu'elle a obtenu.
- Qu'en était-il d'une éventuelle subvention du gouvernement. Proposée par le MI, elle a été ensuite refusée à l'unanimité par l'Anafé afin d'éviter tout risque de glissement vers une délégation de pouvoir public.
- Enfin, l'accès en zone internationale a été un point de crispation tout au long des négociations. Cet aspect renvoyait à la définition de la ZA, qui selon le MI, était comprise « entre le point de débarquement et le lieu où s'effectue le contrôle de police ». Elle a été donnée pour la première fois dans une lettre de Michel Vaillant, ministre de l'intérieur, adressée à Amnesty. L'accès à la zone internationale constituait un enjeu essentiel puisqu'il s'agissait d'une partie non visible de la ZA, dans laquelle des demandes d'admission sur le territoire, au titre de l'asile ou non, risquaient de ne pas être enregistrées et de donner lieu à des refoulements immédiats ou à des maintiens en-dehors de la zone d'hébergement, ce qui privait alors les personnes de

bénéficier des droits élémentaires (voir les conditions matérielles observées par l'Anafé dans les différents rapports, notamment ceux d'avril 2001, précité, p. 3, 4 et 7, et de décembre 2001, p. 11) et empêchait l'Anafé d'exercer sa mission d'assistance.

La convention a donc finalement été signée le 5 mars 2004.

## Conclusion

La question est de savoir si nous devons, encore aujourd'hui, rester sur un système d'accès permanent ou si la présence permanente doit être une option à retenir. En réalité, ce n'est pas le rôle de l'Anafé d'assurer une présence permanente. Toutefois, une permanence gratuite d'avocats en ZA, y compris en zone internationale, dont la mise en œuvre serait assurée par l'État, devrait être mise en place. Une telle solution répondrait pleinement à l'objectif d'une assistance effective pour l'ensemble des personnes maintenues en ZA.

Au sujet de la mise en œuvre de la convention, il convient de noter les éléments suivants :

- Recrutement d'une seconde salariée, pour l'encadrement de l'équipe bénévole ;
- Maintien de la permanence téléphonique, en complémentarité avec la présence physique en ZAPI ;
- Présence seulement en semaine, pas les fins de semaine ;
- Réunions régulières avec le GASAI (brief et debrief des cas individuels, afin d'instaurer un dialogue de manière permanente) ;
- En moyenne, une centaine de permanences annuelles ont été organisées entre 2015 et 2019.

## Recul du droit d'accès : recul de l'accès aux droits

### *Michel Croc, Anafé*

Je suis visiteur de zones d'attente depuis 2012, je fais à la fois des visites générales à la demande de l'Anafé et je passe aussi de longues heures au Canet avec des personnes maintenues.

Zones d'attente visités : Bordeaux, Toulouse, Sète, Montpellier, Nice, Toulon, et une fois par an Lyon.

## Les bases légales et réglementaires du droit d'accès

Elles sont énoncées aux articles L. 223-1 et les articles R. 223-1 et R. 223-14 du CESEDA, qui se trouvent sous l'entête « chapitre III contrôle des droits des étrangers maintenus en ZA ». Donc si le droit d'accès est entravé, l'accès des étrangers à leurs droits est également mis en danger.

Il faut bien noter la rédaction de l'article R. 223-1 : « *Le délégué du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés ou ses représentants et les associations ont accès... à la zone d'attente* ».

Ce n'est pas « peuvent accéder, ont le droit d'accéder... » mais « *ont accès à la zone d'attente* ».

Il y a deux types d'accès à la ZA :

- une visite de la zone d'attente en tant que telle,
- une visite à une personne maintenue. Dans ce deuxième cas le visiteur entre dans la zone d'attente et non dans un parloir, ce qui permet d'observer en même temps qu'aider, de faire des remarques en direct avec une certaine prudence pour ne pas nuire aux personnes visitées.

Dans les deux cas, la visite n'a pas à être annoncée et peut se dérouler sans limite d'horaire :

- pour les visites générales, la preuve en est que de 1998 à 2005 un délai de prévenance était imposé, et ce délai a été supprimé en 2005,
- pour les visites à des maintenus, le règlement des ZA notifié aux associations le 11 février 2016 : « des représentants du HCR et d'ONG dont la liste est affichée au sein de la ZA

peuvent exercer un droit de visite sans restriction horaire. Au cours de leurs visites, des étrangers peuvent s'entretenir confidentiellement avec ces représentants ».

La seule contrainte est de ne pas « entraver le bon fonctionnement de la zone d'attente ».

## **Refus d'accès**

### Refus totaux : port de Brest, janvier 2019

« Au bureau de la douane, je suis reçu par la personne chargée des contrôles ; elle ne comprend pas l'objet de ma visite, elle me met en lien par téléphone avec le commissaire divisionnaire qui dirige le service. Il m'explique que la ZA est en gestion douanière et qu'à ce titre la douane a en charge les contrôles qui s'effectuent aux points de débarquement, mais qu'ils ne sont pas en charge de la ZA. Je lui réponds que le CESEDA définit la ZA à partir des points de débarquement, et qu'à ce titre ils sont bien en charge d'une partie de la ZA. Il m'explique qu'en cas d'irrégularité, les personnes sont remises à la police qui est en charge de la procédure qui va suivre. La discussion se termine et il m'invite à aller au commissariat central de la ville ».

### Refus d'accès à la « zone internationale » : aéroport Lyon Saint-Exupéry, septembre 2019

« J'explique que je souhaiterais vraiment pouvoir faire le cheminement depuis les contrôles passerelles jusqu'à la ZA, que les autres fois cela n'a pas été possible. La Commissaire répond qu'en effet ce n'est pas possible. Je parle de l'arrêté de définition des ZA. Elle répond qu'en effet j'ai le droit de visiter à partir de la passerelle mais qu'elle doit être prévenue car il y a une procédure qui oblige à demander à l'avance un badge d'accès. »

En zone internationale, à Roissy, une visiteuse de l'Anafé a pu constater que la PAF utilisait les bons offices d'un agent de liaison géorgien comme interprète au contrôle passerelle.

### Refus partiels : Orly, mars 2018

« C'est quand une nouvelle équipe arrivera pour prendre le relais que l'on va signaler au policier présent jusque-là qu'il aurait fallu avertir le commandant de ma présence. Ce dernier arrive et me fait attendre de longues minutes avant de revenir me voir pour me dire que je n'aurai pas accès au registre des maintenus et que j'avais pu avoir accès à la salle de maintien, ma visite s'arrêterait donc là. Je rappelle à plusieurs reprises la définition de la ZA mais il refuse tout dialogue et refuse également de répondre à mes questions. J'ai accès au registre des visiteurs dans lequel je note ces éléments ».

### Négociations : Beauvais, janvier 2019

« À peine la visite commencée, nous ne sommes pas d'accord sur son déroulement. En effet, je lui annonce que je souhaite voir l'ensemble de la zone d'attente, comme définie dans le CESEDA. Elle me répond que la ZA ne commence qu'au bureau de contrôle de 2<sup>e</sup> ligne, puisque « c'est là qu'est notifié le placement en zone d'attente ». Je lui réponds que non en lui rappelant la définition des ZA, elle ne veut pas entendre, le ton monte. Elle m'annonce qu'il n'y a pas de contrôles passerelles à Beauvais et que donc la ZA de Beauvais ne commence qu'au bureau de 2<sup>e</sup> ligne. Je lui réponds que ce n'est pas le débat, je lui sors le texte sur mon téléphone. Elle admet et la visite peut commencer ».

Pour aller en zone internationale il semblerait nécessaire d'avoir ce badge vert et être sous la conduite de quelqu'un qui a un badge rouge. Pour avoir ces deux badges, il faut plusieurs jours et s'annoncer à l'avance. Cela ne se passe pas dans tous les aéroports ; la deuxième fois que je suis allé à Marseille ils m'ont dit qu'ils n'allaient pas me demander le badge parce qu'ils me connaissaient. Donc la règle du badge semble être inventée. Le badge vert ne peut pas être une excuse pour refus d'accès à la « zone internationale ».

## La qualité des relations avec la PAF

### Les demandes d'informations par téléphone

- le droit de demander des informations à la PAF par téléphone est inscrit nulle part, mais il résulte d'un consensus de principe avec le ministère de l'intérieur,
- elles sont nécessaires pour l'efficacité des permanences,
- mauvaise volonté, « non confidentialité du téléphone », alors que les entretiens OFPRA se font par téléphone là où il n'y a pas de visioconférence.

Les exemples qui suivent ont été exposés avant moi par Jean-Eric Malabre.

### Marseille septembre 2019

*« Maintenant vous pouvez dire aux personnes de Paris de ne plus nous appeler, nous ne leur répondrons plus, nous ne savons pas qui nous appelle. Je lui ai rétorqué qu'elle pouvait identifier l'appel par le numéro de téléphone, elle m'a répondu qu'elle ne le voit pas, et que de toute façon elle ne veut pas donner d'information à une personne qu'elle ne connaît pas. Elles n'ont qu'à appeler les cabines. »*

### Orly avril 2019

*« J'informe la PAF que Monsieur X a demandé à enregistrer sa DA mais qu'il n'a reçu aucun document. ... Le policier me hurle dessus, m'affirmant qu'il a vérifié, qu'il a demandé à Monsieur X s'il voulait quelque chose et que celui-ci lui a répondu "non" (en 2 min?). Il hausse encore le ton affirmant que nous poussons les gens à faire des DA, ce à quoi je réponds que nous informons les personnes de leurs droits et que dès lors que la personne exprimait l'envie de faire une DA, il nous revenait de tout faire pour que celle-ci soit enregistrée. Avant de me raccrocher une nouvelle fois au nez, le policier m'indique qu'il a « autre chose à faire que répondre à des gens comme vous ». Je rappelle Monsieur X lui indiquant qu'il doit retourner voir le policier surveillant pour demander l'asile. »*

### Violence : Roissy aéroports juillet 2019

*« Concernant la visite du Terminal 1, nous sommes accompagnées de 3 policiers extrêmement vindicatifs. Ils interdisent à C. de poser des questions (sous prétexte qu'elle est déjà venue et que donc elle connaît). Ils menacent également S. de lui faire subir le même traitement si elle revient. Lorsque C. pose tout de même des questions, un des 3 policiers lui hurle dessus à plusieurs reprises, lui disant que ça ne sert à rien, que nous lui faisons perdre son temps et qu'il ne nous répondra pas. Le ton est monté des deux côtés. Nous continuons tout de même la visite, mais les réponses qui nous sont apportées sont lacunaires et toujours données sur un ton vindicatif. »*

Point d'orgue : *« Je suis au téléphone avec la PAF, et derrière j'entends la voix d'un collègue : « c'est l'Anafé, tu raccroches, ils nous emmerdent. »*

L'Anafé a beau le déplorer d'année en année lors des réunions annuelles ; ce manque de considération par la PAF perdure, le ministère de l'intérieur n'y met pas bon ordre.

Citons quand même des résultats très concrets obtenus par l'Anafé ces dernières années :

- en 2014, suite à une lettre de l'Anafé sur les mauvaises conditions de maintien à l'aéroport Marseille Provence, le ministère de l'intérieur a ordonné à la PAF de ne pas garder les personnes maintenues plus de 48 heures dans ces locaux,
- en 2015, la loi a prescrit de décrire la procédure de demande d'asile dès la décision de maintien,
- en 2016 un texte uniforme de règlement des zones d'attente a été instauré pour toute la France.

## Les conséquences pour les personnes maintenues

Quelles sont les violations des droits des personnes que permettent de constater les visites, tant générales qu'individuelles ?

Je ne mentionne pas celles qui peuvent être détectées hors visites, c'est-à-dire par téléphone avec la personne maintenue et au vu de la procédure.

Les visites nous permettent de constater un tas de choses, par exemple les téléphones qui ne fonctionnent pas.

Les portables sont autorisés, sauf ceux qui comportent un appareil photo. Il y a une grande difficulté à obtenir une carte « électronique de paiement », à accéder au portable mis à disposition par la PAF (« j'ai demandé hier et je ne l'ai toujours pas eu... »).

Ensuite, il y a le problème de l'affichage qui est souvent incomplet :

- pas de moyen de joindre un avocat,
- absence du numéro de téléphone de l'Anafé,
- affichage en peu de langues,
- tiers OFPRA : liste avec sites internet et pas de numéro de téléphone (sauf à Marseille)

Les personnes maintenues n'ont pas de véritable accès au règlement.

Interprétariat :

- l'interprète choisi par la PAF ne parlait pas une langue comprise par la personne.
- procédure pas comprise (« mais si, ils ont très bien compris, ils font semblant...»). C'est en étant avec la personne qu'on s'en rend le mieux compte.
- grand flou dans le recours à l'interprète : lors d'une visite de zone d'attente, les visiteuses demandent en quelles langues sont spécialisés les interprètes présents physiquement dans l'aéroport, la police répond qu'il y en a beaucoup, surtout l'arabe puisque beaucoup de vols desservent le Maghreb. Lorsque les visiteuses demandent si la personne peut faire appel au personnel de l'aéroport, les officiers de quart répondent que oui. Lorsqu'elles insistent, en demandant s'il s'agit du personnel compagnie, un premier officier répond que oui avant d'être interrompu par un deuxième officier qui dit « non, nous n'avons pas le droit ». Ils commencent alors à expliquer qu'ils peuvent faire appel à des passagers comme interprète, et sont immédiatement interrompus par un troisième officier qui affirme que tous les interprètes sont assermentés et sur la liste de la cour d'appel. Le deuxième officier se reprend alors affirmant que les passagers auxquels il est fait appel prêtent serment.

Le CESEDA prescrit des « prestations de type hôtelier » alors qu'on en est très loin. Pour vous donner quelques exemples :

- pas de draps à l'aéroport Marseille Provence,
- pas d'intimité à Lyon Saint-Exupéry où les hommes et les femmes sont hébergés dans la même zone, avec toilettes communes,
- repas souvent médiocres, genre mini-plateau servi sur les lignes intérieures,
- fréquents dysfonctionnements en termes de propreté,
- difficulté à accéder à la cour de promenade (et il faut être fumeur !)

En ce qui concerne les demandes d'asile :

- les retards à l'enregistrement d'une demande d'asile sont fréquents et jamais justifiés,
- l'entretien avec l'OFPRA se fait dans beaucoup de zones d'attente depuis un téléphone qui est dans la salle commune de la ZA, ou dans un bureau non isolé de la PAF, sans aucune confidentialité,
- il ne se fait pas en visioconférence alors qu'elle est prévue, en particulier dans la zone d'attente de Marseille et celle de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry.

Pour conclure, il y a treize associations agréées, soit potentiellement 130 cartes, alors que de fait seulement une trentaine de visiteurs sont actifs.

Il serait bien que ces associations se mobilisent et délivrent une carte à ceux et à celles qui veulent visiter les zones d'attente parce que les visites sont très complémentaires des autres activités de terrain de l'Anafé.

Une mobilisation de tous les membres de l'Anafé permettrait à la fois de mieux contrôler les droits des maintenus et de mobiliser sur place des jeunes, comme au siège.

## Discussion

### **Intervention 1 : Difficulté d'accès des associations et conditions indignes, par Gérard Sadik, La Cimade**

Je pense qu'il y a un élément important à rappeler surtout pour les plus jeunes. Si l'accès des associations en zone d'attente était particulièrement dur, c'est aussi parce que la situation était vraiment catastrophique. À l'ouverture de la zone d'attente qui existe aujourd'hui, la ZAPI 3, qui est un nouveau bâtiment nickel, tout propre, on torturait les gens dans ces lieux. Un délégué du HCR a vu une femme se faire tirer par les cheveux devant lui. Il y avait 120 personnes dans une petite salle de l'aéroport et les conditions étaient horribles. Il a fallu que la Cimade et le GISTI portent plainte pour que ça bouge un petit peu. Jusqu'à ce moment l'administration ne faisait rien. C'est pour cette raison que la police ne voulait pas qu'on rentre dans les zones d'attente étant donné que les associations auraient pu voir et dénoncer cette situation.

### **Sylvia Zappi, journaliste Le Monde**

Pour compléter, même sans parler de torture, lors de notre visite quand on est entré dans la salle nous avons vu des petites bouteilles d'eau minérale avec un liquide jaune. Un parmi les jeunes qui était assis par terre dans ce petit local qui devait faire huit mètres carrés nous fait signe pour nous dire que c'était de l'urine puisqu'ils n'avaient pas accès aux toilettes pendant 48 heures.

### **Intervention 2 : Les lieux de mise à l'abri, par Martine Landry, Amnesty International**

La question concerne la visite du Sénateur à Menton à la frontière : avant de venir à la frontière il avait préparé sa venue en posant des questions au gouvernement et au Sénat. La question était de savoir quelle était la qualification de cette zone à Menton. La réponse du ministre Nunez a été surprenante puisqu'il a en même temps affirmé qu'il s'agit d'un lieu de mise en abri et d'un lieu de rétention.

### **Adeline Hazan, CGLPL**

C'est n'importe quoi. Cette notion de mise à l'abri n'existe pas juridiquement. Qu'un ministre réponde cela me paraît particulièrement grave et faisant semblant de méconnaître les dispositifs juridiques les plus évidents.

### **Intervention 3 : Le droit d'accès aux zones d'attente, par Alexandre Moreau, Président de l'Anafé**

Je voudrais apporter une précision. Depuis ces dernières années, on connaît un recul du droit d'accès en zone d'attente. Dans les trois/quatre dernières années, nos associations se sont vu refuser l'accès en zone d'attente ou dans les aéroports pour des motifs différents, soit que l'association n'est pas reconnue, soit que la visite est trop tardive, etc. On a saisi le ministère en 2018 mais on n'a pas eu de réponse. En 2019, lors de la réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente nous avons reposé la question et le ministère s'était engagé à redonner les consignes que ce droit d'accès existe et qu'il doit être garanti. Depuis cette réunion nous avons encore eu des refus. On s'en inquiète car si on rentre donc dans cette perspective historique pour rappeler qu'on a quand même beaucoup de batailles qui ont été menées, certaines ont été gagnées. On observe actuellement un recul et on s'en inquiète. On parlait tout à l'heure des locaux de maintien, rétention, mise à l'abri à Menton et aussi on assiste au recul du droit d'accès des associations.

### **Michel Croc, Anafé**

Je voulais ajouter un point important. Pendant les visites dans les zones d'attente, il y a des longs trajets dans les couloirs que nous faisons avec des jeunes policiers. On s'aperçoit que certains parmi eux sont intéressés par ce que l'on fait et nous posent des questions sur notre travail.

#### **Intervention 4 : Visite de la zone d'attente par la journaliste Sylvia Zappi, par Emilie Pesselier, Anafé**

J'ai une question pour Sylvia Zappi. Je me demandais si c'était possible de revenir un peu sur la façon dont votre visite s'est déroulée pour avoir une vision plus complète et la comparer avec ce qui se passe aujourd'hui.

