

# Le traitement des demandeurs d'asile en zone d'attente, entre théorie et réalité

Le fossé qui sépare les principes juridiques de la réalité délimite ce que l'on nomme une zone de "non-droit". L'auteur tente d'en cerner les contours dans l'application du droit d'asile, en prenant l'exemple des zones d'attente dans les aéroports, et tout particulièrement celui de Roissy Charles-de-Gaulle. Soulignant qu'un seul motif légal permet en théorie de refuser d'entendre un demandeur d'asile (le caractère "manifestement infondé" de sa requête), il dénonce les fréquents "dysfonctionnements" constatés aux frontières françaises.

par **François Julien-Lafferrière**,  
professeur à la faculté Jean-Monnet  
(université Paris Sud),  
Institut d'études de droit public

La création des zones d'attente par la loi du 6 juillet 1992 constitue – en principe du moins – une garantie pour les demandeurs d'asile. En effet, ils étaient auparavant retenus dans la zone internationale de l'aéroport, sans que leur situation fût aucunement réglementée. Ceci avait permis de les y garder pour une durée indéterminée – atteignant parfois plusieurs mois –, dans des conditions ne garantissant ni le respect de leur dignité ou la satisfaction de leurs besoins élémentaires, ni l'accès à un quelconque juge susceptible d'exercer un contrôle sur la privation de liberté dont ils étaient l'objet (et, le cas échéant, d'y mettre fin), ni même la communication avec un membre de leur famille, un ami, un avocat, une association de défense des droits des étrangers, etc.

Cette pratique, arbitraire puisque prévue par aucun texte, a été condamnée en 1992 par une ordonnance de la présidente du tribunal de grande instance de Paris, Simone Rozès, statuant en référé, qui y a vu "*une voie de fait*" en raison de "*l'atteinte grave*" qu'elle portait "*aux libertés et droits fondamentaux des intéressés*"<sup>(1)</sup>. Quelques années plus tard, en 1996, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé que le maintien d'étrangers en zone internationale, sans fondement légal, constituait une violation de la liberté individuelle et, par là-même, de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>(2)</sup>.

La loi du 6 juillet 1992 a eu pour objet d'encadrer juridiquement le maintien en zone internationale, rebaptisée zone d'attente, sans mettre fin à la pratique antérieure. Le législateur a pris acte de la nécessité de retenir les étrangers arrivant en France, pour s'assurer de leur personne, soit en attendant leur départ quand ils font l'objet d'un refus d'entrée, soit avant que soit prise une décision sur leur éventuelle admission en France quand ils demandent l'asile. Mais la loi a assorti ce maintien en zone d'attente de garanties destinées à éviter que celui-

1)- Tribunal de grande instance de Paris, 25 mars 1992, *Levelt c/ min. de l'Intérieur*, D. 1993, p. 47, note Dominique Maillard Desgrées du Loû.

2)- Cour européenne des droits de l'homme, 25 juin 1996, *Amuur c/ France*, Ajda, 1997, p. 1016, comm. Jean-François Flauss.

ci ne dure pas plus longtemps que nécessaire, à permettre aux étrangers de faire valoir leurs droits et, enfin, à leur assurer des conditions de vie décentes. Et en 1998 le Conseil d'État en a logiquement déduit que, *“lorsque l'administration oppose un refus d'entrée en France à un étranger qui ne peut repartir immédiatement ou qui demande son admission au titre de l'asile, elle est tenue de le maintenir en zone d'attente pendant le temps strictement nécessaire à son départ ou, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée, afin qu'il puisse bénéficier des garanties édictées par les dispositions de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945”*<sup>(3)</sup>.

3)- Conseil d'État, 29 juillet 1998, min. de l'Intérieur c/ M. Mwinyl, Rec. CE, p. 945 ; Ajda, 1998, p. 936, concl. Ronny Abraham.