##### **Sylvia Zappi, journaliste Le Monde**

Je m'occupais des migrations pour *Le Monde* et depuis quelques semaines des associations m'alertaient de ce qui se passait en zone d'attente. J'ai fait une première demande, on m'avait dit « oui oui », une deuxième demande, pas de réponse. Au bout d'un mois je suis allée voir la rédactrice en chef. Il faut savoir qu'on adoptait le principe de ne pas se cacher en tant que journalistes quand on allait faire un reportage ou on devait mener une enquête. Pour la première fois, je me suis rendue en zone d'attente avec une carte d'assistante parlementaire. Avec Robert Bret nous avons découvert cette « zone », ou pour mieux dire des locaux sans aucune installation dans lesquels les gens étaient assis par terre avec de la nourriture qui n'était pas du tout adaptée à leurs habitudes alimentaires, sans aucun droit notifié, sans visites médicales. Dans la zone internationale c'était pareil : les gens assis avec leurs sacs à attendre des heures. N'étant pas considéré comme territoire français, les personnes ne pouvaient même pas demander l'asile. C'était le jeu de la PAF de les maintenir afin d'éviter qu'ils demandent l'asile. J'avais donc raconté cette visite en essayant de mettre le plus à plat possible avec distance bien que ce soit émouvant. J'ai été bouleversée par la façon dont la France traite les étrangers. Je ne suis pas sûre, en vous écoutant, que cela se soit beaucoup amélioré, sauf pour quelques lieux de facilité pour se laver, s'allonger, se nourrir mais ce sont toujours des lieux dans lesquels on ne reconnaît pas les êtres humains pour tels qu'ils sont avec leurs droits.

#### **Intervention 5 : le droit à la santé et l'accès au médecin, par un Pasteur intervenant à Roissy avant la création des zones d'attente**

Pour rebondir sur ce que Gérard Sadik disait ce sont des choses dont je ne parle pas car on ne me croirait pas. Patrick Delouvin me contactait parfois. Je voudrai citer 2 cas. Une fois il me demande de visiter 2 personnes. Je contacte la PAF pour avoir des informations et ils me disent qu'ils ont la personne A mais pas la personne B ; sur les vols de départ d'Air France, il y avait la personne B et pas la personne A. On en a conclu qu'il s'agissait sans doute de la même personne mais qui était enregistrée sous une autre identité par l'administration française pour éviter que les syndicalistes la retrouve.

Un autre cas inquiétant, avec Amnesty international, c'était un iranien reconduit du Canada en Iran en passant par Paris. C'était sans doute la 1<sup>e</sup> renvoi vers l'Iran depuis la chute du Shah d'Iran. Il était accompagné par une infirmière qui au passage du contrôle de frontière à Roissy dit « je ne vais que jusqu'à Vienne pour lui faire une dernière pique à Vienne pour qu'il se tienne tranquille puis je reviens. Lui il va jusqu'à Teheran ». Là-dessus la CFDT d'Air France contacte Amnesty International pour comprendre ce qui se passait avec cette personne. Je me demandais donc quelles garanties existent pour que les personnes en zones dite internationale ne soient pas soignées en quelque sorte à leur déni.

##### **Laure Palun, Anafé**

Je voudrais apporter un complément à ce qui a été dit sur la question de la santé et de l'accès au médecin pour les personnes qui sont en zone d'attente. Vous avez donné des exemples qui datent d'il y a quelques années. J'en ai un de l'année dernière. Dans la zone d'attente de Lyon Saint-Exupéry, lors d'une visite faite par deux visiteuses de l'Anafé qui, après avoir eu plusieurs difficultés à y accéder, ont vu un couple maintenu dont la femme était en évidente situation de détresse et de stress. Au bout d'un moment, la police a prié les visiteuses de sortir puisqu'il y avait un pompier qui était arrivé. Après dix minutes, ils acceptent qu'elles entrent à nouveau. La femme avait été endormie par une pique selon les informations fournies par son mari. La femme était endormie.

### **Intervention 6 : refus d'accès des associations, par Alexandre Moreau, Président de l'Anafé**

J'ai une question pour Madame Hazan que l'on saisit régulièrement pour ce genre de questions. Que pourriez-vous nous conseiller dans ces situations où nos associations se voient refuser l'accès en zone d'attente ?

#### **Adeline Hazan, contrôleuse générale des lieux de privation de liberté**

Il s'agit d'un refus qui n'a pas lieu d'être puisque votre droit d'accès est reconnu par les textes. Je pense donc qu'il faut prendre en considération la possibilité d'agir en justice par rapport à ce refus qui est illégal.

En effet, le droit d'accès des associations est en train de régresser.

Sur 6 ans de mandat, non seulement la situation des zones d'attente et des centres de rétention administrative sur le territoire s'est encore aggravée mais ce que je trouve le plus grave c'est que l'on a l'impression que les derniers ministres de l'intérieur qui se sont succédés en ont encore moins à faire que les précédents. Il faut savoir qu'on alerte les ministres, on fait le rapport annuel, on demande un rendez-vous devant le président de la République, ainsi qu'au président du Sénat et de l'Assemblée et aux ministres qui ont la tutelle de ces établissements, c'est-à-dire la Santé, la Justice et l'intérieur.

Pour vous dire, c'est la première fois que la CGLPL n'a pas été reçue par le ministre de l'intérieur (ni Collomb, ni Castaner). Cela ne se voit pas au niveau des autres ministres. En outre, dans le cadre de nos visites, à la fin des missions de contrôle, nous faisons la réunion des institutions pendant laquelle on donne notre première impression. C'est à ce moment également qu'on voit que les autorités de la PAF n'en ont rien à faire. Si avec l'administration pénitentiaire, la justice et la santé il y a toujours un dialogue, même si on est en conflit, le secteur qui relève du ministre de l'intérieur est le seul secteur où il n'y a pas d'ouverture. Ils ont un sentiment de toute puissance, je crois que pour eux il n'y a pas de problèmes s'il n'y a pas d'accès aux zones d'attente, si la situation dans les centres de rétention se dégrade. Au fond, ils pensent avoir raison puisque cela va leur permettre d'expulser plusieurs personnes, etc. La dégradation des droits et des libertés au sein de ces lieux, à mon avis, ne les alerte pas du tout alors que, objectivement, le constat est très inquiétant.

#### **Catherine Teule, LDH / EuroMed Droits**

Nous devons continuer d'avancer et de combattre, il n'y a pas d'autres solutions. Par rapport à ce que Adeline disait, finalement la question des droits de l'homme est considérée comme un objet de luxe, comme du superflu alors que nous devons unir les forces pour mener le combat en passant par différentes générations.

#### **Hélène Gacon, Avocate / Ancienne présidente de l'Anafé**

L'objectif est également de diversifier un peu les modalités d'action en fonction de ce dont on dispose. En 2002 on était choqué par tous les mineurs qui arrivaient. A l'Anafé nous avons donc décidé de faire un groupe communiqué de presse à chaque fois que nous avons connaissance de l'arrivée et du maintien d'un mineur. De la même façon, pour lutter contre les violences policières nous avons créé un formulaire type pour porter plainte.

## Table ronde 4 – Les grands enjeux d'aujourd'hui et de demain

---

### Introduction

**Modératrice : Camille Gendrot, Anafé**

Nous sommes arrivés à la quatrième et dernière table ronde de cette journée qui nous a permis de (re)prendre conscience de l'histoire et des luttes du réseau militant. Pour cette dernière séance nous vous proposons cinq interventions sur quatre grands enjeux actuels ou à venir pour l'Anafé.

### La criminalisation des militants

**Jean-François Dubost, Amnesty International France**

Les 30 ans de l'Anafé sont une occasion propice à porter un regard historique, et précisément pour ce qui me concerne sur la répression, la criminalisation d'actions – et de celles et ceux qui en sont les auteurs – similaires à celles conduites par l'Anafé notamment.

Mais, sans surprise, le GISTI l'a déjà fait ! Voyez un excellent article<sup>52</sup> sur leur site retournant aux racines de la mise au ban des actions humaines qui ne sont pas conformes aux normes sociales en vigueur ou à des idéologies dominantes à des instants.

Il s'agit d'évoquer les grands enjeux d'aujourd'hui et de demain, mais en réalité il s'agit déjà d'un grand enjeu d'hier.

Je noterai rapidement en introduction que la pénalisation de l'aide a toujours été recouverte de l'intention politique de s'en prendre aux passeurs, aux trafiquants, au trafic illicite de migrants puis dans une version plus moderne, actualisée, de lier cette incrimination à des considérations de terrorisme et d'ordre public.

Une justification politique très claire qui pourtant n'a pas été transposée de façon aussi claire sur le terrain juridique. L'eut-elle été que nul aidant n'aurait pu être inquiété comme ce fût le cas ; c'est le cas encore de nos jours et cela le sera, si rien ne change.

Ainsi, il aurait été si simple de reprendre les dispositions de la convention de Schengen (90) en 1994 pour éviter les poursuites à l'encontre des aidants (« *instaurer des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide ou tente d'aider, à des fins lucratives, un étranger à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'un État de l'espace Schengen* »), ou de profiter, en 2003, de la possibilité offerte par la directive européenne du 28 novembre 2002 de ne pas imposer de sanction lorsque l'aide a été apportée « dans un but humanitaire ». On observe que la formulation a évolué et que les considérations humanitaires sont reléguées au rang d'exception et laissées à la discrétion des États.

De Eric Besson à Manuel Valls, les gouvernements ont préféré, sous des pressions diverses, avec des intentions diverses et face à une réalité des poursuites contre les solidaires très claires, affiner les exceptions, les retravailler plutôt que de questionner la formulation du principe au titre desquelles ces exceptions s'élaboraient.

Et même en 2018, suite à, et en dépit de, la décision du Conseil constitutionnel relative au principe de fraternité<sup>53</sup>, l'œuvre législative continue de se perdre en circonvolutions rédactionnelles alignant

---

<sup>52</sup> <https://www.gisti.org/spip.php?article5627>

<sup>53</sup> La décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2018 – pour décider si la législation en vigueur concernant le « délit de solidarité » est en conformité avec la Constitution française – a consacré le principe de fraternité. « *Il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire*

absence de « *contrepartie directe ou indirecte* » et exigence de « *but exclusivement humanitaire* »<sup>54</sup> pour permettre d'envisager, pour ce qui concerne les aidants militants, citoyens, associatifs, des exceptions à l'incrimination de leurs actes.

L'introduction du « but exclusivement humanitaire », la lecture des débats lors des travaux préparatoires relatifs au projet de loi – en particulier les déclarations de Gérard Collomb et sa réaction à la décision du Conseil constitutionnel,<sup>55</sup> – les décisions de la cour d'appel d'Aix-en-Provence dans les affaires Mannoni et Herrou<sup>56</sup>, finissent par révéler la vraie nature de ce **délit de solidarité** aujourd'hui, du point de vue des institutions politique et donc également judiciaire : une infraction pénale qui vise en réalité celles et ceux qui, au nom de leur principe, de leurs valeurs, de leur opinion, ne partagent pas la vision portée par la politique migratoire du gouvernement ; une infraction pénale dont l'exemption peut être écartée au regard des « motivations politiques » supposées avoir conduit la personne à réaliser des actes d'aide, de fraternité.

Le « but exclusivement humanitaire » ressemble à s'y méprendre à un mobile, mobile qui pourtant en principe ne figure pas parmi les éléments constitutifs d'une infraction, à tel point que la décision récente de la Cour de cassation l'intègre totalement<sup>57</sup>.

Du terrain de la lutte contre les trafiquants, mafieux, criminels, exploiters, le délit de solidarité s'est définitivement installé en 2018 sur le terrain de la liberté de conscience et ses déclinaisons.

Arrivé à l'épuisement des possibilités offertes par le couple « principe et exception » - écho juridique de la devise classique « humanité et fermeté » - le débat a subi une mutation réelle et profonde si l'on considère que la cour d'appel d'Aix-en-Provence a sonné la charge de cette approche, devançant le ministre Collomb sur le terrain de la « chasse » aux opposants du contrôle des frontières.

---

*national* ». Pour le Conseil constitutionnel les immunités prévues au L 622-4 doivent s'entendre comme toute aide apportée dans un but humanitaire.

<sup>54</sup> Les exceptions détaillées dans l'article L. 622-4 du CESEDA ont ainsi été modifiées avec la nouvelle loi du 10 septembre 2018, elles ne concernent que l'aide à la circulation et au séjour (et non l'aide à l'entrée) : « [...] Ne peut donner lieu à des poursuites pénales [...] l'aide à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger lorsqu'elle est le fait : [...] *De toute personne physique ou morale lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et a consisté à fournir des conseils ou accompagnements juridiques, linguistiques ou sociaux, ou toute autre aide apportée dans un but exclusivement humanitaire* ». Cette nouvelle rédaction laisse malheureusement toujours la porte ouverte à des interprétations notamment avec les termes de « *contrepartie directe ou indirecte* » et « *exclusivement humanitaire* » qui ne sont pas définis clairement. Ainsi, comme le souligne le Défenseur des droits qui « *craind en effet que l'ajout de cette dimension d'exclusivité – laquelle n'a pas été retenue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 juillet – serve à opérer une distinction entre des actes qui apparaîtraient comme purement désintéressés, d'une part, et des actions accomplies dans un but perçu comme militant, d'autre part* ».

<sup>55</sup> Three scenarios in the use of anti-smuggling laws: "the smuggling networks", "people who occasionally help migrants and should not be penalized" and "the third category of people, the most dangerous: people who call for the removal of borders, so to join en masse French territory irregularly, in the name of their convictions".

La discussion avait permis de réaffirmer que l'exemption pénale pour l'aide apportée dans un but humanitaire ne doit pas s'étendre à l'aide apportée dans un but militant ou aux fins de faire obstacle à l'application de la loi ou à l'action de l'État.

Dans le même temps, Gérard Collomb réaffirme sa ferme détermination à ce que cette exemption humanitaire, qui concerne l'aide au séjour irrégulier, ne s'étende pas à l'aide au franchissement irrégulier des frontières. Il rappelle que « dans le contexte actuel, il est plus que jamais de la responsabilité des États de maîtriser leurs frontières, et les personnes qui pour des motifs divers contestent cette maîtrise des frontières ne doivent pas être couvertes par une telle exemption pénale ».

<sup>56</sup> Extraits :

« *Les actions de P.A. s'inscrivaient de manière plus générale dans une démarche d'action militante* »

« *que par conséquent, C. ne peut « bénéficier des dispositions protectrices de l'article L. 622-4 CESEDA » et que ses actions « s'inscriv[ent] de manière générale, comme il l'a lui-même revendiqué et affirmé clairement à plusieurs reprises, dans une démarche d'action militante en vue de soustraire des étrangers aux contrôles mis en œuvre par les autorités pour appliquer les dispositions légales relatives à l'immigration* ».

<sup>57</sup> Cour de cassation, Chambre criminelle, arrêt n°33 du 26 février 2020 (n° 19-81.561) : « 14. En premier lieu, la situation de détresse des migrants n'est pas un élément visé par l'article L. 622-4 3°, du CESEDA. 15. En deuxième lieu, il ne résulte nullement de ces dispositions légales que la protection dont bénéficient les auteurs d'actes accomplis dans un but exclusivement humanitaire soit limitée aux actions purement individuelles et personnelles et qu'en soit exclue une action non spontanée et militante exercée au sein d'une association. 16. En troisième lieu, si l'aide apportée aux fins de soustraire sciemment des personnes étrangères aux contrôles mis en œuvre par les autorités pour appliquer les dispositions légales relatives à l'immigration peut constituer un but excluant son auteur du bénéfice de l'exemption prévue par l'article L. 622-4 3° du CESEDA, la cour d'appel, qui s'est abstenue de caractériser un tel mobile, ne pouvait se contenter de procéder par voie d'affirmation ».

Procéder de la sorte présente l'avantage de stigmatiser les acteurs solidaires, de caricaturer leur action en simplifiant la réalité, avec comme conséquence une dévalorisation de leur image dans un contexte où la migration est dévalorisée. Cela présente surtout l'avantage de ne pas poser le débat dans les bons termes, à savoir la question des causes réelles de l'engagement de citoyens et citoyennes contraints – en conscience, par conviction, par altruisme ou pour toute autre considération – de pallier les carences, les fautes de l'État en matière de protection des droits humains. En résumé donc, rejoindre le terrain idéologique pour mieux s'abstenir de répondre des droits, au droit, par le droit.

Le délit de solidarité n'est donc pas abrogé. Il en sort peut-être même renforcé puisque désormais le sujet n'est plus celui de l'existence de tels ou tels actes plus ou moins qualifiés précisément mais celui de « l'intention politique / militante » dont l'existence ou non permettra de retenir une immunité ou non.

En ce sens d'ailleurs, l'existence de ce délit d'aide à l'entrée irrégulière, délit adossé à un vide puisque cette entrée irrégulière n'est pas réprimée en tant que telle, constitue-t-il le cœur même de cette nouvelle approche politique.

Le droit ne parvient plus à dissimuler l'affrontement idéologique entre une certaine vision de la politique migratoire et celles et ceux qui ne la partagent pas et même, au nom de la liberté de conscience et d'expression, la contestent.

L'on pourrait objecter qu'il existe suffisamment d'éléments d'interprétation pour que les aidants soient davantage protégés. Rien n'est moins sûr. N'est-ce pas une décision de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, sur appel du Parquet, qui a énoncé pour la première fois en des termes juridiques « le mobile militant » pouvant faire tomber les immunités pénales<sup>58</sup> ?

À ce stade, cet exposé met clairement en évidence que c'est bien sur le terrain des principes que se joue la solution à cette situation : tant que la définition pénale retenue ne sera pas circonscrite au trafic illicite de personnes migrantes et tant que la protection des citoyens et citoyennes – mais également des personnes étrangères elles-mêmes en situation d'aidant – sera envisagée comme une exception, les atteintes aux droits et les abus perdureront, les aidants pourront toujours craindre une nouvelle interprétation visant à mettre en échec leur action au nom d'un supposé mobile politique les animant. L'exception n'est donc pas acceptable, par principe.

La qualification pénale de l'infraction d'aide à l'entrée, au séjour et à la circulation doit être rédigée de sorte de n'être limitée qu'aux actes conduisant à un bénéfice matériel ou financier, injuste. Une clause interdisant toute poursuite à l'encontre d'une intervention humanitaire doit en outre venir parfaire cette protection de la fraternité en action.

La criminalisation passe également par d'autres mesures que les poursuites au titre du délit de solidarité, plus insidieuses et tout aussi efficaces – et peut-être même plus efficaces qu'une longue procédure judiciaire faite de droits et de procédure.

Comme le rappelle Amnesty International dans l'une de ses publications relatives à la criminalisation de l'action des « aidants » dans le Nord de la France :

*« Dans le cadre de leur travail humanitaire de soutien aux migrants et aux réfugiés, les défenseurs des droits de l'homme sont confrontés à un mélange d'intimidation, d'obstacles à l'acheminement de l'aide et d'hostilité visant à décourager leur travail.*

*Les tactiques sont variées et ont inclus ces dernières années : attaques diffamatoires, ordres et instructions imposant des restrictions arbitraires quant au lieu et au moment où l'aide peut être fournie et par qui ; contrôles d'identité fréquents ; nombreuses amendes de stationnement ; langage abusif ; menaces d'arrestation ; agressions ; et dans certains cas, détention et poursuites pour diverses accusations, notamment de diffamation, d'outrage et d'agression. Une grande partie de l'intimidation et du harcèlement a lieu lorsque des personnes sont témoins d'expulsions et de mauvais traitements de migrants et de réfugiés, lorsqu'elles surveillent le comportement de la police pendant les expulsions ou lorsqu'elles dénoncent des abus.*

---

<sup>58</sup> Le caractère militant d'une action, c'est-à-dire fondé sur la liberté d'opinion d'une personne, ne peut en aucun cas être considéré comme une rétribution directe ou indirecte.

*L'agressivité et les abus de la police ont contribué à créer un climat de peur et de méfiance entre les défenseurs des droits de l'homme et les autorités. Il en résulte un environnement hostile dans lequel les défenseurs des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés se retrouvent face aux autorités, simplement parce qu'ils font leur travail légitime. »*

Vice originel de la norme juridique, détournement des règles applicables pour les transformer en outil de dissuasion, stratégie de l'épuisement, atteintes à la liberté d'expression, le tableau n'a rien à envier aux précédents épisodes.

L'heure est donc à la diversification des moyens pour entraver l'action de celles et ceux qui apportent une aide, témoignent et dénoncent les violations des droits.

Afin de dessiner le futur de nos actions face à ce problème, il nous faut probablement :

- Réaffirmer que le délit de solidarité n'est pas mort ou qu'il s'est transformé en délit d'opinion
  - o À cet égard, cette intrusion de l'État dans l'expression des opinions et sa gestion de la contestation de sa politique nécessitent certainement un croisement des expériences avec d'autres domaines de la vie sociale sujets à des problématiques équivalentes pour mutualiser les réponses et certainement développer des stratégies contentieuses et politiques communes.
- Refuser que notre action ne soit qu'une exception à une infraction pénale en demandant la réécriture de l'infraction en question de façon à ce qu'elle ne nécessite plus de définir aucune exception de nature humanitaire.
- Remettre le droit au cœur de la discussion en requalifiant systématiquement
  - o les acteurs en défenseurs des droits humains,
  - o leur action en des actions de promotion, protection, défense et renforcement du respect des droits humains et à ce titre faire appel à ce que le droit international nous offre comme ressource en matière de protection des défenseurs des droits humains.

Il faut probablement libérer le débat de sa tonalité migratoire pour aborder cette question sous l'angle de la liberté de conscience, d'expression, sur la question du sens de la citoyenneté dans un État de droit et du rapport à la contestation ou au désaccord.

## L'accès au juge administratif

### **Gérard Sadik, La Cimade**

Depuis sa création, l'Anafé a une revendication permanente : la création d'un recours suspensif contre les refus d'entrée. Cette revendication s'inscrivait dans la droite ligne de la loi Joxe qui venait de créer un recours suspensif et très urgent contre les arrêtés de reconduite à la frontière ([article 22 bis de l'ordonnance de 1945](#), recours en 24h, le juge statuant en 48h).

Pour les refus d'entrée, les voies et délais de recours étaient les mêmes que pour les autres actes administratifs, deux mois et pas de recours suspensif. Il était donc impossible de contester rapidement les décisions de refus d'entrée même lorsqu'il s'agissait d'un refus au titre de l'asile ou lorsque la personne invoquait une violation de sa vie familiale, protégée par l'article 8 de la CESDH.

Pour faire avancer cette revendication, l'Anafé a développé plusieurs stratégies : la première a été devant les juridictions judiciaires avant qu'un arrêt de la Cour de cassation en limite les effets. Ensuite, sur la question de l'asile, l'utilisation du puissant moyen du référé administratif à compter de 2003 puis, après la condamnation de la France par la CEDH, le recours contre les décisions de refus d'admission au titre de l'asile créé par loi de novembre 2007. Cependant, assez rapidement, la barque du recours suspensif s'est brisée contre la vie courante et aujourd'hui, le caractère effectif de ce recours apparaît limité.

## Une stratégie judiciaire

En 1989, aucun cadre légal ne définissait la privation de liberté dans les aéroports, ports et gares ferroviaires. Avec des avocats, comme Christian Bourguet, Simon Foreman, Gérard Tcholakian ou

Didier Liger, l'Anafé a donc contesté à travers un référé judiciaire la voie de fait que constituait le maintien en zone « de transit ». En 1991, le gouvernement déposa son fameux amendement *Marchand* qui prévoyait un maintien en zone de transit pendant vingt jours, susceptible d'être prolongé de dix jours par le tribunal administratif siégeant dans une salle dans l'emprise aéroportuaire.

Le Conseil constitutionnel fut saisi par le premier ministre et rendit une décision [le 25 février 1992](#)<sup>59</sup>. D'une part, il estima que la prolongation du maintien relevait du juge judiciaire, d'autre part, il estima que la durée de vingt jours était excessive. Enfin, il considéra que l'on ne pouvait maintenir un demandeur d'asile que si sa demande était manifestement infondée, c'est-à-dire qu'il est possible de rejeter sans effectuer aucune recherche.

La [loi du 6 juillet 1992](#) qui créa les zones d'attente a pris en partie en compte cette décision : la durée de maintien fut fixée à un maximum de vingt jours, découpé en deux renouvellements administratifs de quarante-huit heures, une prolongation du JLD aux termes de ces périodes pour huit jours et une prolongation « exceptionnelle » de huit jours. La loi prévoyait le maintien en zone d'attente pendant l'examen du caractère manifestement infondé de la demande d'asile.

À cette époque, les décisions de refus d'entrée étaient rarement contestées. En matière d'asile, les refus d'entrée pouvaient être motivés par l'existence d'un pays tiers sûr (jusqu'à un tiers des décisions du ministère) jusqu'à ce que le Conseil d'État juge ce motif non applicable à défaut de base réglementaire nationale ([arrêt Rogers de décembre 1996](#)).

Etant donné qu'aucun recours administratif urgent n'existait, c'était le juge judiciaire qui examinait la prolongation du maintien au bout de 96 heures, ce qui était le moment clé.

En particulier, puisque le Conseil constitutionnel avait considéré que les demandeurs d'asile ne pouvaient être privés de liberté que si leur demande était manifestement infondée, il était possible dans un premier temps de démontrer à ce juge que la demande d'asile ne l'était pas pour obtenir la libération du demandeur d'asile et ce sans interférer sur la décision administrative de refuser l'entrée.

Cependant, par un [arrêt de la Cour de cassation du 10 juillet 1996](#), il a été considéré que le juge judiciaire, pourtant saisi de la prolongation d'une privation de liberté fondée sur le caractère manifestement infondé d'une demande, ne pouvait pas remettre en cause la décision administrative de refus d'entrée. Dès lors, sauf quand le ministère de l'intérieur n'a pas encore statué sur une demande, le juge judiciaire est devenu sourd à cet argument. Cependant, au regard des multiples irrégularités de procédure, notamment l'interprétariat ou le délai pour notifier les décisions, les JLD libéraient de nombreuses personnes.

En 1996, deux personnes de nationalité marocaine ont été consignées à bord d'un navire sans qu'aucune mesure de privation de liberté ne leur ait été notifiée. Un référé judiciaire fut déposé pour mettre fin à cette voie de fait, à laquelle le préfet de police opposa un déclinatoire de compétence. Le tribunal des conflits fut saisi et ce n'est qu'avec la voix du ministre de la justice, Jacques Toubon, qu'il fut jugé le [13 mai 1997](#) que la contestation de cette voie de fait relevait de la juridiction administrative.

Cet arrêt poussa à la création du référé administratif, notamment le référé injonction ou liberté qui fut créé par la loi de juin 2000 et entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

## Le temps des référés

Cette nouvelle voie de recours permettait de contester de façon urgente les décisions de la PAF et du ministère de l'intérieur mais son appropriation prit un certain temps. Si dès janvier 2001 le juge des référés du Conseil d'État avait jugé que le droit d'asile ou le droit d'aller et venir étaient des libertés fondamentales, il ne s'était prononcé que sur des situations sur le territoire. En outre, la zone d'attente de Roissy était le théâtre de telles violations des droits que l'Anafé était mobilisée pour en dénoncer les plus graves.

---

<sup>59</sup> [Décision 92-307 DC - 25 février 1992 - Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France – Non-conformité partielle.](#)

Le durcissement des critères du manifestement infondé (à peine 4,4 % d'admissions au titre de l'asile en 2003) et les nombreuses décisions absurdes prises à l'époque (voir le rapport « la roulette russe de l'asile à la frontière ») ont conduit à reprendre ce chantier.

Il y avait un écueil, le juge des référés avait jugé dans l'[ordonnance du 8 juillet 2002](#) qu'il n'y avait pas d'atteinte manifestement illégale au droit d'asile puisque l'intéressé ne se trouvait pas sur le territoire. Les premiers référés qui ont été tentés ont donc été des référés suspension contre les décisions de refus d'asile avec une demande de libération devant le JLD.

C'est la situation d'un ancien ministre tchèque qui a permis de débloquer la situation. Le 7 mars 2003, le juge des référés a considéré que le ministre avait porté atteinte au droit d'asile en lui refusant l'entrée. Peu de temps plus tard, un autre demandeur d'asile tchèque fut refusé par le ministère et obtint la suspension devant le tribunal administratif. Le ministère fit appel et une audience cruciale eut lieu au Conseil d'État sous la présidence de Bernard Stirn. Dans [son ordonnance du 25 mars 2003](#), il considéra que « *le droit constitutionnel d'asile, qui a le caractère d'une liberté fondamentale, a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié ; que ce droit implique que l'étranger qui sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié soit en principe autorisé à demeurer sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ; que c'est seulement dans le cas où celle-ci est manifestement infondée que le ministre de l'intérieur peut, après avis du ministre des affaires étrangères, lui refuser l'accès au territoire* ».

Cette ordonnance ouvrait la voie du référé liberté pour contester les refus d'entrée au titre de l'asile. À la fin de l'année 2003, 29 requêtes avaient été déposées et neuf avait donné lieu à une injonction, tandis que neuf autres avaient conduit à un refoulement.

Le tribunal administratif de Cergy Pontoise vit l'augmentation des requêtes de ce type d'un mauvais œil et utilisa à plein la possibilité de rejeter sans audience les requêtes.

## La CEDH à la rescousse : l'arrêt Gebremedhin

En juillet 2005, un photjournaliste érythréen fit une demande d'asile à la frontière qui fut rejetée après avis de l'OFPRA. Sa requête en référé liberté fut rejetée sans audience par le tribunal administratif. Un pourvoi en cassation fut déposé et parallèlement une demande de mesure urgente sur la base de l'article 39 fut adressée par JE Malabre à la Cour européenne des droits de l'Homme qui ordonna le 15 juillet 2005 de suspendre l'exécution du refus d'entrée. Le Conseil d'État jugea [en plein mois d'août 2005](#) que le pourvoi n'avait plus d'objet puisque l'intéressé avait pu déposer une demande d'asile sur le territoire le 26 juillet 2005.

Une requête au fond fut déposée et par un arrêt du 27 avril 2007, la Cour a condamné la France pour violation des articles 13 et 3 de la CEDH en estimant que lorsqu'une atteinte à l'article 3 était invoquée, il fallait qu'un recours de plein droit suspensif et urgent soit mis en place.

## Le RATATA

La loi du 20 novembre 2007 créa donc le [recours contre le refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile](#) (RATATA) prévoyant qu'en cas de refus d'admission, le demandeur d'asile dispose de 48 heures pour le contester devant le juge du tribunal de Paris (car l'auteur de la décision est le ministre) qui statue dans un délai de soixante heures. À l'initiative du sénateur Buffet, il était programmé que la CNDA devait devenir le juge de ce contentieux à compter de 2009 (ce qui n'a jamais été mis en œuvre).

L'Anafé espérait que les décisions du ministre de l'intérieur seraient censurées par le tribunal qui avait considéré que le juge exerçait un contrôle normal en la matière. Au fil des années, ces espoirs furent douchés d'une part, le délai de quarante-huit heures était insuffisant pour effectuer un recours dans de bonnes conditions et d'autre part, le juge unique a eu tendance à assimiler le RATATA aux autres mesures qu'il juge dans la même audience (OQT). Résultat, le taux d'annulation a décliné rapidement pour être en deçà de 10 %.

Le Conseil d'État y contribua en donnant une définition très large du manifestement infondé dans une [décision de novembre 2011](#). Ainsi, la plupart des décisions sont confirmées, et quand elles ne le sont pas, dans 86 % des cas depuis 2012 le ministère les fait infirmer.

## L'accès au juge judiciaire et la permanence d'avocats

**Patrick Berdugo, Avocat / ADDE**

Je vais développer deux parmi les grandes revendications de l'Anafé dans ces dernières années : l'accès au juge judiciaire et la permanence d'avocats.

### L'accès au juge judiciaire

Le juge des libertés et de la détention (JLD), c'est-à-dire le juge judiciaire, qui traite de la question de la zone d'attente a une particularité puisque, selon l'article 66 de la Constitution, il est le garant des libertés fondamentales. En d'autres termes, c'est à lui que reviennent le droit et l'obligation de permettre aux personnes qui sont irrégulièrement maintenues d'être remises en liberté.

Le juge judiciaire doit protéger cette population, d'autant plus que c'est une population particulièrement vulnérable puisqu'il s'agit de personnes néo-arrivantes sur le territoire français, immédiatement privées de liberté et soumises à une procédure très rapide et compliquée à comprendre. Techniquement parlant, les mineurs de cette population sont encore plus vulnérables. Il s'agit donc de la population vulnérable que le juge doit, par nature, défendre. « Doit défendre et protéger » pas « protège » parce que précisément la différence entre ces deux notions c'est l'accès réel et effectif à ce juge. Cela est un des nerfs du contrôle administratif des frontières sur lequel le ministère va jouer pour essayer de faire en sorte d'exclure et d'isoler l'étranger de son juge.

### Un regard sur les éléments statistiques

Les dernières statistiques accessibles de 2018/2019 témoignent du fait que la principale cause de remise en liberté c'est le juge judiciaire. En effet, concernant la remise en liberté, outre la garde à vue, il n'y a que cette voie qui permette à l'étranger d'être libéré. On comprend donc le positionnement du ministère qui essaie de l'écartier. D'ailleurs, sur des refus d'entrée sur le territoire en ce qui concerne la partie des personnes qui sont placées en zone d'attente, les statistiques nous disent qu'à Roissy-Charles de Gaulle le maintien moyen est de 3 jours et 9 heures, à Orly est de 3 jours et sur le reste des zones d'attente est de 24 heures. De ce fait, si le juge n'intervient qu'au bout de 4 jours, en moyenne, aucune personne n'a accès à son juge judiciaire. Heureusement que ce sont des moyennes.

Il faut aussi se rappeler de ce qui se passe à la frontière franco-italienne puisque les chiffres des refus d'admission sur le territoire sont plus élevés que les chiffres en zone d'attente. Les chiffres du ministère de l'intérieur sont 69 000 sur l'année 2018 et environ 40 000 sur le premier semestre de l'année 2019. La très grande majorité de ces personnes font l'objet d'un éloignement direct sans jamais voir le juge. On comprend parfaitement, qu'en termes statistiques et en termes de politique migratoire et de contrôle, l'accès au juge est primordial.

Le ministère a toujours fait au mieux pour consolider la procédure afin de rendre plus difficile l'accès au territoire par deux moyens, qui sont également les deux revendications de l'Anafé :

1. La difficulté d'accès au juge d'un point de vue pratique en délocalisant les salles d'audience le plus loin possible,
2. Absence de permanence d'avocats.

### **La délocalisation des audiences**

D'un point de vue pratique, le ministère a eu cette idée de commencer à délocaliser les audiences. Aujourd'hui les étrangers qui ne sont pas admis sur le territoire sont jugés dans une salle de la zone

d'attente qui devient ainsi l'annexe délocalisée d'un tribunal qui est celui de Bobigny. La salle a été mise en activité il y a deux ans. Cette salle, dont les atours physiques ne sont pas les plus attrayants tant pour les avocats que pour les réseaux associatifs, a fait l'objet d'un certain nombre de critiques. On nous avait fait passer la pilule d'une autre salle délocalisée quelques années auparavant, en 2014, à savoir celle du centre de rétention administrative du Mesnil Amelot. La Cour de cassation a répondu qu'il est possible de le faire seulement en respectant des obligations architecturales précises, issues d'un rapport. Toutefois, la salle délocalisée de Bobigny ne respectait pas architecturalement et juridiquement un certain nombre d'éléments obligatoires. À cet égard, un contentieux a eu lieu, soutenu par l'Anafé devant le JLD, la cour d'appel de Paris et ensuite devant la Cour de cassation. Malheureusement l'arrêt de la Cour de cassation du 11 juillet 2018 nous rappelle que dans la mesure où l'accès au bâtiment se fait par l'extérieur de celui-ci et dans la mesure où cela se fait par l'entremise d'une petite étiquette marquée tribunal judiciaire, l'étranger comprend qu'il sort d'un lieu privatif de liberté pour rentrer dans une salle de justice. Néanmoins, il faut rappeler que le lieu est entouré de locaux de police et d'hébergement. Toutefois, architecturalement parlant on considère qu'on est sur des lieux qui sont distinguables, notamment par ces néo-arrivants qui ont beaucoup de difficulté à comprendre ce qui leur arrive. Cette petite étiquette « tribunal de grande instance » devenue « tribunal judiciaire » est suffisamment compréhensive pour passer d'un lieu privatif de liberté à un lieu de justice.

Il n'y a pas que le positionnement géographique qui pose des problèmes ; il y a aussi le côté non-accueillant de ce lieu à l'intérieur duquel il n'y a pas de sièges assis à l'extérieur, peu de sièges assis dans la salle d'audience pour accueillir l'intégralité des personnes et des familles. Il n'y a pas de distributeur de nourriture. En plus, lorsque les audiences sont suspendues, les personnes qui assistent sont invitées à sortir de la salle d'audience pour attendre la reprise dans le parking, parfois pendant des heures.

Tous ces aspects ne donnent pas envie de venir, encore moins avec ses enfants ni d'essayer de se rendre sur place pour apporter des documents utiles aux avocats plaidant dans ces lieux excentrés et permettant un accès au juge complet, avec un dossier complet et avec des éléments qui pourraient permettre la mise en liberté.

### ***La présence des avocats en zone d'attente***

Le deuxième élément que le ministère de l'intérieur utilise pour limiter l'accès au juge est l'absence de la permanence d'avocats en zone d'attente, ce qui représente aussi une deuxième revendication de l'Anafé. Aujourd'hui le conseil d'État soutient qu'il y a déjà le droit à avoir un avocat, il est suffisant d'en demander un. Cela est vrai mais les gens viennent de l'extérieur, la majorité ne connaît pas un avocat en France. De ce fait, connaître le nom d'un avocat et le contacter c'est compliqué. En 2011, l'Anafé a tenté une *permanence test* d'une semaine dans ce lieu. On était 27 avocats pour essayer de faire comprendre non seulement aux services de police mais aussi à tout le monde, qu'une permanence d'avocats était nécessaire et que cela avait un intérêt immédiat pour permettre le respect des personnes ainsi qu'un accès effectif à leurs droits. Cette permanence test a duré une semaine, pendant laquelle on a tout connu, on a attendu des heures et des heures que l'officier de quart vienne nous accompagner pour nous amener en zone d'attente. On a absolument tout connu, jusqu'à ce point d'orgue, à savoir un courrier adressé par le ministère de l'intérieur à l'Anafé rappelant qu'il n'appartient pas à l'Anafé d'organiser une permanence dans ces lieux privatifs de liberté, que le droit est théoriquement prévu sous l'égide de la loi puisque les personnes n'ont qu'à demander et elles peuvent avoir un avocat et que, je cite, «  *votre projet de mise en place d'une permanence d'avocats est contraire au droit applicable, il excède les termes de notre convention et donc il est absolument inadmissible* ». L'Anafé a totalement écouté et entendu la position du ministère et passant par le tribunal de grande instance de Bobigny a demandé qu'il vienne à l'appui des avocats pour constater les exactions ou les dysfonctionnements dans l'exercice du droit permettant l'accès au magistrat. Le ministère de l'intérieur a décidé d'assigner l'Anafé en rétractation de cette autorisation, qui a été obtenue devant la Cour d'appel en novembre 2012 et confirmé par la Cour de cassation.