### Le régime des zones d'attente, selon l'ordonnance de 1945

L'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, détermine trois catégories d'étrangers qui peuvent être maintenus en zone d'attente :

- les “non-admis”, c'est-à-dire les étrangers auxquels l'entrée en France est refusée, la plupart du temps parce qu'ils ne sont pas munis des documents exigés, dont la liste figure à l'article 5 de l'ordonnance de 1945 : il s'agit, notamment, du passeport, du visa, des justificatifs de l'objet, des conditions du séjour et des moyens d'existence, des garanties de rapatriement, de l'attestation d'accueil ;
- les demandeurs d'asile ;
- les étrangers en “transit interrompu” : ceux qui *“se trouvent en transit dans une gare, un port ou un aéroport, si l'entreprise de transport qui devait [les] acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de [les] embarquer ou si les autorités du pays de destination [leur] ont refusé l'entrée et [les] ont renvoyé[s] en France”*. Deux hypothèses : l'étranger n'est pas muni des documents exigés pour entrer dans le pays de destination finale et, pour éviter des difficultés à l'arrivée, le commandant de bord refuse de l'embarquer ; il s'est déjà présenté à l'entrée du pays de destination finale mais les autorités de ce dernier l'ont renvoyé en France, d'où il provenait, parce qu'il n'était pas muni des documents exigés pour entrer.

Les “non-admis” et les étrangers en “transit interrompu” sont maintenus *“pendant le temps strictement nécessaire à [leur] départ”* ; les demandeurs d'asile le sont *“pendant le temps strictement nécessaire à un examen tendant à déterminer si [leur] demande [d'asile] n'est pas manifestement infondée”*.

La zone d'attente, créée et délimitée par arrêté du préfet du département dans lequel elle se trouve, *“s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes”,* c'est-à-dire de la sortie des avions jusqu'aux postes de police et de douane compris. En outre, *“elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, [...] de l'aéroport, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier”* : repas, chambres, installations sanitaires.

Le maintien en zone d'attente est prononcé par le chef du poste de la police aux frontières (la Paf), pour une durée de quarante-huit heures renouvelable une fois. Passés quatre jours, le maintien ne peut être prolongé que par le juge des libertés et de la détention du tribu-



4)- Les parlementaires ont un accès entièrement libre à la zone d'attente. Les représentants des associations et du HCR ne peuvent s'y rendre que dans des conditions, relativement restrictives, fixées par le décret du 2 mai 1995.

5)- Cette expression est employée par l'Anafé (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) comme titre de son rapport 2000-2001 sur les zones d'attente.

6)- Louis Mermaz a ainsi intitulé la section consacrée aux zones d'attente et aux centres de rétention de l'avis qu'il a présenté au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2001 (doc. AN n° 2628, du 11 octobre 2000).

7)- Zapi est l'abréviation de "zone d'attente des personnes en instance".

nal de grande instance, pour une durée de huit jours et, "à titre exceptionnel", pour encore huit jours supplémentaires. Soit, au total, un maintien pouvant atteindre vingt jours, dont quatre en vertu d'une simple décision administrative et douze sur autorisation judiciaire. Parmi les droits reconnus aux étrangers retenus, qu'ils soient "non-admis", demandeurs d'asile ou en "transit interrompu" (*voir encadré p. 33*), figure celui de s'entretenir "confidentiellement" avec les parlementaires, les représentants des associations humanitaires et du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) qui ont accès à la zone d'attente<sup>(4)</sup>.

Mais ces garanties voulues par le législateur sont-elles effectivement respectées ? En d'autres termes, la zone d'attente remplit-elle le rôle que la loi lui a assigné ou est-elle, au contraire, une zone de "non-droit"<sup>(5)</sup> située "aux frontières de l'humanité"<sup>(6)</sup> ? On va tenter d'analyser, ici, le régime juridique du maintien en zone d'attente des demandeurs d'asile et la réalité pratique de ce maintien, pour en souligner les différences et, partant, attirer l'attention sur les atteintes ainsi portées aux droits des intéressés. Par ailleurs, près de 90 % des étrangers qui présentent une demande d'asile à la frontière le faisant à Roissy Charles-de-Gaulle, c'est la situation de cet aéroport qui sera étudiée.