Il est intéressant de constater la façon dont, au lieu de remédier à une difficulté, on essaie de la camoufler.

## La question des auditions de police

Enfin, il y a un sujet qui a réuni nos bras constitutionnels il y a quelques mois puisque l'Anafé s'est jointe à une question prioritaire de constitutionnalité centrée sur un autre domaine, à savoir les auditions en zone d'attente (« *police, veuillez nous suivre et répondre à nos questions* »). Dans ce cadre, la question qui est posée est la suivante : peut-on avoir une audience de police administrative dans un cadre coercitif sans avocat et sans permanence d'avocats ?

Les sages ont répondu par une décision du 6 décembre 2019 rappelant que « *dès lors que le droit positif était ainsi fait et que l'étranger a la possibilité, au visa de l'article L. 220-4, de bénéficier d'un avocat qu'il doit appeler et qu'il doit désigner mais qu'en revanche ces dispositions ne consacrent pas en zone d'attente un droit de l'étranger d'exiger l'assistance d'un avocat dans le cadre de ces auditions ou d'une quelconque permanence d'avocats, tout en relevant le message erroné que l'étranger peut être assisté d'un avocat dans le cadre des instances juridictionnelles relatives à une telle mesure* », sous-entendu « ils peuvent demander un avocat au titre de l'aide juridictionnelle », ce qui est totalement faux.

Cela a été la dernière grande action de l'Anafé dans le cadre de la reconnaissance des droits et la possibilité d'un accès effectif et complet à son juge. Aujourd'hui, c'est assez problématique puisqu'on est dans une situation dans laquelle on laisse les étrangers se débrouiller par eux-mêmes entre une police qui a une seule obsession, à savoir les refouler, et des intervenants peu scrupuleux qui veulent les défendre pour essayer de gagner de l'argent de façon totalement déstructurée.

Il me semble qu'il est nécessaire de continuer une action dans ce sens-là. Ces deux principales revendications de l'Anafé méritent, dans les années à venir, d'aboutir.

## De la fin de l'enfermement des enfants à la fin de l'enfermement

**Jean-François Martini, GISTI**

Ses textes fondateurs le montrent bien, l'Anafé s'est formée autour d'un projet d'observation de l'enfermement aux frontières et d'intervention auprès des personnes concernées pour leur apporter une aide juridique, et même humanitaire disaient les premiers statuts. À aucun moment, il n'a été question, à l'époque, de contester la logique de la zone d'attente et, en particulier, le principe de l'enfermement aux frontières des personnes non-admises ou demandant l'asile. Le projet initial était de faire respecter les droits fondamentaux des personnes retenues à la frontière. Il s'agissait de dénoncer les situations de non-droit, d'obtenir une amélioration de la législation mais pas de revendiquer la fermeture des zones internationales et la fin de l'enfermement aux frontières. L'Anafé s'est positionnée, dès l'origine, comme un intervenant engagé et un interlocuteur auprès des pouvoirs publics, sans contester frontalement le principe des zones d'attente.

« De la fin de l'enfermement des enfants à la fin de l'enfermement », sous ce titre un peu énigmatique, il est question de retracer l'évolution de l'Anafé ces quinze dernières années qui l'a conduite, dans un premier temps, à exiger en 2005, la fin de l'enfermement d'une catégorie particulière d'étrangers – les mineurs isolés étrangers (MIE) – puis à adopter, en 2016, une résolution condamnant le principe de l'enfermement de tous les étrangers aux frontières.

Jusqu'à la résolution de 2005, la position élaborée par les membres fondateurs, dont le GISTI fait partie, n'a pas été véritablement questionnée. L'Anafé a, par exemple, beaucoup analysé et critiqué le sort réservé aux demandeurs d'asile mais elle n'a jamais revendiqué leur admission immédiate sur le territoire. Il en est de même pour d'autres catégories dites vulnérables, comme les familles avec enfants ou les personnes malades.

C'est au tournant des années 2000 que l'augmentation assez vertigineuse du nombre de mineurs isolés à Roissy, nous a conduits à demander la fin de l'enfermement de cette catégorie très particulière. Selon les chiffres disponibles à l'époque, on était passé de 122 cas de mineurs isolés en zone d'attente en 1997 à 1070 en 2001.

La désignation d'administrateurs *ad hoc* à partir de 2003 n'a en rien amélioré leur situation puisque que cette réforme issue d'une loi du 4 mars 2002 avait, en fait, pour unique objectif d'empêcher leur libération, en raison de leur incapacité juridique, par les juges de la détention et des libertés.

Fallait-il continuer à demander des aménagements particuliers pour les MIE ou bien exiger qu'il soit mis fin à leur enfermement, avec une admission immédiate sur le territoire ?

Les principes édictés par la Convention internationale sur les droits de l'enfant (primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant et privation de liberté possible qu'en dernier ressort) et l'existence d'un dispositif de protection de l'enfance, avec une compétence exclusive du juge des enfants, nous ont servi de points d'appui solides pour exiger leur admission immédiate sur le territoire.

Mais en demandant une exception pour les MIE, on laissait inmanquablement entendre que l'enfermement des autres catégories d'étrangers ne nous semblait pas totalement illégitime, pour peu que leurs droits fondamentaux aient été respectés.

C'est à l'occasion de l'assemblée générale de 2008 qu'a été évoquée pour la première fois l'idée d'inscrire solennellement dans ses statuts que l'Anafé refuse et dénonce le principe de l'enfermement administratif. Le débat a fait apparaître que toutes les organisations n'étaient pas forcément sur la même longueur d'onde. À défaut de position commune, la question a été renvoyée à l'assemblée générale suivante puis, finalement à une journée de réflexion interne en juin 2009.

Le titre du texte préparatoire à cette journée était explicite : « *L'enfermement des étrangers en zone d'attente : mal nécessaire ou traitement inhumain et dégradant ?* »

Ce texte faisait le constat que les revendications historiques de l'Anafé, l'accès de nos organisations aux personnes enfermées et le respect des procédures n'étaient plus suffisants et que nos longues années de pratiques permettaient aisément de le démontrer.

L'idée générale était que l'introduction de plus de droit à la frontière (notamment le recours ouvert aux demandeurs d'asile à la suite de la décision Cour européenne des droits de l'homme *Gebremedhin*) n'avait pas permis d'enrayer les pratiques illégales et les détournements de procédures. Il suffisait de lire les rapports de l'Anafé qui d'année en année décrivaient à peu près les mêmes choses.

Le texte faisait aussi état des prises de position de plus en plus nombreuses remettant en cause la légitimité de l'enfermement administratif des étrangers comme mode de gestion des flux migratoires. Étaient notamment citées les positions dans ce sens du Réseau éducation sans frontières (RESF) et du collectif Uni(e)s contre une immigration jetable (UCIJ) en 2008, de la Cimade, et de la campagne « Non à la directive de la honte ».

La journée était ensuite déclinée en plusieurs ateliers aux titres interrogateurs « Dignité humaine et enfermement des étrangers : peut-on enfermer humainement les étrangers ? », « L'inflation réglementaire est-elle la solution ? » « Quelles alternatives à l'enfermement aux frontières ? »

La journée se concluait néanmoins sur le constat de divergences entre organisations. Certaines estimant que si on reconnaissait le droit souverain des États de décider qui des non-nationaux étaient autorisés à entrer ou non sur leur territoire, il était logique de leur laisser la possibilité de les retenir à la frontière, dans le respect de leurs droits fondamentaux.

Il y avait aussi une crainte, plus ou moins exprimée, qu'une position trop radicale et contestataire nous discrédite aux yeux des pouvoirs publics et que nous ne soyons plus perçus comme des interlocuteurs valables.

Pour autant la réflexion sur ce sujet s'est poursuivie à l'extérieur de l'Anafé, en particulier dans le réseau Migreurop qui, dans un texte d'avril 2010, intitulé « *Pour la fermeture des camps d'étrangers en Europe et au-delà* » posait comme constat que « *l'internement administratif des étrangers entraîne par nature la violation des droits fondamentaux* ». Il demandait aux États « *de cesser d'utiliser la détention à des fins de contrôle migratoire* », et appelait « *les opinions publiques à refuser toutes les logiques d'enfermement des étrangers* ».

L'Anafé étant membre de Migreurop depuis sa création, sa position ou plutôt son absence de position sur l'enfermement la plaçait dans une situation inconfortable.

C'est à l'assemblée générale de 2016 que cette question a été remise à l'ordre du jour. Après une réunion de préparation en septembre 2016, une résolution a finalement été adoptée en juin 2017. Il est clair que l'adoption de ce texte a été rendue possible par le désengagement progressif des organisations dans la gouvernance de l'Anafé. Forte de ses trente années d'observations, l'Anafé y « *condamne le principe de l'enfermement administratif des étrangers* » en considérant, à la suite de Migreurop, « *qu'on ne peut pas priver de liberté et enfermer des personnes dans le respect de leur dignité et de leurs droits* ».

En novembre 2018, l'Anafé a organisé des ateliers internes pour approfondir sa réflexion sur le sujet, intégrer cette nouvelle revendication dans sa pratique, et envisager comment ses militants et ses militantes pouvaient s'en saisir. A cette occasion, la question de la liberté de circulation a évidemment été évoquée.

Transition facile mais logique avec la prochaine intervention.

## Vers la liberté de circulation ?

**Jean Matrigne, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne**

La question de la liberté de la circulation, « tabou » parmi d'autres des discours politiques<sup>60</sup>, est assez largement délaissée en tant que telle par les juristes qui l'abandonnent en grande partie aux autres disciplines.

Si l'on veut toutefois appréhender la liberté de circulation sous un angle juridique, il faut convenir dès l'abord qu'elle ne peut jouer que dans la mesure permise par la structure et les principes de base des systèmes juridiques dans lesquels elle est appelée à se manifester.

Or, que ce soit dans les systèmes étatiques ou dans le système international, le droit est produit et mis en œuvre par l'État, sujet originel des deux ordres juridiques, ou sur délégation de celui-ci. Il est fondamentalement articulé sur la figure de l'État et non sur celle des individus, ceux-ci ne pouvant jouir d'éventuels droits et exercer ceux-ci que dans la mesure acceptée par celui-là. Il suffit ainsi aux États, pour fonder juridiquement l'exercice des pouvoirs qu'ils détiennent en matière de circulation des personnes, qu'ils se réfèrent à leur liberté de principe en matière migratoire même si des exceptions à celle-ci existent, essentiellement pour garantir certains droits de la personne humaine.

Dans ce cadre, les États n'ont jamais reconnu de liberté de circulation des individus qui pourrait remettre en cause le pouvoir de chacun sur son territoire et sa population, mais se sont au contraire réservés le pouvoir de limiter, chacun pour ce qui le concerne, la mobilité des personnes humaines. Ainsi, que ce soit dans les ordres juridiques étatiques ou dans l'ordre juridique international, ils limitent le droit des individus de sortir d'un territoire étatique, ne leur reconnaissent pas le droit d'entrer sur le territoire d'un autre État, ne garantissent pas un droit de rester sur un territoire autre que celui de la nationalité de l'individu et se gardent le pouvoir d'éloigner les étrangers présents sur leur territoire. Peut-on dès lors imaginer les chemins d'une liberté de circulation ?

## Les limitations au droit de sortir d'un territoire étatique

Il n'est pas sûr qu'ait jamais existé un véritable droit des individus de quitter tout territoire (au sens large et non seulement moderne de territoire étatique). Les périodes de prohibition ont été nombreuses et le passage de la frontière n'a que très exceptionnellement été entièrement libre dans l'histoire. L'affirmation internationale d'un droit des individus de quitter tout pays n'apparaît véritablement que sous la forme d'un énoncé juridiquement non contraignant, la Déclaration

<sup>60</sup> A. PÉCOUD, "Thinking about Open Borders", in *OpenDemocracy*, publié en ligne le 5 juin 2015, <https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/antoine-pécoud/thinking-about-open-borders>

universelle des droits de l'homme de 1948 (article 13 § 2 : « *Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* ») qui ne reconnaît cependant pas son corrélat nécessaire à l'affirmation d'une liberté de circulation, le droit d'entrer, voire de séjourner, sur un autre territoire étatique.

Certes, le droit de quitter tout territoire, y compris le sien, a été expressément réaffirmé dans certaines normes étatiques, y compris parfois au niveau constitutionnel<sup>61</sup>. Il a également été reconnu dans un certain nombre de traités internationaux de protection des droits de l'homme<sup>62</sup>. Logiquement, les organes internationaux chargés d'assurer le respect de ces traités réaffirment ce droit auquel correspondent pour les États parties non seulement l'obligation négative de ne pas empêcher un individu de quitter leur territoire, mais également des obligations positives, telle celle de fournir aux individus des documents de voyage<sup>63</sup>.

Pourtant, malgré ces affirmations, les États ont toujours entendu garder le pouvoir juridique de s'opposer dans une certaine mesure à la sortie de leur territoire de leurs nationaux et des étrangers. Tous les droits étatiques posent en effet, d'une manière ou d'une autre, parfois au niveau constitutionnel<sup>64</sup>, des limites à l'exercice de ce droit. Un instrument privilégié de telles limitations est l'exigence aux fins de sortie du territoire d'un passeport, souvent appelé de manière significative « document de voyage ». Or, si certains droits étatiques énoncent expressément un droit des

<sup>61</sup> Voir ainsi : Afrique du Sud, Constitution de 1996 telle qu'amendée en 2017, art. 21 - Freedom of movement and residence : « (1). *Everyone has the right to freedom of movement. (2) Everyone has the right to leave the Republic. [...]* » ; Constitution du Cap Vert, article 50 relatif à la liberté de circulation et à l'émigration : « 1. *Tous les citoyens ont le droit de sortir du territoire national, d'y entrer librement et d'émigrer. 2. Seule une décision judiciaire peut imposer des restrictions aux droits énoncés ci-dessus, et dans tous les cas de manière temporaire* » ; Constitution de la République arabe d'Égypte (modification résultant du référendum du 25 mai 2005), art. 52 : « *Les citoyens ont le droit à l'émigration permanente ou provisoire à l'étranger. La loi organise ce droit, les mesures et les conditions d'émigration et de départ du pays* » ; Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 8 December 1994, Article 32 – Freedom of Movement, § 1 : « *Any Ethiopian or foreign national lawfully in Ethiopia has, within the national territory, the right to liberty of movement and freedom to choose his residence, as well as the freedom to leave the country at any time he wishes to* » ; The Constitution of Kenya, 2010, Article 39(2) : « *Every person has the right to leave Kenya* » ; Madagascar, Constitution de la III<sup>e</sup> République, 19 août 1992 (version de 2007), article 12 § 1 : « *Tout ressortissant malagasy a le droit de quitter le territoire national et d'y entrer dans les conditions fixées par la loi* » ; Constitution of the Republic of Malawi, 1994, Section 39(2) : « *Every person shall have the right to leave the Republic and to return to it* » ; Constitution of Zimbabwe Amendment (No. 20) Act, 2013, Section 66 – Freedom of movement and residence : « (2) *Every Zimbabwean citizen and everyone else who is legally in Zimbabwe has the right to – (c) leave Zimbabwe* ».

<sup>62</sup> Ainsi à l'art. 12 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « *Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien* » (cette disposition ayant toutefois fait l'objet de réserves) ; à l'art. 10 § 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant : « *Un enfant dont les parents résident dans des États différents a le droit d'entretenir, sauf circonstances exceptionnelles, des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. À cette fin, et conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, les États parties respectent le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et de revenir dans leur propre pays. (...)* » ; à l'art. 2 § 2 du 4<sup>e</sup> protocole à la Convention européenne des droits de l'homme : « *Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien* » ; à l'article 22 § 2 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme : « *Toute personne a le droit de quitter librement n'importe quel pays, y compris le sien* » ; à l'art. 12 § 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : « *Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* » ; à l'art. 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale : « *Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : [...] d), ii) Droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* » ; à l'art. 8 § 1 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille : « *Les travailleurs migrants et les membres de leur famille sont libres de quitter tout État, y compris leur État d'origine. [...]* ».

<sup>63</sup> En ce sens : Comité des droits de l'homme, *Observation générale No 27 (67) – Liberté de circulation (article 12)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 novembre 1999, § 6 : « *L'État partie doit veiller à ce que les droits garantis par l'article 12 échappent à toute ingérence tant publique que privée. (...)* » et § 9 : « *Pour que l'individu jouisse des droits garantis au paragraphe 2 de l'article 12, des obligations sont imposées tant à l'État dans lequel il réside qu'à l'État dont il est ressortissant. Etant donné que, pour voyager à l'étranger, il faut habituellement des documents valables, en particulier un passeport, le droit de quitter un pays comporte nécessairement celui d'obtenir les documents nécessaires pour voyager. La délivrance des passeports incombe normalement à l'État dont l'individu est ressortissant. Le refus d'un État de délivrer un passeport à un national qui réside à l'étranger ou d'en prolonger la validité peut priver l'individu de son droit de quitter le pays de résidence et d'aller ailleurs. L'État ne peut pas se défaire en faisant valoir que son ressortissant pourrait retourner sur son territoire sans passeport* ». Voir aussi Comité des droits de l'homme, 23 March 1982, *Sophie Vidal Martins c. Uruguay*, Communication No 57/1979, Doc. CCPR/C/15/D/57/1979, § 7; 31 March 1983, *Samuel Lichtensztein v. Uruguay*, Comm. No. 77/1980, UN Doc. CCPR/C/OP/2 at 102 (1990), § 6.1 et 31 March 1983, *Montero v. Uruguay*, Comm. No 106/1983, § 9.4.

<sup>64</sup> Voir par exemple Constitution of Botswana, 30 September 1996, Chapter II – Protection of fundamental rights and freedoms of the individual, section 14. Protection of freedom of movement; The Constitution of Kenya, 2010, Chapter three – Citizenship, Article 12.

nationaux à un passeport, ils posent tous des exceptions, prévoyant des hypothèses croissantes dans lesquelles les autorités peuvent refuser de le délivrer ou le renouveler, voire le retirer ou le confisquer. De même, certaines restrictions à la sortie du territoire sont-elles prévues, notamment pour les individus qui n'ont pas payé leurs impôts, qui font l'objet d'une procédure pénale ou de faillite ou, plus généralement, pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique voire de moralité publique.

Ces limites sont tolérées pour une part par les traités internationaux qui affirment un droit des individus de quitter tout territoire étatique<sup>65</sup>. Ceux-ci, en effet, permettent sous conditions aux États parties de limiter l'exercice d'un tel droit. En passant outre ici quelques différences de formulation, disons que, pourvu qu'elles soient prévues par la loi, ces restrictions sont acceptées, pourvu qu'elles constituent des mesures nécessaires à la prévention des infractions pénales et à la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou moralité publiques ou des droits et libertés d'autrui<sup>66</sup>.

La généralisation de ces limites au droit de quitter tout territoire doit conduire à considérer qu'elles relèvent certainement de la règle coutumière relative à ce droit. En tout état de cause, c'est au regard de cette faculté des États de restreindre ce droit que les organes de contrôle du respect des traités susvisés se prononcent pour apprécier si une mesure limitant le droit d'un individu de quitter son territoire est licite ou non. Si, ainsi, ces organes internationaux peuvent vérifier que les restrictions imposées à un individu répondent aux conditions posées dans lesdits traités<sup>67</sup>, ils ne peuvent affirmer l'existence d'un droit absolu de quitter le territoire que ces conditions elles-mêmes nient.

## L'absence de droit d'entrer sur un autre territoire étatique

Ce droit limité d'émigrer n'est aucunement accompagné du droit des individus de transiter sur le territoire d'un État autre que celui dont ils ont la nationalité ni d'y être accueillis afin de réaliser le but pour lequel ils étaient partis. Les États ont en effet refusé dans leur ordre interne de supporter une obligation d'accueillir toute personne n'ayant pas leur nationalité ; ils restent maîtres de l'accès à leur territoire et pratiquent, de manière plus ou moins ouverte, une politique consistant à sélectionner les immigrants désirables et ceux qui ne le sont pas<sup>68</sup>. S'est ainsi dégagé puis confirmé depuis longtemps dans les jurisprudences nationales un principe de liberté des États d'accepter quels étrangers ils veulent admettre et de déterminer les conditions d'une telle admission<sup>69</sup>, cela à tel point qu'il est

<sup>65</sup> Il n'est en revanche pas sûr que ceux-ci tolèrent les interdictions générales qui se développent et sont assorties d'une pénalisation de toute sortie non autorisée du territoire et même de toute aide à une telle émigration. Il n'est pas certain non plus qu'ils tolèrent le système des *hotspots* qui peuvent s'analyser aussi bien comme des techniques délocalisées d'empêchement des entrées sur un territoire que de limitation des sorties de son territoire par l'État d'accueil de ces centres.

<sup>66</sup> Voir ainsi l'art. 12 § 3 du Pacte international sur les droits civils et politiques ; l'art. 10 § 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant ; l'art. 2 § 3 du Protocole 4 à la Convention européenne des droits de l'homme ; l'art. 22 § 3 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ; l'art. 12 § 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ou encore l'art. 8 § 1 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

<sup>67</sup> Voir ainsi, entre autres, Comité des droits de l'homme, 28 March 1980, *Guillermo Waksman v. Uruguay*, Comm. No. 31/1978, UN Doc. CCPR/C/OP/1 at 36 (1984) ; 23 March 1982, *Sophie Vidal Martins v. Uruguay*, Comm. No. 57/1979, Doc. CCPR/C/15/D/57/1979 ; 31 March 1983, *Samuel Lichtensztein v. Uruguay*, Comm. No. 77/1980, UN Doc. CCPR/C/OP/2 at 102 (1990) ; 31 March 1983, *Montero v. Uruguay*, Comm. No. 106/1981 ; 6 November 1990, *Miguel González del Río v. Peru*, Communication No. 263/1987. Voir également Cour EDH, 22 mai 2001, *Baumann c. France*, n° 33592/96 ; 13 novembre 2003, *Napijalo c. Croatie*, n° 66485/01.

<sup>68</sup> Voir, entre autres, C. TIBURCIO, *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law*, The Hague, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, Coll. International Studies in Human Rights, Vol. 65, 2001, 318 p., p. xix. ; J. MATRINGE, « Au-delà du discours, l'étranger comme délinquant ou valeur économique », in *Actualité du droit des étrangers*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 147-159.

<sup>69</sup> Voir par exemple aux États-Unis : *The Chinese Exclusion Case*, 130 U.S. 581 (1889), Justice Field, 603-604, 607, 608, 609 ; *Nishimura Ekiu v. United States et al.*, 142 U.S. 651 (1892), Justice Gray, 659 ; *Fong Yue Ting v. United States*, 149 U.S. 698, 705 (1893) ; *Kleinsdienst v. Mandel*, 408 U.S. 753, 765-767. (1972) ; au Royaume-Uni : Privy Council, *The Attorney-General for the Dominion of Canada v Everett E. Cain and James Raymond Gihula* (Ontario) UKPC 55, [1906] AC 542, 546 (27 July 1906) ; Court of Appeal [England and Wales], 3 May 1973, *R. v. Secretary of State for the Home Department, Ex Parte Khera* ; *R. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Sidhu*, [1973] 2 All E.R. 741, [1973] 2 WLR 949 ; House of Lords, *Regina v. Immigration Office at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others (Appellants)*, [2004] UKHL 55, § 11, Lord Bingham of Cornhill ; au Bophuthatatswana : Supreme Court, 17 October 1980, *Maluleke v Minister of Internal Affairs*, 1981 (1) SA 707 (B), Hiemstra CJ, 712H ; en France : CC, 25 février 1992, *Loi modifiant*

communément entendu qu'en vertu du droit international général les États bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'accès à leur territoire et d'admission des étrangers sur celui-ci. En somme, le droit d'entrer, et a fortiori de séjourner, sur le territoire d'un État, n'est, sauf exceptions découlant d'engagements internationaux de celui-ci, qu'une « faveur » accordée par lui de manière *ad hoc*.

Or, ces exceptions sont très rares. À l'instar de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les traités universels de protection de la personne humaine ne reconnaissent pas un droit des individus d'entrer sur le territoire d'un État autre que celui de leur nationalité. Au contraire, divers instruments internationaux du XXe siècle reconnaissent expressément le pouvoir de contrôle des États sur les entrées sur leur territoire<sup>70</sup>, lequel est continuellement réaffirmé par les organes internationaux de protection des droits de l'homme. Ainsi, le Comité des droits de l'homme considère, que, « en principe », il appartient à l'État de décider qui il admet sur son territoire et que le Pacte international sur les droits civils et politiques ne reconnaît pas aux étrangers le droit d'entrer sur le territoire d'un État partie ou d'y séjourner, un étranger pouvant cependant bénéficier de la protection du Pacte dans certaines situations. Il reconnaît également que l'autorisation d'entrée peut être soumise à des conditions relatives aux déplacements, au lieu de séjour et à l'emploi, un État pouvant de même imposer des conditions générales aux étrangers en transit<sup>71</sup>.

Dans ce cadre, tous les États posent des conditions à l'entrée des étrangers dans leur réglementation de plus en plus stricte des visas et dans d'autres pans de leur droit interne, quand ils n'érigent pas des murs et autres clôtures à l'entrée sur leur territoire ou financent la construction de tels obstacles sur le territoire d'autres États pour empêcher les départs de ceux-ci vers leur territoire.

Ils ont par ailleurs développé un certain nombre de dispositifs juridiques visant à assurer l'efficacité de leur réglementation en matière d'immigration. On peut mentionner l'institution des *hotspots* ainsi que l'enfermement des migrants à leur arrivée pour vérifier leur droit d'entrer et faciliter leur éloignement à défaut d'un tel droit<sup>72</sup>. On peut également renvoyer aux réglementations visant à prescrire sous peine de sanctions aux transporteurs de s'assurer qu'ils n'ont pas à bord de leurs aéronefs ou navires

---

*l'ordonnance de novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers*, déc. 92-307 DC, *Rec.* 48 ; *R.J.C.*, I-493 - *J.O.* 12 mars 1992, p. 3003, § 8 ; CC, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, déc. 93-325 DC, *Rec.*, p. 224 ; *R.J.C.*, p.I-539 - *J.O.* 18 août 1993, p. 11722, § 2 ; CC, 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, 2006-539 DC, § 6 ; CC, 30 novembre 2017, *Assignment à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion*, Décision n° 2017-674 QPC, § 4 ; CC, 15 mars 2018, *Loi permettant une bonne application du régime d'asile européen*, Décision n° 2018-762 DC, § 9 ; CC, 6 juillet 2018, Décision n° 2018-717/718 QPC, *M. Cédric Herrou et autre*, § 9 ; au Botswana : Court of Appeal, 27th July 2005, *Good v The Attorney-General of Botswana*, Civil Appeal No 028 of 2005, (2) BLR 337 (CA), ILDC 8 (BW 2005), Tebbutt J.P., Judge President for the majority and Lord Coulsfield J.A. dissenting.

<sup>70</sup> Par exemple, l'article 1 de la Convention sur le statut des étrangers adoptée en 1928 : "States have the right to establish by means of law the conditions under which foreigners may enter and reside in their territory", *AJIL*, 1928, Vol. 22, No. 3, Supplement: Official Documents, 1928, pp. 136-138 ; l'article 1 de la Convention sur l'asile territorial adoptée par l'Organisation des États américains le 28 mars 1954 : « Every state has the right, in the exercise of its sovereignty, to admit into its territory such persons as it deems advisable, without, through the exercise of this right, giving right to complaint by any other state » et l'article 79 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, *RTNU*, Vol. 2220, p. 3 : « Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte au droit de chaque État partie de fixer les critères régissant l'admission des travailleurs migrants et des membres de leur famille ».

<sup>71</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale No. 15, *Situation des étrangers au regard du Pacte*, vingt-septième session, 1986, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994), §§ 5-6. Voir aussi *Observation générale* No 27 (67), *Liberté de circulation (article 12)*, *op. cit.*, § 4. De même la Cour européenne des droits de l'homme réaffirme-t-elle continuellement ce pouvoir (par exemple : 28 mai 1965, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, série A n° 94, § 67 ; 15 mars 2001, *Ismail Ismaili c. Allemagne*, n° 58128/00, décision sur la recevabilité ; 23 avril 2002, *S. R. v. Sweden*, n° 62806/00, Decision as to the admissibility of Application ; 8 novembre 2005, *Bader et Kanbor c. Suède*, n° 13284/04, § 41 ; 11 janvier 2011, *Khavara et autres c. Italie et Albanie*, n° 39473/98, décision sur la recevabilité, p. 6 ; et en Grande Chambre : 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, n° 37201/06, § 124 ; 12 septembre 2012, *Nada c. Suisse*, n° 10593/08, § 164 ; 13 décembre 2016, *Paposhvili c/ Belgique*, n° 41738/10, § 172).

<sup>72</sup> Cet enfermement est expressément toléré par l'article 5 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme considère même que la faculté pour les États de placer en détention des candidats à l'immigration ayant sollicité – par le biais d'une demande d'asile ou non – l'autorisation d'entrer dans le pays est un corollaire indispensable de leur droit indéniable de contrôler souverainement l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire *in* Grande Chambre, 29 janvier 2008, *Saadi c. Royaume-Uni*, n° 13229/03, § 64. La détention peut également constituer une mesure de sanction de l'entrée irrégulière sur le territoire. Voir ainsi l'article 189 du *Migration Act 1958*, No. 62, 1958 (compilé au 24 mars 2016) en Australie et l'article L. 621-2 du CESEDA en France (à jour au 3 novembre 2017).

à destination de l'État des personnes non autorisées à y accéder<sup>73</sup>. On songe également à la sanction, parfois de nature pénale, de l'entrée non autorisée sur le territoire<sup>74</sup> ainsi que de l'aide, et même de l'intention de fournir une aide, à celle-ci<sup>75</sup>. On pense encore, en Europe, au développement des opérations d'interception des migrants en mer<sup>76</sup>, à la délocalisation du contrôle des conditions d'obtention des visas et de la délivrance de ceux-ci ou encore au mécanisme de reconnaissance mutuelle des interdictions d'entrée sur le territoire européen<sup>77</sup>.

Certes, l'essentiel des migrations internationales étant régional, cette absence de liberté de circulation dans les normes à vocation universelle pourrait être en partie compensée par le développement d'engagements régionaux des États qui reconnaissent une certaine liberté de circulation au sein d'ensembles circonscrits<sup>78</sup>. Toutefois, le régime régional de liberté de circulation le plus ambitieux, celui de l'Union européenne, est trop incomplet pour consacrer une véritable liberté de circulation (tout en semblant suffisamment contraignant pour les États pour qu'ils le maintiennent en état de crise chronique depuis plusieurs années). Les autres systèmes régionaux ne sont quant à eux pas suffisamment développés et reconnaissent trop de liberté aux États membres pour qu'on puisse parler de reconnaissance d'une liberté de circulation des ressortissants de leurs États membres en leur sein.

Certes encore, les pouvoirs de l'État en matière migratoire ne sont pas illimités. Ce n'est cependant que par exception qu'une entrée s'impose à l'État (en vertu, principalement, du droit international des droits de l'homme<sup>79</sup> et du principe de non-refoulement, qu'il s'agisse de celui du droit des réfugiés<sup>80</sup> ou de celui, plus large, du droit international des droits de l'homme<sup>81</sup>).

<sup>73</sup> Cette technique est très ancienne puisque prévue, notamment, par la législation américaine à la fin du XIXe siècle. Voir ainsi *Chinese Restriction Act (An Act to execute certain treaty stipulations relating to Chinese)*, c. 126, 22 Stat. 58, May 6th, 1882 as amended July 5th, 1884, c. 220, 23 Stat. 115, Sec. 2, 8 et 10 ; *Contract Labor Law (An act to prohibit the importation and migration of foreigners and aliens under contract or agreement to perform labor in the United States, its territories and the District of Columbia)*, Sess. II Chap. 164; 23 Stat. 332.; 48<sup>th</sup> Congress, February 26, 1885, Sect. 4 et 1891 *Immigration Act (An act in amendment to the various acts relative to immigration and the importation of aliens under contract or agreement to perform labor)*, Sess. II Chap. 551; 26 Stat. 1084, 51st Congress; March 3, 1891, Sec. 10 et 11. Désormais répandue, elle peut être commandée par des instruments internationaux. Voir ainsi Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale, annexe 9 ; Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000, RTNU, vol. 2241, p. 519, art. 11 §§ 3-4 ; Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants du 15 novembre 2000, RTNU, vol. 2237, p. 319, art. 11 §§ 3-4. De même, l'art. 26 de la *Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, 19 juin 1990, JOUE L 239 du 22 septembre 2000, p. 19, développé par la Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, JOCE L 187/45, 10 juillet 2001.

<sup>74</sup> Voir notamment : France, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 621-2. Le droit de l'UE oblige les États membres à instituer des sanctions à l'encontre des étrangers qui franchiraient sans autorisation les frontières extérieures de l'Union (Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), article 5 § 3).

<sup>75</sup> Voir notamment : France, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, articles L. 622-1 et ss. ; Kenya, The Refugee Act, 2006, *Kenya Gazette Supplement No. 97 (Acts No. 13)*, 2<sup>nd</sup> January 2007, Section 25.

<sup>76</sup> Développée d'abord, semble-t-il, par les États-Unis d'Amérique, cette pratique est devenue usuelle. Les États européens sont allés jusqu'à mutualiser leurs efforts en créant l'agence Frontex, devenu corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, dont deux des missions principales sont de repérer les risques migratoires et d'offrir son aide pour coordonner des opérations conjointes notamment d'interception.

<sup>77</sup> Voir notamment la Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO, 24 décembre 2008, L 348/98.

<sup>78</sup> Voir V. CHETAIL, « Droit international des migrations : Fondements et limites du multilatéralisme », in H. Gherari, R. Mehdi (dir.), *La société internationale face aux défis migratoires, Journées internationales du CERIC – Aix-en-Provence*, Paris, Pedone, 2012, 220 p., p. 55.

<sup>79</sup> Voir notamment l'article 10, alinéa 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant ; l'Observation générale No. 15 précitée du Comité des droits de l'homme, *Situation des étrangers au regard du Pacte*, § 5 ; Cour EDH, 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, série A n° 94, § 67 ; 10 avril 2003, *Mehemi c. France (n° 2)*, n° 53470/99, § 45 ss. ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, March 13, 1997, *The Haitian Centre for Human Rights et al. v. United States*, Case 10.675, Report No. 51/96, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. At 550 (1997), § 168 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 43<sup>e</sup> session ordinaire, 7 – 22 mai 2008, *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola*, Comm. No. 292/04 ; Botswana, Court of Appeal, Lobatse, 3 July 1992 (No. 4/91), *The Attorney-General v. Unity Dow*, 1992, BLR 119 (CA) ; (1992) LRC (Const) 623 ; (1998) 1 HRLRA 1 ; (2001) AHRLR 99 (BwCA 1992), Amisah P, 1992 BLR 157F-G et Aguda J.A., 1992 BLR 175G-176A.

<sup>80</sup> Voir notamment l'article 3 de la Convention relative au statut international des réfugiés applicable aux réfugiés russes, arméniens et assimilés du 28 octobre 1933 ; l'article 4 § 2 de l'arrangement provisoire concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne du 4 juillet 1936 ; l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 ; l'article II § 3 de la Convention de

## Il n'existe pas non plus de droit de rester sur le territoire d'un État autre que celui de sa nationalité

À supposer qu'un étranger se soit vu reconnaître un droit de séjour par un État sur son territoire, la durée de ce séjour relève, sauf engagement international de sa part, du seul droit interne de cet État<sup>82</sup>, et est précaire<sup>83</sup>.

Le pouvoir de chaque État d'éloigner les étrangers dont il ne veut pas ou ne veut plus est aussi ancien que celui d'admettre et éloigner les étrangers dont il n'est toutefois pas le simple corollaire car il recouvre deux choses. D'une part, il fonde le droit pour un État d'expulser un étranger dont il a refusé l'admission sur son territoire. D'autre part, il fonde également son droit d'expulser un étranger qu'il avait admis sur son territoire mais dont il ne veut plus.

Affirmé très clairement et de manière constante depuis longtemps par certaines juridictions étatiques<sup>84</sup>, ce pouvoir est inscrit dans les droits nationaux et est reconnu par le droit international général, le droit de l'Union européenne ainsi que les instruments conventionnels relatifs à la protection de la personne humaine et leurs interprètes internationaux<sup>85</sup>.

---

l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique du 10 septembre 1969, *RTNU*, Vol. 1001, I-14691 et l'article 3 de la Déclaration sur l'asile territorial. Voir également : *Déclaration des États parties à la Convention de 1951 et/ou à son protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, HCR/MMSP/2001/9, 16 janvier 2002, § 4 ; Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, art. 21 ; New Zealand Court of Appeal, 30 September 2004, *Attorney General v. Zaoui and Others (No 2)* [2005] 1 NZLR 690, § 34 ; High Court of Kenya at Nairobi, Milimani Law Courts Constitutional and Human Rights Division, 26 July 2013, *Kituo Cha Sheria and others v. The Attorney General, Petition No. 19 of 2013 consolidated with Petition No. 115 of 2013*, §§ 43-44 et 70 ss ; High Court of Kenya at Nairobi, 9 February 2017, *Kenya National Commission on Human Rights & another v Attorney General & 3 others*, Petition No. 227 of 2016 [2017] eKLR, pp. 8 et ss. /30 ; Court of Appeal at Nairobi, 17 February 2017, *The Honorable Attorney General v. Kituo Cha Sheria and Others*, Civil Appeal No.108 of 2014.