### *Où sont placés les étrangers ?*

En premier lieu, quelles sont les frontières physiques de la zone d'attente ? Le 1<sup>er</sup> octobre 2001, il a été indiqué aux représentants de l'Anafé "que l'accès au terminal de l'aérogare 2F était strictement interdit car la zone d'attente était limitée, depuis le 8 janvier 2001, à la Zapi 3<sup>(7)</sup>". Les représentants de l'Anafé ayant fait observer que "lorsque des parlementaires, tels que Louis Mermaz, effectuaient des visites en zone d'attente, il leur était possible non seulement de se rendre dans les postes de police mais également à la sortie des avions, aux points où les contrôles étaient parfois effectués" et que "selon les textes habilitant les visites des parlementaires en zone d'attente, la définition de l'emprise aéroportuaire était strictement identique à celle qui figure dans les textes consacrant le droit des associations à effectuer de telles visites". Il leur a été répondu "que la différence reposait uniquement sur une pratique".

Dans le rapport d'une de leurs visites en zone d'attente, le 1<sup>er</sup> octobre 2001, les représentants de l'Anafé s'interrogent : "Quel critère pour décider ce qu'est une zone d'attente ? Pour la Paf, on a 'extrapolé la loi' depuis janvier 2001. Désormais, la zone d'attente c'est uniquement Zapi 3, le reste est la zone internationale. Le critère serait donc géographique. Toutefois, pour les parlementaires, il existerait une autre définition de la zone d'attente, puisqu'ils peuvent aller partout. Le critère serait donc lié à la personne du visiteur. Mais à un autre moment de la discussion, notre interlocuteur considère

que la zone d'attente est le lieu où sont retenus les étrangers après qu'ils sont enregistrés comme demandeurs d'asile ou comme 'non-admis'. Les autres sont en zone internationale, tels les touristes en transit. Le critère serait donc fonction de la situation administrative de l'étranger. Un autre membre de la Paf a une autre version : la zone d'attente comprend Zapi 3 et Zapi 2, ainsi que les terminaux de l'aérogare où il y a des locaux autres que de police, et où du personnel de police est disponible pour s'occuper des visiteurs. Par exemple, ce 1<sup>er</sup> octobre, la visite n'était pas possible au terminal 2F faute de personnel disponible, mais nous aurions pu aller terminal 2A, où il y a un local mis à disposition pour le maintien des étrangers non-admis. Le critère serait donc lié aux disponibilités des fonctionnaires pour l'accueil des visiteurs."

Un autre représentant d'une association humanitaire note, le 14 décembre 2001 : "Je ne peux aller au terminal 2F car il n'y aurait aucun étranger maintenu ; je fais remarquer à l'officier de la Paf qu'il m'avait dit à peu près la même chose la semaine dernière et que j'avais ensuite vu sept Africains arriver au terminal 2B venant du terminal 2F ; désormais, il n'y aurait plus d'étrangers maintenus dans les postes de police. Je ne peux pas non plus aller au terminal T9 car il n'y aurait aucun étranger maintenu. Certes, des compagnies africaines y arrivent (Nas, Air Togo peut-être), mais les étrangers qui pourraient y arriver seraient rapidement conduits à l'aérogare 1 dont dépend le terminal T9." Au cours d'une visite effectuée le 18 décembre 2001, ce même officier de la Paf déclarait : "La définition de la zone d'attente est claire : elle ne comprend que les deux Zapi et les terminaux 2A et 2B puisque dans les autres terminaux aucune personne n'est maintenue." Et les visiteurs de commenter : "Malheureusement, il ne peut nous communiquer une note de service faisant mention d'une telle définition."

Les associations n'ont pas accès à l'intégralité de la zone d'attente, mais seulement aux parties que la Paf accepte de leur faire visiter.