<sup>81</sup> Voir ainsi l'article 22 § 8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969 ; l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984. Voir également l'article 16 § 1 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées en cas de risque de disparition forcée. Voir encore : Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 20 : *Article 7 (Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants)*, 10 mars 1992, § 9 ; Cour EDH [GC], 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, n° 27765/09, §§ 23, 146 ss. ; High Court of Kenya at Nairobi, 9 February 2017, *Kenya National Commission on Human Rights & another v. Attorney General & 3 others*, Petition No. 227 of 2016 [2017] eKLR, pp. 8 et 10/30.

<sup>82</sup> En ce sens, entre autres, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 43<sup>e</sup> session ordinaire, 7 – 22 mai 2008, *Institute for Human Rights and Development in Africa v. Angola*, Comm. No. 292/04, § 84 ; Cour EDH, 15 mars 2001, *Ismail Ismaili c. Allemagne*, n° 58128/00, décision sur la recevabilité ; 23 avril 2002, *S. R. v. Sweden*, n° 62806/00, Decision as to the admissibility of Application ; 8 novembre 2005, *Bader et Kanbor c. Suède*, n° 13284/04, § 41 ; [GC], 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, n° 37201/06, 124.

<sup>83</sup> Voir U.S. Supreme Court, June 29, 1972, *Kleinsdienst v. Mandel*, 408 U.S. 753, 765-767 (1972) ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 31 octobre 1997, *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme c. Zambie*, communication n° 71/92, § 22 et 43<sup>e</sup> session ordinaire, 7 – 22 mai 2008, *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola*, Comm. No. 292/04, § 84 ; South Africa, Constitutional Court, 7 June 2000, *Dawood and Another v Minister of Home Affairs and Others; Shalabi and Another v Minister of Home Affairs and Others; Thomas and Another v Minister of Home Affairs and Others* (CCT35/99) [2000] ZACC 8 ; 2000 (3) SA 936 ; 2000 (8) BCLR 837, § 2 ; Botswana, Court of Appeal, 27th July 2005, *Good v The Attorney-General of Botswana*, Civil Appeal No 028 of 2005, (2) BLR 337 (CA), ILDC 8 (BW 2005), Lord Coulsfield J.A. dissenting ; Zambia, Supreme Court, 24 January 2008, *Attorney General v Clarke*, Appeal Judgment, Appeal No 96A/2004, ILDC 1340 (ZM 2008), [96] ; Cour EDH [GC], 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, n° 37201/06, 124.

<sup>84</sup> Voir notamment États-Unis : U.S. Supreme Court, June 29, 1972, *Kleinsdienst v. Mandel*, 408 U.S. 753, 765-767. (1972) ; Royaume-Uni : House of Lord, *Regina v. Immigration officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Right Centre and others (Appellants)*, 9 december 2004, UKHL 55, point 11 ; Botswana : Court of Appeal, 27th July 2005, *Good v The Attorney-General of Botswana*, Civil Appeal No 028 of 2005, (2) BLR 337 (CA), ILDC 8 (BW 2005), Tebbutt J.P., Judge President for the majority ; Namibie : Supreme Court, 22 August 2016, *Munuma and Others v State* (SA 37/2015) [2016] NASC 19, §§ 84 et 86 ; Zambie : Supreme Court, 24 January 2008, *Attorney General v Clarke*, Appeal Judgment, Appeal No 96A/2004, ILDC 1340 (ZM 2008), [83].

<sup>85</sup> Ainsi la Cour européenne ne cesse-t-elle de répéter le « principe de droit international bien établi » du droit des États, sous réserve d'engagements internationaux les limitant, de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux. Voir notamment 18 février 1991, *Moustaquim c. Belgique*, n° 12313/86, série A 193, § 43 ; 26 mars 1992, *Beldjoudi c. France*, n° 12083/86, série A n° 234-A, p. 27, § 74 ; 29 janvier 1997, *Bouchelkia c. France*, n° 23078/93, § 48 ; 21 octobre 1997, *Boujlifa c. France*, n° 122/1996/741/940, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, § 42 ; 15 mars 2001, *Ismail Ismaili c. Allemagne*, n° 58128/00, décision sur la recevabilité ; 23 avril 2002, *S. R. v. Sweden*, n° 62806/00, Decision as to the admissibility of Application ; 8 novembre 2005, *Bader et Kanbor c. Suède*, n° 13284/04, § 41 ; [GC], 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, n°

Même le séjour fondé sur la qualité de réfugié est précaire, les pouvoirs de l'État territorial n'étant encadrés que par quelques règles du droit international des droits de l'homme<sup>86</sup>. Non seulement, la Convention de Genève de 1951 ne fixe pas de durée commune de validité du statut, laissant une totale liberté aux États en la matière, mais elle reconnaît en outre la faculté des États non seulement d'annuler la délivrance d'un statut mais également celle d'y mettre fin (clause de cessation). Plus encore, son article 33 § 2 reconnaît qu'un État peut refouler et expulser un réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

Afin de faciliter l'exercice de leur pouvoir, les États ont recours à différents instruments et techniques reconnus, parfois sous conditions, par le droit international. On songe notamment au recours – expressément accepté par l'article 5 § 1 f) de la CEDH – à la rétention afin d'assurer une emprise physique sur les étrangers pendant le temps nécessaire à l'organisation de leur éloignement, aux différents instruments de réadmission conclus par les États d'accueil (et l'Union européenne) avec les États de départ et/ou de transit des étrangers, à la reconnaissance mutuelle des décisions de retour des États membres de l'Union européenne contre les ressortissants d'États tiers ou encore aux vols de retours conjoints ou « charters européens » affrétés par Frontex et le corps qui l'a remplacée.

Bien sûr, il existe un certain nombre de règles qui limitent ce pouvoir des États<sup>87</sup>. On peut songer à l'interdiction de certains éloignements comme les expulsions collectives<sup>88</sup> ou celles des nationaux<sup>89</sup> ; au principe de non-refoulement<sup>90</sup> ou encore à l'interdiction (exceptionnelle dans le cadre de la CEDH), des éloignements qui risquent de conduire un individu à une violation de certains de ses droits<sup>91</sup>. Il

---

37201/06, § 124 ; 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, n° 27765/09, § 113 ; 13 décembre 2016, *Paposhvili c. Belgique*, n° 41738/10, § 172.

<sup>86</sup> Voir notamment : Comité des droits de l'homme, Observation générale No. 15, *Situation des étrangers au regard du Pacte*, *op. cit.*, § 5 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 43<sup>e</sup> session ordinaire, 7 – 22 mai 2008, *Institute for Human Rights and Development in Africa v. Angola*, Comm. No. 292/04, § 84.

<sup>87</sup> Voir leur codification in *Expulsion des étrangers - Nouveau projet de plan, présenté par le Rapporteur spécial, M. Maurice Kamto, en vue de la restructuration des projets d'articles*, Commission du droit international, A/CN.4/618, 21 juillet 2009. Par exemple l'art. 3 de la Convention relative au statut international des réfugiés applicable aux réfugiés russes, arméniens et assimilés du 28 octobre 1933 ; l'art. 4 § 2 de l'Arrangement provisoire concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne du 4 juillet 1936 ; l'art. 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 ; CERD, *Observation générale n° 30 concernant la discrimination contre les non-ressortissants*, 65<sup>e</sup> session, 2005, §§ 25-28 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 47<sup>e</sup> session ordinaire, May 2010, *Kenneth Good v. Botswana* (2010) AHRLR 43 (ACHPR 2010), Comm. No. 313/05, § 204.

<sup>88</sup> Voir ainsi l'art. 22 § 9 de la Convention américaine des droits de l'homme ; l'art. 4 du Protocole 4 à la CEDH ; l'art. 26 b) de la Charte arabe des droits de l'homme de 2004 ; l'art. 22 § 1 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; l'art. 12 § 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; l'art. 13 du Protocole CEDEAO additionnel A/SP.1/7/86 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement du 1<sup>er</sup> juillet 1986, *JO CEDEAO* 1986, vol. 9 et l'art. 19 § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Voir aussi : Comité des droits de l'homme, Observation générale No. 15, *op. cit.*, § 10 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 31 octobre 1997, *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme c. Zambie*, communication n° 71/92, §§ 19 et 30 et 11 novembre 1997, *Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, RADDHO, Organisation nationale des droits de l'homme au Sénégal and Association malienne des droits de l'homme c. Angola*, Comm. No. 159/96, § 16 ; Cour EDH, 5 février 2002, *Čonka c. Belgique*, n° 51564/99, notamment §§ 61-63 ; [GC], 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, n° 27765/09, §§ 184 s. ; High Court of Kenya at Nairobi, 9 February 2017, *Kenya National Commission on Human Rights & another v Attorney General & 3 others*, Petition No. 227 of 2016 [2017] eKLR, p. 12/30.

<sup>89</sup> Voir ainsi l'article 22 § 5 de la Convention américaine des droits de l'homme ; l'article 22 de la Charte arabe des droits de l'homme du 15 septembre 1994 devenu article 27 b) dans la version de 2004 ; l'article 3 § 1 du Protocole 4 à la CEDH ; l'article 16 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 ; l'article 35 § 1 de la Constitution du Cap Vert ; l'article 51 de la Constitution de la République arabe d'Égypte (dernière modification : référendum du 25 mai 2005) ; l'article 39(3) de la Constitution du Kenya de 2010 ; la Section 66 de la Constitution du Zimbabwe, Amendment (No. 20) Act, 2013. Voir également Namibia, Supreme Court, 21 February 2002, *Government of the Republic of Namibia v Sikunda*, Can No. SA 5/01, p. 22.

<sup>90</sup> Voir, outre les articles 32 et 33 de la Convention de Genève de 1951, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observation générale n° 22 concernant l'article 5 et les réfugiés et personnes déplacées*, 49<sup>e</sup> session, 1996, § 2 ; High Court of Kenya at Nairobi, 9 February 2017, *Kenya National Commission on Human Rights & another v Attorney General & 3 others*, Petition No. 227 of 2016 [2017] eKLR, pp. 9 et 12/30 ; Kenya, Court of Appeal at Nairobi, 17 February 2017, *The Honorable Attorney General v. Kituo Cha Sheria and Others*, Civil Appeal No.108 of 2014, pp. 23-25.

<sup>91</sup> Voir ainsi l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; l'article 22 § 8 de la Convention américaine des droits de l'homme ; l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; Constitution du Cap Vert, article 35 § 3 ; Kenya, The Refugee Act, 2006, *Kenya Gazette Supplement No. 97 (Acts No. 13)*, 2<sup>nd</sup> January 2007, Section 18 ; Comité contre la torture, 15 May 1998, *G.R.B. (name withheld) v. Sweden*, Comm. No.

existe également des règles qui encadrent son exercice aux fins de protéger les migrants (ainsi de l'interdiction des éloignements arbitraires et discriminatoires<sup>92</sup>, de l'obligation de motivation de la décision d'éloignement<sup>93</sup> et de l'exigence de garanties procédurales<sup>94</sup>).

Cependant, l'addition de limitations aux pouvoirs des États, si importantes qu'elles soient, ne saurait constituer de près ou de loin l'affirmation d'une liberté de circulation des individus.

## Sur la possibilité d'une liberté de circulation

Il existe aujourd'hui une tension fondamentale qui semble indépassable entre la revendication d'une jouissance universelle d'une liberté de circulation des individus et son inscription dans l'architecture juridique du monde articulée sur des ordres étatiques. Les *scenarii* d'une consécration de la liberté de circulation appelés, outre par des personnes privées, par certains auteurs<sup>95</sup>, s'en trouvent limités. Retenons l'hypothèse où on garde le système interétatique tel qu'il est et celle d'un système sans les États actuels.

Si on garde le système interétatique tel qu'il est, on ne peut guère attendre mieux que la situation actuelle (à moins de changements politiques, lesquels sont volatiles). Tant les droits étatiques que le droit international sont fondés sur le consentement des États ; les règles relatives aux droits de l'homme et des migrants y sont produites par les États eux-mêmes qui peuvent décider librement de ce à quoi ils s'engagent et de revenir sur leurs engagements, à part, peut-être, celui de ne pas refouler, considéré comme impératif. En outre, la jouissance et l'exercice des droits énoncés sont soumis aux prérogatives de l'État chargé de son ordre public, de sa sécurité publique, de sa santé et

---

83/1997 ; Cour EDH, 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, série A, n° 161, §§ 88 ss. ; 15 mars 2001, *Ismail Ismaili c. Allemagne*, n° 58128/00, décision sur la recevabilité ; 8 novembre 2005, *Bader et Kanbor c. Suède*, n° 13284/04, para. 42 ; [GC], 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, n° 37201/06, 124 ; Commission africaine des DHP, 11 novembre 1997, *Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, RADDHO, Organisation nationale des droits de l'homme au Sénégal and Association malienne des droits de l'homme c. Angola*, Comm. No. 159/96 ; 29 mai 2003, *République Démocratique du Congo c. le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda*, Comm. No. 227/99, § 81 ; 43<sup>e</sup> session ordinaire, 7 – 22 mai 2008, *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola*, Comm. No. 292/04, § 84 ; Comité des droits de l'homme, 26 juillet 2001, *M. Hendrick Winata et Mme Li SO Lan et leur fils, Barry Winata c. Australie*, Comm. No. 930/2000, U.N. Doc. CCPR/C/72/D/930/2000 (2001), §§ 6.3 ss. ; *Winata c. Australie*, CCPR/C/72/D/930/2000, 26 juillet 2001 ; *Madafferi c. Australie*, CCPR/C/81/D/1011/2001, 26 juillet 2004, §§ 9.7 ss. ; CJUE, 18 décembre 2014, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La Neuve c. Moussa Abdida*, C-562/13, après avoir cité l'arrêt *N. c. Royaume-Uni* de la Cour EDH du 27 mai 2008 ; High Court of Kenya at Nairobi, 9 February 2017, *Kenya National Commission on Human Rights & another v Attorney General & 3 others*, Petition No. 227 of 2016 [2017] eKLR, p. 12/30.

<sup>92</sup> Cf. notamment l'art. 31 § 2 de la Convention relative au statut des apatrides, 1954 ; l'art. 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966 ; l'art. 22 § 6 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ; l'art. 12 § 4 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; l'article 1 du Protocole 7 du 22 novembre 1984 à la CEDH ; l'article 22 § 2 de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Voir également : Comité des droits de l'homme, Observation générale No. 15, *op. cit.*, § 10 ; Cour EDH [GC], 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, n° 37201/06, 124 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 43<sup>e</sup> session ordinaire, 7 – 22 mai 2008, *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola*, Comm. No. 292/04, §§ 63-65, 79 ss. ; Egypte, *Council of State (Administrative Judicial Court), First Constituency, decision of 5 July 2010 Draft of the Rationale and Verdict of 5 July 2010 session, Zahra Soliman Ahmed v. Mohamed Hosni Mubarak and ors* ; Cour internationale de Justice, 30 novembre 2010, *Ahmadou Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, fond, arrêt, CIJ Rec. 2010, p. 639, §§ 64 ss. ; High Court of Kenya at Nairobi, 9 February 2017, *Kenya National Commission on Human Rights & another v Attorney General & 3 others*, Petition No. 227 of 2016 [2017] eKLR, p. 17/30.

<sup>93</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale No. 15, *op. cit.*, § 10 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 43<sup>e</sup> session ordinaire, 7 – 22 mai 2008, *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola*, Comm. No. 292/04, § 55.

<sup>94</sup> Par exemple : l'article 1 du Protocole 7 du 22 novembre 1984 à la CEDH ; Comité des droits de l'homme, Observation générale No. 15, *op. cit.*, § 9 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 31 octobre 1997, *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme c. Zambie*, Comm. No. 71/92, § 23 ; *John K. Modise v. Botswana*, Comm. No. 97/93 (2000), (2000) AHRLR 30 ; (ACHPR 2000), § 83 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 43<sup>e</sup> session ordinaire, 7 – 22 mai 2008, *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Angola*, Comm. No. 292/04, § 84 ; Cour EDH [GC], 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, n° 37201/06, 124.

<sup>95</sup> Pour s'en tenir aux derniers, voir en particulier l'œuvre de Joseph Carens (notamment *The Ethics of Immigration*, New York, Oxford University Press, 2013, 364 p. et plus récemment « The Case for Open Borders », in *OpenDemocracy*, publié en ligne le 5 juin 2015, <https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/joseph-h-carens/case-for-open-borders>. Voir également M. BAGARIC & J. MORSS, « State Sovereignty and Migration Control : The Ultimate Act of Discrimination ? », *Journal of Migration & Refugee Issues*, Vol. 1, No. 1, 2005, pp. 25-50 ; B. ANDERSON, N. SHARMA & C. WIGHT, « Editorial : Why No Borders ? », *Refugee – Canada's Periodical on Refugees*, Vol. 26, No. 2, 2009 — *No Borders as Practical Politics*, pp. 5-18.

de sa moralité publiques. La liberté de circulation ne signifiera donc jamais un effacement de l'État et de tout contrôle. Aucun droit ni aucune liberté ne sont jamais consacrés sans prévoir la faculté pour un État, sous réserve qu'il respecte certaines conditions, de les limiter. Le droit international des droits de l'homme connaît très bien cette hypothèse et les instruments internationaux ayant établi des espaces de libre circulation ont tous prévu des contrôles et des restrictions à cette circulation.

En outre, les deux considérations essentielles sur lesquelles les États se sont entendus pour fonder leurs relations réciproques ont toujours été le *territoire* et la *nationalité*, deux éléments constitutifs de l'État qui justifient que chacun distingue la situation qu'il fait aux individus et limite leurs droits et libertés. Selon donc sa nationalité – élément sur lequel il n'a aucune prise sauf éventuel jeu de la naturalisation – et l'endroit où il se trouve – élément sur lequel seulement certains ont prise –, un individu ne sera pas régi par le même droit, le droit international des droits de l'homme n'ayant pas lui-même surpassé ces deux critères de distinction.

En somme, ce droit international où l'on voudrait inscrire la liberté de circulation a été créé par les États à leur propre bénéfice ; il s'agit fondamentalement d'un droit interétatique même si les États ont, au fil du temps, intégré la protection de la personne humaine dans son corpus. Cette dernière ne peut donc pas changer profondément ce système qui le marque de son empreinte génétique comme il marque tout ce qui est produit en son sein, mais – au mieux – lui apporter quelques tempéraments. Dit autrement, le discours universaliste de la liberté de circulation ne peut pas constituer une matrice susceptible de contrer les effets de la partition interétatique du monde et les institutions que sont la nationalité ou la citoyenneté qui font d'une différence de nationalité ou du passage d'une frontière un fondement à une distinction entre les êtres.

Imaginons donc un système sans les États actuels ; après tout, le monde n'a pas toujours été organisé selon le modèle « westphalien » d'une juxtaposition d'États souverains et on peut raisonnablement penser qu'il sera un jour gouverné par une autre logique. Il n'est cependant pas certain que si cette transformation devait avoir lieu demain, elle soit propice à l'avènement d'une liberté de circulation des individus.

L'idée d'un État mondial pourrait constituer une solution si on considère que la liberté de circulation entre régions d'un même État a pu être permise par l'institution, la centralisation et le renforcement de celui-ci. On pourrait donc imaginer un scénario analogue au niveau planétaire. Toutefois, on sait combien il est difficile à des ensembles seulement régionaux de reconnaître et mettre en œuvre une véritable liberté de circulation qui aille au-delà du simple droit de traverser les frontières sans droit de séjour ou d'établissement. Une telle hypothèse est en outre hautement inconcevable et paraît peu souhaitable quand on voit la violence qui a pu être faite à cette fin aux collectivités infra ou paraétatiques dans les ordres internes et ce, sans qu'une liberté de circulation interne soit entièrement assurée.