Les associations n'ont donc pas accès, contrairement à ce que prévoient l'article 35 *quater* de l'ordonnance de 1945 et le décret de 1995, à l'intégralité de la zone d'attente, mais seulement aux parties que la Paf accepte de leur faire visiter et qui correspondraient aux lieux dans lesquels des étrangers sont maintenus sous la garde de personnels de police spécialement affectés à cette mission. Il y a là, manifestement, une violation de la législation et de la réglementation en vigueur, une atteinte aux droits des associations et, surtout, une atteinte au droit des étrangers. Comment, en effet, s'assurer qu'aucune personne n'est maintenue en dehors des lieux accessibles aux associations puisque celles-ci n'ont pas la possibilité de le vérifier ? L'observation faite lors de la visite du 14 décembre 2001 semble confirmer que des étrangers, parmi lesquels certainement des demandeurs d'asile, se trouvent dans

les lieux inaccessibles, puisqu'ils en viennent pour être conduits vers les lieux autorisés aux associations.

Il en résulte que des demandeurs d'asile risquent d'être privés d'assistance, tant dans l'enregistrement de leur demande que dans la connaissance de leurs droits et de la procédure à laquelle leur maintien donne lieu. Les demandeurs d'asile se présentent généralement sans être munis des documents et justificatifs exigés<sup>(8)</sup>, et demandent à être néanmoins admis à entrer sur le territoire en vue d'être reconnus réfugiés ou d'obtenir l'asile territorial. En effet, même en l'absence de toute disposition législative expresse en ce sens, les demandeurs d'asile sont dispensés de l'obligation de passeport et de visa, et l'entrée du territoire ne peut donc leur être refusée pour la seule raison qu'ils ne sont pas porteurs de ces documents<sup>(9)</sup>. Une dispense fondée sur l'article 31 de la Convention de Genève de 1951, relative au statut des réfugiés, qui interdit aux États contractants d'appliquer "des sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée [...], entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation". Le bénéfice de cette stipulation étant étendu aux demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise sur leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Mais cette "immunité pénale" des demandeurs d'asile ne s'oppose pas à ce que les États examinent leur demande à la frontière, et à ce qu'ils refusent l'entrée du territoire quand elle leur paraît "manifestement infondée"<sup>(10)</sup>. Le maintien en zone d'attente est donc destiné à permettre cet examen et le départ de l'intéressé si sa demande est considérée manifestement infondée. Encore faut-il, pour que la spécificité de sa situation soit prise en compte et qu'il puisse être mis en mesure de saisir l'Ofpra (Office français de protection des réfugiés et des apatrides), que le demandeur d'asile ne soit pas considéré comme un simple "non-admis". Or, à cet égard, il n'est pas rare que des "dysfonctionnements" soient constatés, les agents de la police aux frontières mettant parfois de la mauvaise volonté à "entendre" les demandes d'asile et, par conséquent, à les enregistrer, fermant ainsi pour les intéressés la voie d'accès au territoire français et aux organes de détermination de la qualité de réfugié.

### *Refus abusifs d'enregistrement*

À diverses reprises, l'Anafé a ainsi attiré l'attention de la direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques (DLPAJ) et de la direction générale de la Police nationale (DGPN) du ministère de l'Intérieur sur les refus d'enregistrement de demandes d'asile dont elle a été témoin lors de visites de la zone d'attente de Roissy Charles-de-Gaulle. Par exemple, le 19 décembre 2001, une visite de l'Anafé conduit à formuler les constatations suivantes : "De très nombreuses personnes retenues au terminal 2B se plaignent de n'avoir pas été enregistrées comme

8)- L'article 10 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, en revanche, précise que l'admission au séjour d'un demandeur d'asile se trouvant déjà sur le territoire français "ne peut être refusée au seul motif que [l'intéressé] est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France."

9)- Conseil d'État, 27 sept. 1985, France terre d'asile, Rec. CE, p. 263 ; D. 1986, Somm. p. 278, obs. Philippe Waquet et François Julien-Laferrrière.

10)- Conseil constitutionnel, 25 février 1992, loi portant modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, JO du 27 février 1992 ; François Julien-Laferrrière, "De l'application des accords de Schengen au statut des zones d'attente : chronique d'une loi annoncée", *Ajda*, 1992, p. 656. Cette même expression est reprise dans la loi du 6 juillet 1992, insérant l'article 35 *quater* dans l'ordonnance du 2 novembre 1945.

demandeurs d'asile. Dans les ordonnances de maintien que nous montrent la plupart d'entre eux, il est mentionné qu'ils ont fait une demande d'asile à l'audience. Ceci n'a rien changé. Au terminal 2A : Mme M. E. S., Angolaise, est arrivée, avec une amie, le 13 décembre, en provenance de Luanda. Elles ont toutes les deux demandé l'asile dès leur arrivée. L'amie a reçu un procès-verbal d'enregistrement de sa demande, et attend son entretien avec le bureau Asile aux frontières ; elle, non, malgré ses multiples tentatives auprès des policiers. Elle a passé une nuit au terminal 2A, un jour et une nuit au termi-

© UNHCR/Birk.

nal 2B, une journée et une nuit à Zapi 3 et a ensuite été ramenée au terminal 2A. Lors de son passage à Zapi 3, samedi 15 décembre, elle s'est rendue au bureau de la police qui accueille les demandeurs d'asile, et son nom a été inscrit dans 'un grand cahier'. Elle a signé, mais on ne lui a laissé aucun reçu.

*Nota bene* : pendant notre visite à Zapi 3, le même jour, nous vérifierons que le nom de Mme M. E. S. a effectivement été porté au registre des demandeurs d'asile à la date qu'elle indique. Nous demandons aux policiers quel est le processus après cet enregistrement : la réponse est que les noms sont transmis au Gazai<sup>(11)</sup>, qui établit les procès-verbaux. Cela peut prendre du temps, quand il y a beaucoup de demandes. Nous demandons s'il peut arriver que le Gazai décide de ne

**Il n'est pas rare que des "dysfonctionnements" soient constatés, les agents de la police aux frontières mettant parfois de la mauvaise volonté à "entendre" les demandes d'asile.**

11)- Le Gazai est le siège de la police aux frontières de l'aéroport de Roissy.

*pas retenir comme demandeurs d'asile des personnes dont le nom est inscrit par eux au registre : ils ne savent pas. Nous leur demandons enfin ce que peuvent faire les personnes qui se sont fait enregistrer auprès d'eux, mais n'en ont aucune trace, et peuvent donc être renvoyées au titre de 'non-admis' ; ils nous répondent que ces personnes peuvent toujours refuser d'embarquer."*

### *Quand l'administration manque à ses obligations légales*

Il est clair que le refus d'enregistrer une demande d'asile, quand il est avéré, constitue une violation d'un droit fondamental, le droit d'asile, dont le Conseil constitutionnel<sup>(12)</sup> et le Conseil d'État<sup>(13)</sup> ont reconnu qu'il a valeur constitutionnelle. De plus, un tel refus n'est susceptible d'émaner d'aucun pouvoir appartenant à la police aux frontières, celle-ci étant tenue d'enregistrer toute demande d'asile qui lui est présentée, afin qu'il soit statué (par le bureau Asile aux frontières notamment) de son caractère manifestement infondé ou non, et qu'en conséquence, l'entrée en France lui soit autorisée ou refusée.