Enfin, quand bien même il existerait, un État mondial ne pourrait fonctionner qu'en s'appuyant sur des unités plus restreintes dont on voit mal comment elles échapperaient à une logique de fermeture quelle qu'elle soit, en sorte que la question serait, au mieux, déplacée. En effet, des parties de cet État ressentiraient le besoin de ne pas se fondre dans une collectivité humaine globale indifférenciée où elles ne pourraient se distinguer les unes des autres et donc exister.

Ce scénario ne se distinguerait finalement pas de celui où il n'y aurait plus d'État d'aucune sorte. Car il y aura toujours des collectivités humaines qui se formeront et seront, dans une certaine mesure, fermées à l'étranger et aux mouvements et on ne voit donc pas comment dépasser la tension entre mobilité des hommes et clôture des appartenances collectives<sup>96</sup>.

Certes, l'être humain a toujours circulé ; c'est là un des ressorts de la condition humaine. Il est cependant également un animal social et ne vit que dans certaines structures ou institutions communautaires. Il n'a jamais vécu comme une monade isolée, dans l'état de nature décrit par les philosophes des Lumières, mais a toujours été membre de communautés. Il n'y a aucune raison qu'il

<sup>96</sup> Voir J. MATRINGE, « Les migrations entre mobilité et clôture », *Migrations sans frontières*, 12 juillet 2016, <https://migrationsansfrontieres.com/2016/07/12/les-migrations-entre-mobilite-et-cloture/>

en aille autrement. Même le libéralisme débridé de la mondialisation n'a pas empêché ce phénomène. Si beaucoup d'appartenances classiques se dissolvent, certaines s'exacerbent (« communautaires », « religieuses », « culturelles ») et d'autres se créent (autour du sport, du divertissement, de quartiers d'habitation ou de réseaux sociaux). C'est le grand retour des fermetures et des exclusions par réaction à l'ouverture au monde que promettaient les discours de la mondialisation heureuse<sup>97</sup>. Le régime de libre circulation ne peut pas se faire contre ce mouvement qui marque un besoin de l'homme<sup>98</sup>.

En effet, toute société, collectivité ou communauté (politique, religieuse, économique ou autre) se détermine par rapport à un autre, l'« étranger », et ne peut pas être entièrement indifférente à l'arrivée de celui-ci en son sein. L'identité est une distinction d'avec ce qui n'est pas soi. L'histoire des frontières, certes non toujours étatiques, est en ce sens plurimillénaire et on ne voit pas sa fin. Les sociétés ressentent ce besoin d'assurer une certaine fermeture aux autres et on ne croit pas que le sentiment d'appartenance au genre humain suffise à créer une communauté globale ouverte.

Plus encore, intimement liée à la question de l'identité est à notre sens la question qu'il faudrait développer de la propriété, fût-elle collective<sup>99</sup>. Les gens qui composent la société d'arrivée sont jaloux de leurs biens et de leur bien-être (l'État providence, par exemple) qu'ils ne veulent partager que dans une menue mesure avec l'étranger.

Il est donc vain de croire que les appartenances collectives et leurs fermetures disparaîtront ; vouloir la suppression des frontières comme des États ne fera que déplacer la question de la liberté de circulation car il n'y a pas que l'État qui pose des frontières et on ne peut faire fi du phénomène profondément humain de poser des clôtures, des limites, des portes ou des murs entre certains et d'autres.

A défaut de connaître une liberté de circulation, au moins peut-on essayer d'inventer des ouvertures aux diverses clôtures du monde. Toutefois, celles-ci ne sauraient se concevoir de manière absolue et sans contrôles, ne serait-ce que pour faire en sorte qu'une liberté de circulation des personnes ne conduise pas automatiquement à une liberté de circulation des crimes et délits et garantir qu'elle soit accompagnée d'une mobilité du statut protecteur de ces personnes.

## Discussion

### **Intervention 1 : Le référé liberté, par Joana Ferrandis, Anafé**

Je voulais revenir sur le référé liberté. Nous avons appris ce matin que l'Anafé a contribué à la création du référé liberté mais la "réciproque", à savoir la contribution du référé liberté au terrain de l'Anafé est très compliquée. J'aimerais bien avoir des éclaircissements sur certains aspects. Tout d'abord, sur le terrain le référé liberté c'est compliqué en relation aux délais. En effet, nous ne pouvons pas lancer un référé liberté avant le JLD parce que cela pourrait réduire les possibilités de mise en liberté. Ensuite, un autre aspect compliqué c'est qu'on envoie les gens sans avocat et sans interprète au TA de Montreuil. On se retrouve avec des personnes « objets » qui ne sont pas effectivement représentées. Comment vous voyez ces aspects ?

### **Gérard SADIK, La Cimade**

Un référé liberté c'est un exercice un peu « spécial ». Déjà, sur le plan de « conditions techniques », il n'y a pas d'avocat de permanence ni d'interprète et les conditions sont très restrictives puisqu'il faut avoir atteint une liberté fondamentale et avoir une urgence particulière. Après tout, en 2002/2003, lorsqu'on a commencé avec les refus au titre de l'asile ce n'était pas gagné non plus. Le recours contre le refus d'entrée au titre de l'asile, malgré toutes ses limites, n'aurait pas pu naître si on n'avait

<sup>97</sup> R. DEBRAY, *Eloge des frontières*, Paris, Gallimard, nrf, 2011, pp. 53-54.

<sup>98</sup> Sur la prolifération actuelle de nouvelles allégeances, l'importance croissante des solidarités communautaires et l'essor des réseaux, B. BADIE, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, CNRS Éditions, coll. Biblis, 2013, 273 p., p. 34.

<sup>99</sup> Voir en ce sens, M. BAGARIC & J. MORSS, « State Sovereignty and Migration Control: The Ultimate Act of Discrimination ? », *Journal of Migration & Refugee Issues*, Vol. 1, No. 1, pp. 25-50, 46 ss., sp. 46 : « The most powerful justification for tight border controls is linked to the right to property ».

pas le référé liberté. Il y a également un plaidoyer, c'est-à-dire que cette revendication est portée depuis 30 ans. Il faut trouver des moyens. Par exemple, la situation à la frontière italienne était catastrophique, il n'y avait aucun moyen et il a fallu les inventer en passant par le référé liberté. L'idée c'est de se dire qu'on ne peut pas rester passifs face à la situation actuelle et de se demander quelles sont nos possibilités si l'on doit saisir l'autorité administrative. Cela va se faire à travers le dialogue entre l'Anafé et les avocats, sans lesquels ce travail serait beaucoup plus difficile.

### **Patrick Berdugo, Avocat / ADDE**

Ma réponse va être un peu sauvage mais le référé liberté marche très bien. La forme de requête est une des seules qui permet d'être libéré en 48 heures s'il y a une situation manifestement problématique. Cela ne pose pas beaucoup de difficulté ni à Paris, ni à Montreuil, un peu plus à Melun. La vraie difficulté n'est pas inhérente au référé liberté mais à la représentation des personnes aux audiences, ce qui est lié au problème de la permanence d'avocats. Une première piste c'est la permanence des avocats, alors qu'une deuxième pourrait être de débloquer des fonds pour les ordres de Bobigny et de Melun pour qu'on puisse mandater des avocats d'office, ce qu'ils ne font pas pour le référé liberté. La troisième piste serait de trouver des avocats qui accepteraient d'intervenir. Ce n'est pas la matière elle-même qui pose de difficultés mais son application.

### **Intervention 2 : Liberté de circulation, Anna Tagliabue, Anafé**

Je suis d'accord qu'il est impossible d'avoir une liberté de circulation absolue. Ma question par rapport à votre intervention concerne plutôt le cadre étatique. Vous avez fait référence à une répartition de l'espace en "territoires étatiques". Je me demande si le contrôle frontalier actuel ne tend pas à dépasser de plus en plus ce cadre strictement étatique et si on peut encore parler de contrôle en termes de défense d'un territoire. Je pense notamment à des formes de contrôle délocalisées et dématérialisées comme la politique des visas. Est-ce que, de nos jours, on contrôle plus les populations que les territoires ? Je me demande si on n'est pas en train d'aller vers un détachement du contrôle et du territoire.

### **Jean Matringe, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

Oui mais ça va aller dans le même sens. Quand je parle de la répartition du monde entre États, je parle de leur existence territoriale mais aussi de leur population. Le contrôle de la population est aussi le contrôle de l'État. Ensuite, où a lieu le contrôle ne pose pas de problèmes. Dire que la zone d'attente est extraterritoriale est une fantaisie, puisqu'elle est sur un territoire et relève de la juridiction française. Même si le contrôle est délocalisé, il s'agit toujours du contrôle d'un État. Ce sont toujours des États qui contrôlent qui peut rentrer et qui ne peut pas.

### **Intervention 3 : Liberté de circulation, par Alexandre Moreau, Président de l'Anafé**

En préparant cette journée, on a eu la belle surprise, lorsqu'on regardait les archives, de voir que dans la plateforme politique juste après la création de l'Anafé était évoquée la liberté de circulation. J'ai l'impression qu'après on l'a un peu passé sous-silence. Pour nourrir les débats d'aujourd'hui vu que c'est un sujet d'actualité, Jean-François Martini si tu veux nous dire un mot sur la position du GISTI concernant la liberté de circulation et comment elle pourrait être articulée avec la position de l'Anafé.

### **Jean-François Martini, GISTI**

Le GISTI a cette position depuis 1996. Il me semble qu'à l'intérieur de l'Anafé on n'en a jamais fait une espèce de condition pour travailler au sein de l'association. Il me semble aussi que ce que j'ai développé, c'est-à-dire qu'il fallait faire prendre à l'Anafé une position sur l'enfermement, nous semblait déjà être une étape préalable. En effet, si on va lire tous les rapports de l'Anafé, on peut lister les violences policières, les refus d'enregistrement de la demande d'asile, les personnes étrangères malades qui ne sont pas soignées, les mineurs isolés, etc. Face à ces violences et à ces violations des droits, l'idée était de les faire éclater via une revendication radicale, à savoir la fin de l'enfermement. Il me semble que l'étape intermédiaire entre la liberté de circulation et ce qui a été voté en 2017 c'est la grande campagne qui vise à faire fermer les zones d'attente en s'appuyant sur un certain nombre d'arguments, y compris celui de la liberté de circulation comme droit fondamental.

Je ne vois pas en quoi il ne pourrait pas y avoir à la fois les États qui contrôlent leurs frontières et un principe qui veut que les gens puissent circuler librement.

**Jean Matringe, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

Oui, il n'y a pas une incompatibilité manifeste, on pourrait bien imaginer un système inter-étatique avec une liberté de circulation. Cependant, pour que cette liberté puisse devenir droit, il faudrait la faire adopter par les États. Il faudrait donc réussir à l'imposer aux États. Or, le contrôle aux frontières est une prérogative fondamentale que les sociétés n'ont pas abandonnée. De ce fait, imposer aux États cette condition me semble impossible.

**Intervention 4 : Liberté de circulation, par Jean-Éric Malabre, Avocat / Ancien président de l'Anafé**

Je voudrais rebondir sur la question de la liberté de circulation. Ils existent aujourd'hui des situations et des personnes précises auxquelles on doit l'entrée sur le territoire. Par exemple, la famille du réfugié a droit, même si c'est un droit conditionnel, c'est-à-dire qu'il faut remplir certaines conditions. Tout ça pour dire que le droit général va naître à partir d'un embryon de quelques individus à partir desquels on va essayer d'élargir.

Une autre piste concerne la question de l'État : est-il encore territorial ? Il y a une notion anglo-saxonne de « juridiction ». Là où le droit s'applique, à savoir la juridiction, c'est là où l'État exerce ses prérogatives et cela peut être aussi sur le bateau des garde-côtes américains quelque part dans le Golfe du Mexique. La force et le privilège de l'État va s'y appliquer.

**Intervention 5 : Liberté de circulation, Catherine Teule, LDH / EuroMed Droits**

J'ai trouvé intéressante l'intervention de Jean Matringe sur le plan intellectuel mais désespérante sur le plan politique pour nos organisations. En même temps, finalement elle nous ouvre des perspectives parce que finalement on sait qu'on doit continuer à mener des batailles. C'est donc à la fois désespérant et engageant à continuer.

Cette question fait partie d'une des questions de fond de nos organisations, à la Ligue des droits de l'Homme, certains le savent, l'ex-président est totalement opposé à la liberté de circulation telle qu'elle est conçue par le GISTI qui entend la liberté de circulation comme la liberté d'installation. Or, sur la liberté de circulation on est d'accord, c'est-à-dire passer les frontières. Aux catégories que Jean-Éric citait, on peut rajouter également les gens qui n'ont pas besoin de visa pour entrer dans un pays européen. La liberté de circulation est donc un concept qui peut être mis en œuvre. Il reste ensuite à savoir ce que l'on fait quand on est déjà de l'autre côté de la frontière. C'est là que l'État, avec sa souveraineté, met des obstacles. C'est à ce moment que nous sommes amenés à lutter encore plus contre l'enfermement.

**Intervention 6 : Liberté de circulation, par François-Julien Laferrière / Professeur émérite de droit public / Ancien président de l'Anafé**

La contradiction qui existe entre la position du GISTI et la position de la Ligue explique pourquoi l'Anafé, même depuis les premiers statuts, n'a jamais officiellement pris position pour la liberté de circulation. Il n'y avait pas consensus. Au moment de la création de l'Anafé on aurait eu des divergences de position si on voulait à tout prix prendre une position dans ce domaine et peut être que l'Anafé n'existerait pas en ce moment.

**Intervention 7 : Liberté de circulation, Laurent Giovannoni, Ancien secrétaire général de La Cimade**

Je rebondis sur les 2 dernières interventions. Au tout début, il me semble que l'Anafé était favorable à la liberté de circulation. On l'entendait avec cette distinction, évoquée par Catherine, entre liberté de circulation et liberté d'installation sur laquelle il n'y avait pas de consensus. On était tous pour la liberté de circulation, entendue comme liberté d'aller et de venir.

Toute liberté peut s'exercer dans un cadre, je ne sais donc pas si la question est la liberté de circulation en elle-même ou bien quelles sont les conditions qui sont posées pour son exercice. Quand je dis cela je pense à ce qui est à l'origine de l'Anafé : le problème est bien souvent l'inégalité ou les inégalités qui ont été posées pour exercer cette liberté de circulation. Si on est blanc, riche et européen on n'a pas tant de difficultés pour voyager dans le monde. L'Anafé s'est constituée puisqu'il y avait énormément de personnes qui étaient bloquées en zone d'attente dans les années 86-87-88. Elles ont été bloquées puisque les conditions d'exercice de la liberté de circulation ont changé à travers la généralisation des visas au lendemain des attentats de 1986. Les conditions concernant la délivrance des visas ont été durcies pour un certain nombre de nationalités.

### **Jean-François Martini, GISTI**

J'avais ressorti la décision de l'assemblée générale du 18 janvier 2010, la plateforme politique de l'Anafé : « *Cette action [de l'Anafé] s'intègre dans une dynamique plus large de défense des droits des étrangers en France tendant à améliorer dans la législation et dans les faits, l'exercice de la libre circulation des personnes et le respect des engagements internationaux en matière de droit d'asile et de protection des réfugiés* ». Cela est le préambule. Le fait de prendre des positions (comme celle contre l'enfermement) a été un grand cheminement. La composition de l'Anafé a fait sa force et sa richesse mais parfois cela a un petit peu stérilisé la réflexion.

### **Jean Matringe, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

Si je comprends bien, les discussions entre les deux organisations seraient centrées sur ce que couvrirait la liberté de circulation. Pour le GISTI, ce serait non seulement franchir les frontières mais également bénéficier d'un droit de séjour. J'ai tendance à penser qu'il faut demander ce que le GISTI demande pour une vraie liberté de circulation. S'il s'agit de traverser la frontière pour avoir des conditions indignes, sans droits civils, politiques, économiques sociaux ou culturels, en étant susceptibles d'être enfermés ou expulsés, cela ne sert à rien. La liberté de circulation devrait également être une liberté de s'établir, de séjourner et de partir dans des conditions dignes.

### **Intervention 8, Ancien Pasteur à l'aéroport de Roissy**

J'ai personnellement été témoin de la diminution de la protection des États de leurs nationaux quand ils étaient paumés à l'étranger. Il y a une diminution de la protection internationale des ressortissants. En dehors des non admis, il y a aussi ceux qu'on appelle les « voyageurs pathologiques » ainsi que des personnes qui sont très vulnérables. Je ne sais pas comment on va gérer l'universalité des droits sociaux, économiques, culturels, notamment par exemple une retraite universelle. Au sein de cette universalité du droit à s'établir partout, on va sans doute introduire d'autres frontières intérieures avec des gens qui n'auront pas ces droits et avec des personnes qui seront dans une très grande vulnérabilité, comme aujourd'hui.

## Conclusion de la journée

---

### Les droits des migrants, les grands oubliés de la politique migratoire

**Catherine Teitgen-Colly, Professeure de droit public / Membre de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme**

Je suis particulièrement honorée et heureuse d'intervenir au titre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) en clôture de cette journée qui marque le 30<sup>e</sup> anniversaire de l'Anafé. Cette invitation dont je vous remercie me donne le plaisir de revoir un certain nombre d'avocats, de militants et de personnalités rencontrés il y a plus de vingt ans alors que, siégeant comme assesseure représentant le Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR) à la Commission des recours des réfugiés devenue en 2008 la Cour nationale du droit d'asile, nous contribuions à la construction d'un droit de l'asile encore embryonnaire. C'est aussi l'occasion de retrouver des membres de la CNCDH et certains de ceux ou celles sollicités pour y apporter leur expertise en droit des étrangers. Le déroulement de cette journée confirme la vigueur intacte des convictions de ceux qui en furent à l'origine ou les ont depuis ralliées, la force de leurs témoignages au quotidien et l'importance de leur expertise.

L'on mesure à travers l'évocation de l'histoire de l'Anafé l'action essentielle qu'elle a menée depuis trente ans, action qui a notamment permis de donner en 1992 une base légale au maintien des étrangers en zone d'attente, d'obtenir en 1995 l'accès des associations à ces zones et en 2004 son propre accès permanent à la zone d'attente de Roissy, ou encore en 2007 la suspensivité des recours des demandeurs d'asile contre les refus d'entrée qui leur sont opposés. Plus généralement, elle a contribué à l'encadrement des lieux d'enfermement que sont les zones d'attente et les centres de rétention administrative, en rappelant l'exigence constitutionnelle et conventionnelle d'intervention du juge judiciaire, le respect du droit d'asile et la garantie que constitue plus largement le droit d'accès au juge. Partie prenante du combat plus récent mené contre le délit d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière sur le territoire – « le délit de solidarité » – l'Anafé n'est donc pas étrangère à la victoire qu'a constituée la consécration par le Conseil constitutionnel en 2018 du principe de fraternité, qui, même s'il doit être concilié avec l'objectif constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public, a contraint le législateur à limiter le champ d'application de ce délit.

Sur toutes ces questions, l'action de l'Anafé aux frontières a été et demeure déterminante et l'on doit à ceux, syndicats et associations, qui en furent les initiateurs d'avoir perçu très tôt, c'était la raison même de sa création, l'enjeu que constitue la frontière, et plus précisément le paradoxal impensé de la protection des étrangers en ces lieux. Dès lors, être invitée à conclure ce trentième anniversaire sur « les droits des migrants, grands oubliés de la politique migratoire » prend tout son sens puisqu'il s'agit d'évoquer la protection qui leur est offerte non pas *in situ* sur le territoire mais dans le cadre de leur parcours migratoire, précisément lorsqu'en mouvement, ils tentent à l'issue de ce parcours d'entrer sur le territoire.

### Or qu'observe-t-on aux frontières ?

Comme l'a relevé Jean-Eric Malabre, les trois piliers de la sagesse, selon *les Entretiens de Confucius*, à savoir « ne pas voir, ne pas entendre, ne pas dire » ont trop longtemps caractérisé la situation à la frontière conduisant à placer les étrangers dans une situation de non-droit total. L'on doit à Roger Errera, alors conseiller d'État, d'avoir été l'un des premiers à avoir vigoureusement dénoncé cette situation à propos du centre d'Arenc, hangar situé dans l'enceinte du port de Marseille, où étaient enfermés dans l'attente d'un prochain bateau des étrangers pour la plupart Algériens s'étant vu refuser l'accès au territoire ou étant en instance d'expulsion. La publication en 1975 de son ouvrage *Les libertés à l'abandon* fit sortir de l'ombre ces zones de non-droit à la frontière jusqu'à aboutir, mais il faudra du temps, à la mise en place des fameuses « zones d'attente ». Voir, entendre et dire, voilà la mission première que précisément l'Anafé s'est donnée : observer et écouter pour témoigner afin

d'introduire un regard extérieur dans le face à face des étrangers et des autorités de contrôle aux frontières, mais aussi faire témoigner pour permettre aux étrangers à la frontière de voir leur parole accueillie par une autre oreille que celle des autorités publiques, dont au premier chef les autorités de police. Voir et entendre mais aussi dire, dire et notamment pour dénoncer la persistance de zones de non-droit aux frontières dont la frontière italienne donne toujours l'illustration. Si le nom de Bruno Latour a été cité pour son ouvrage *La fabrique du droit*, j'ajouterai celui de Mireille Delmas-Marty qui, tout au long de ses écrits, en appelle aux « *forces imaginantes du droit* », pour dire ici toute l'importance des outils juridiques dans la protection des plus faibles et des plus vulnérables que sont notamment les étrangers aux frontières. Les associations agissant pour la défense de leurs droits l'ont bien compris en développant une fonction de plaidoyer.

Sans revenir dans le détail sur chacun des combats menés par l'Anafé et les associations qu'elle rassemble, du moins faut-il souligner l'imagination juridique mobilisée pour convertir ces combats, sinon en plein succès, du moins en demi-succès. Me revient à cet égard en mémoire un colloque sur le droit d'asile à l'université de Nanterre en mars 1992 auquel prenait notamment part le président de la Commission des recours des réfugiés, J-J de Bresson, qui fut marqué par le départ soudain d'un certain nombre d'avocats appelés en urgence par des ressortissants somaliens demandeurs d'asile placés dans la zone internationale de l'aéroport de Roissy afin de venir les assister contre les mesures de renvoi prises à leur encontre et en cours d'exécution.. Après épuisement des voies de recours interne, cette affaire fut finalement portée devant la cour européenne des droits de l'homme qui condamna en 1996 le système de la zone internationale prévalant en France à l'époque des faits comme contraire à la convention européenne, condamnation facilitée par la censure quatre ans plus tôt de son inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel (CC, 25 février 1992). Elle donna en revanche à la cour l'occasion de décerner au passage un brevet de conventionnalité à la nouvelle procédure instituée à l'issue de cette censure constitutionnelle par la loi Quilès du 6 juillet 1992 sur la « zone d'attente des ports et aéroports » qui fixe, non sans quelques modifications depuis, le statut de ces zones (CEDH, *Amuur c/France*, 25 juin 1996). Par ailleurs, et alors même qu'un tel placement prive les intéressés de liberté, le Conseil d'État a admis qu'il constituait une garantie pour les étrangers consignés à bord de navires accostant dans les ports français dans la mesure où il les assurait par ce placement après débarquement d'un véritable examen de leur demande d'entrée ou d'asile sur le territoire et a en conséquence condamné comme contraire à cette obligation la pratique des consignations à bord dont l'objet même est de faciliter leur renvoi le plus rapidement possible (CE, 29 juillet 1998, *Ministre de l'intérieur contre M. Mwinyi*).

Au titre des progrès réalisés, doit également être citée la censure par le Conseil d'État d'un refus d'entrée opposée à un demandeur d'asile qui était motivé par son passage par un pays tiers signataire de la Convention de Genève auquel il s'était abstenu de solliciter l'asile, censure fondée à l'invitation de J-M Delarue, commissaire du gouvernement dans cette affaire, sur la subordination de la reconnaissance de la qualité de réfugié à une condition ignorée de la convention de Genève et par conséquent illégale (CE, 18 décembre 1996, *Min. Int. c/Rogers*). Reste que le concept de pays tiers sûr, ici en filigrane, a pris une place croissante dans le droit européen de l'asile et qu'il pourrait s'imposer aux États membres dans le cadre d'un règlement européen à venir. Méritent également d'être citées les décisions du Conseil d'État enjoignant aux autorités de mettre un terme à des conditions d'enfermement indignes dans des lieux officiels d'enfermement comme à Mayotte (CE, 13 avril 2018, n°419565), ou d'autres innommés comme à la frontière italienne (CE, 5 juillet 2017, n°411570).

Des succès ont pu ainsi être obtenus en faveur des étrangers aux frontières auprès des juridictions administratives et judiciaires, voire auprès du Conseil constitutionnel lorsqu'exceptionnellement il s'est départi de sa traditionnelle prudence, et bien sûr, auprès de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'est au contraire affirmée comme une véritable garante des droits des étrangers, même si certaines décisions récentes forcent à nuancer ce constat. Mais cette protection reste en toute hypothèse limitée dès lors que non seulement aucun texte n'interdit l'enfermement des étrangers dans le cadre du contrôle migratoire, celui-ci étant expressément autorisé, ainsi qu'il ressort de l'article 5-1, f de la convention européenne des droits de l'homme, et que prévaut aux frontières un régime d'autorisation d'entrée qui fait du parcours migratoire une course d'obstacles tant juridiques (extension notamment de l'exigence de visa, ...) que matériels (érection de « murs », intensification et sophistication des contrôles aux frontières, ...) auquel se voient confrontés souvent au péril de leur vie

ceux qui s'y engagent. C'est dire l'urgence qu'il y a à réfléchir plus sérieusement à la question de la libre circulation.

### **La question n'est pas nouvelle et l'on retrouve aujourd'hui la même opposition que celle qui a traversé la doctrine du droit des gens à compter du XVI<sup>e</sup> siècle.**

D'un côté, les partisans d'une liberté de circuler défendue comme un principe universel au nom de la communauté originelle du monde et d'une sociabilité naturelle des hommes qui impliquent un devoir de solidarité et d'asile. Vitoria qui fut l'un des pères fondateurs du droit international s'exprimait en ce sens à propos de la question si controversée de la conquête des Amériques par les espagnols (*De Indis*, 1542), suivi plus tard par Hugo Grotius, ou encore Emmanuel Kant dans son *Projet de paix perpétuelle* (1795). De l'autre, les juristes mettant en exergue la souveraineté des États sur leur territoire pour affirmer leur compétence discrétionnaire pour décider de l'entrée des étrangers. Le droit international s'en est tenu pour sa part à l'ordre du monde défini par le traité de Westphalie en 1648 – « l'ordre westphalien » – qui, fondé sur l'égalité en droit de puissances souveraines sur leur territoire, laisse aux États-nations pleine souveraineté pour décider de l'accès des étrangers sur leur territoire. C'est le fameux « verrou de l'État-nation » régulièrement dénoncé par Danièle Lochak et que vient d'évoquer Jean Matringe.

Certes l'entre deux guerres a vu naître, sous l'égide de la Société des nations, comme autant de réponses à des défis mondiaux, d'une part, des normes protectrices des travailleurs étendues ensuite aux travailleurs migrants dans le cadre de l'Organisation internationale du travail conçue par le traité de Versailles comme un instrument de paix mondiale, d'autre part, des stipulations protectrices des réfugiés dans le cadre de conventions internationales propres à certaines nationalités frappées par la guerre et la discrimination. Plus largement, le principe d'universalité des droits de l'homme consacré par les textes internationaux et régionaux de l'après-guerre et son interprétation particulièrement dynamique par les organes d'application des traités, a permis la construction d'un droit international des droits de l'homme migrant. Pour autant les résistances nationales ne se sont pas tues. Elles trouvent à s'exprimer tant dans des stipulations de conventions relatives aux droits de l'homme ainsi qu'en témoigne notamment l'article 5- 1, f) de la convention européenne des droits de l'homme qui autorise l'enfermement des étrangers dans le cadre du contrôle migratoire en dehors de la commission de toute infraction, que dans le retard, et *a fortiori* le refus des États de ratifier les conventions internationales protectrices comme celle relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille de 1990, ou encore dans les multiples options et dérogations prévues par ces conventions dont les traités de Sangatte, du Touquet ou de Sandhurst entre le Royaume-Uni et la France donnent une illustration, en permettant au premier de réduire ses obligations européennes en matière migratoire. De même en va-t-il de considérations diverses, et notamment de la préservation de l'ordre public, que les États ne manquent pas d'invoquer pour limiter leurs obligations internationales et ce d'autant que la montée en puissance du terrorisme les y invite.

Face à des politiques migratoires fondées de plus en plus sur une logique sécuritaire et de criminalisation des migrants et qui se traduisent par la multiplication des refus d'entrée et des renvois immédiats, l'on ne peut ignorer ici la prise de conscience internationale, non encore évoquée aujourd'hui, à laquelle s'attache le nom de Kofi Annan. Elu Secrétaire général des Nations unies en 1996, celui-ci a en effet face à une réalité migratoire complexe, et d'autant plus incontournable que la pression migratoire est appelée à s'accroître ne serait-ce que du fait du changement climatique, multiplié les initiatives pour donner l'importance qu'elle mérite à la question migratoire et ainsi « prendre au sérieux » les droits des migrants. La création en 1999 d'un mandat de Rapporteur spécial des Nations unies pour les droits de l'homme des migrants, dont l'intérêt a été véritablement révélé par les travaux de François Crépeau qui en fut en 2011 le troisième rapporteur, en témoigne, comme l'institution d'une Commission mondiale pour les migrations internationales en 2003, ou encore la nomination en 2006 d'un Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations et le développement qui, liant pour la première fois les migrations au développement mondial, soit à un pivot des Nations unies, a induit un changement de paradigme en faisant des migrations un atout de ce dernier.

Les deux pactes adoptés dans le cadre des Nations unies en décembre 2018, l'un sur les migrations, l'autre sur les réfugiés, rendent compte de ce renouveau de l'approche des migrations qui se veut désormais globale et concertée dans le cadre d'une gouvernance associant, au-delà des États, une pluralité d'acteurs dont des acteurs privés représentant la société civile. Bien qu'ils n'apportent en réalité rien de nouveau au fond s'agissant des droits des migrants et rappellent même à diverses reprises la pleine souveraineté des États en matière migratoire, ces pactes n'en demeurent pas moins importants par la prise en compte sur la scène internationale de l'ampleur du problème migratoire, du caractère inéluctable des réponses à y apporter par une nouvelle gouvernance et par l'adoption d'un calendrier de rendez-vous pour en débattre.

Par ailleurs, en faisant expressément état pour la première fois dans un texte international de l'atout que constituent les migrations, pour y voir, selon le Pacte sur les migrations, des « facteurs de prospérité, d'innovation et de développement durable », ces pactes contribuent à redresser l'image très dégradée des migrants dans l'opinion publique en même temps qu'ils invitent nécessairement les États, sans tenter de les y contraindre, à substituer à leurs politiques de fermeture des frontières, des politiques favorisant leur circulation sur leur territoire. L'on mesure donc l'ambition qu'ils recèlent mais aussi la tâche à accomplir afin que les migrants ne soient plus les grands oubliés des politiques migratoires.

Si l'on a pu tout au long de ce trentième anniversaire mesurer les combats menés en ce sens par l'Anafé et les saluer, il convient, puisque c'est la CNCDH qui est invitée à conclure cette journée, d'évoquer au-delà de ces quelques mots, la contribution qu'elle apporte à la défense et promotions des droits des migrants aux frontières.

Je passe donc la parole à Ophélie Marrel qui en est l'une des conseillères juridiques, et qui est chargée plus spécialement des questions migratoires et d'asile.

### ***Ophélie MARREL, Conseillère juridique de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme***

En tant qu'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme, la CNCDH veille à ce que le droit des personnes migrantes sur le territoire métropolitain et dans les outre-mer soit conforme aux engagements internationaux et européens de la France. C'est dans le cadre de ses diverses missions qu'elle alerte régulièrement les pouvoirs publics sur les atteintes aux droits fondamentaux des personnes migrantes en France.

Alors que les politiques migratoires se caractérisent par l'adoption de mesures particulièrement restrictives pour les droits des personnes migrantes, la CNCDH a dénoncé les violations des droits de l'homme à la frontière franco-italienne, constatées au cours de missions dans les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes. Lors de ces déplacements, la CNCDH a été profondément choquée par les pratiques alarmantes observées sur ces deux zones frontalières où la République bafoue les droits fondamentaux et renonce au principe d'humanité, contraignant les exilés à entreprendre des parcours de plus en plus dangereux pour franchir la frontière. La Commission a ainsi appelé à faire cesser des pratiques illégales, inhumaines et contraires aux valeurs de solidarité de la France. Son travail d'investigation a été largement facilité par l'Anafé, avec qui elle entretient depuis lors des relations étroites, sur l'évolution de la situation à la frontière. Elle rejoint le constat de l'Anafé sur l'évolution peu encourageante de la situation à la frontière.

\*\*\*

Chaque année depuis 1988, la CNCDH remet le Prix des droits de l'Homme de la République française. Par ce prix, elle célèbre les défenseurs qui agissent quotidiennement sur le terrain pour la promotion et la protection effectives des droits de l'homme.

L'édition 2019 du Prix a offert une place centrale à une notion, la fraternité, qui bien que consacrée par la Déclaration universelle des droits de l'homme, et malgré la place qu'elle occupe dans la devise de la République française, est trop souvent survolée. En France, la « fraternité » nous semble être la suite logique de la liberté et de l'égalité, comme un automatisme, un acquis. Alors nous oublions bien souvent le sens et la profondeur que revêt ce troisième temps de notre devise.

Ce constat est particulièrement prégnant aux frontières, où peut régner la peur d'autrui et de la différence. Les pratiques constatées montrent que la fraternité est loin d'être toujours respectée lors de l'accueil aux frontières.

C'est pourquoi en 2019, la CNCDH a tenu à saluer le rôle très important que joue l'Anafé en lui remettant la mention spéciale du Prix des droits de l'homme de la République française. L'Anafé a su conquérir un droit d'accès et de regard unique sur les zones d'attente et aux frontières ; elle permet en particulier, que les zones d'attente ne soient pas des zones de non-droit pour des personnes fragilisées et vulnérables. Son rôle est primordial afin qu'un accueil digne et respectueux du droit soit offert aux personnes en zone d'attente et aux frontières.

La CNCDH souhaite à l'Anafé, en ce trentième anniversaire, la poursuite d'une collaboration fructueuse entre nos deux institutions et associations.

## **Mot de conclusion**

***Alexandre Moreau, Président de l'Anafé***

Cher.e.s ami.e.s,

Nous arrivons au terme de cette journée. Il serait impossible de résumer en quelques minutes la richesse des quatre tables rondes qui nous ont occupés aujourd'hui. Je me contenterai donc de dire qu'il reste de nombreuses luttes pour que les droits des personnes étrangères soient respectés.

Il a été dit, aujourd'hui, que ce serait une belle victoire si l'Anafé n'avait plus de raison d'exister. Après 30 ans d'existence, nous pouvons espérer que ce vœu devienne réalité.

Mais tant que les droits des personnes étrangères seront violés et que des personnes seront enfermées aux frontières, l'Anafé sera là pour leur porter assistance et pour dénoncer les atteintes de l'administration française aux droits fondamentaux.

Il me reste désormais à remercier la CFDT, pour son accueil, les intervenants, pour la qualité de leurs contributions, vous (le public), pour votre présence et la richesse des débats, nos soutiens et partenaires.

Je veux dire un mot particulier et mes remerciements à Muriel et Simon qui nous font l'amitié de filmer notre journée de débats.

Je tiens également à remercier chaleureusement les visiteurs, les observateurs, les bénévoles, les membres de l'Anafé, le comité d'organisation de la journée ainsi que le comité logistique sans qui cette journée n'aurait pas pu avoir lieu.

Enfin et surtout, je veux adresser des remerciements spéciaux à l'équipe salariée, Charlène Cuartero-Saez, Emilie Pesselier, Simon Riché et la directrice Laure Palun, sans oublier Laure Blondel partie récemment mais qui a largement contribué à cette journée. Sans cette équipe salariée, non seulement cette journée des 30 ans de l'association n'aurait pas eu lieu mais sans leur acharnement et la qualité remarquable de leur travail, nos actions quotidiennes, que votre présence aujourd'hui salue, ne seraient pas menées avec autant de brio.

Merci et à très bientôt !

## Pour aller plus loin

### ⇒ **L'histoire d'un réseau militant**

[Création de l'Anafé](#)

[Plateforme politique - 1990](#)

[Statuts de l'Anafé - version modifiée 2016](#)

[Organisation de l'Anafé - 2020](#)

[Convention entre l'Anafé et le ministère de l'intérieur](#)

[Publications de l'Anafé](#)

[30 ans de lutte en faveur du respect des droits des personnes étrangères aux frontières](#)

### ⇒ **L'Anafé dans la presse**

Rétrospective de l'Anafé dans la presse depuis 1988 :

[Tome 1 \(1988-1994\)](#)

[Tome 2 \(1995-2000\)](#)

[Tome 3 \(2001-2004\)](#)

[Tome 4 \(2005-2011\)](#)

[Tome 5 \(2012-2016\)](#)

[Tome 6 \(2017-2020\)](#)

[Chroniques d'Amnesty International](#)

[Plein droit - GISTI](#)

### ⇒ **Ils/elles soutiennent l'Anafé**

[Action des chrétiens pour l'abolition de la torture France \(ACAT\)](#)

[Amnesty International France](#)

[CCFD - Terre solidaire](#)

[Commission nationale consultative des droits de l'Homme \(CNCDH\)](#)

[Emmaüs International](#)

[Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s \(Fasti\)](#)

[Fondation un monde par tous \(FUMPT\)](#)

[Fonds de solidarité du Barreau de Paris](#)

[Groupe d'information et de soutien des immigrés \(GISTI\)](#)

[Ligue des droits de l'homme](#)

[Syndicat de la magistrature](#)

[Thanks for Nothing](#)

[Jean-Marie Delarue](#)

### ⇒ **Colloque « Frontières françaises : 30 ans d'enfermement et de violations des droits » - [le programme](#)**