C'est ce qui a conduit la cour d'appel de Paris à juger que *"l'administration, pourtant informée de la volonté [d'une requérante], notamment par son avocate lorsque celle-ci l'a rencontrée [...], aurait manifesté la plus mauvaise volonté à recevoir la demande d'asile qu'elle entendait former, cette demande n'ayant été enregistrée finalement [qu']après qu'elle eut alerté par téléphone son avocate en lui indiquant qu'on tentait à nouveau de la faire embarquer de force sur un avion pour la réacheminer, et que ladite avocate fut intervenue par téléphone auprès des services de police ; que le fait que la demande d'asile de Mme Diallo n'ait été recueillie [qu']après une nouvelle intervention téléphonique pressante de son avocate et alors que celle-ci avait insisté la veille auprès des services de police pour qu'ils enregistrent la demande de sa cliente, est [...] constitutif d'une voie de fait de la part de l'administration ; [que] la requête saisissant le juge [en vue d'obtenir la prolongation du maintien en zone d'attente], ne faisant aucune mention de la demande d'asile [...] et n'étant pas accompagnée de cette demande, ne répondait pas aux prescriptions de l'article 2 du décret du 15 décembre 1992, une pareille irrégularité affectant gravement l'exactitude des informations qu'il incombe à l'administration de donner au juge et faisant nécessairement grief à l'intéressée ; qu'en conséquence, [...] la procédure de maintien en zone d'attente n'est pas régulière."*<sup>(14)</sup>

Mais quelle est la portée pratique d'une telle constatation, par le juge, des manquements de l'administration à ses obligations légales et réglementaires ? Si le juge parvient à se prononcer avant que l'étranger ait quitté la zone d'attente, l'irrégularité de la procédure le

12)- Conseil constitutionnel, 13 août 1993, loi relative à la maîtrise de l'immigration [loi Pasqua], Rec. C. const. p. 224.

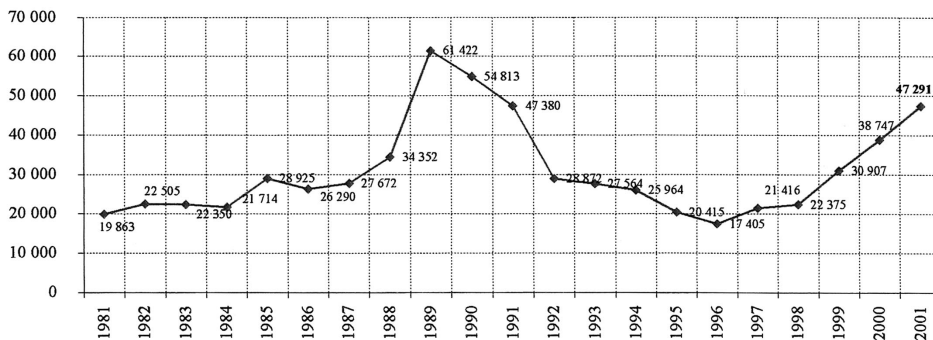
13)- Par exemple : Conseil d'État, ass., 18 décembre 1996, min. de l'Intérieur c/ Rogers, Rec. CE p. 509 ; RFDA 1997 p. 279, concl. Jean-Marie Delarue ; D. 1997 p. 393, note François Julien-Laferrière et Xavier Créach ; et Conseil d'État (référé) 2 mai 2001, min. de l'Intérieur c/ Dziri, D. 2001 p. 3478, note François Julien-Laferrière.

14)- Cour d'appel de Paris, ord., 29 décembre 2001, Mme Diallo, n° 2402Q01, *Dictionnaire permanent - Droit des étrangers*, bull. n° 92 (mars 2002), p. 7831.

### Les demandes d'asile progressent de 22 % en 2001

- L'Ofpra a enregistré 47 291 premières demandes en 2001, soit une nouvelle augmentation, de 22 % par rapport à l'année 2000 (38 747). Un taux de croissance similaire à celui des années 1998 (22 375) et 1999 (30 907).
- En 2001 toujours, l'Ofpra aura délivré 7 323 certificats de réfugié, soit un taux de reconnaissance de 12,4 %.
- Au 31 décembre 2001, on dénombrait 24 797 dossiers non-traités datant de plus de quatre mois, c'est-à-dire hors délai légal. Parmi eux, 11 642 avaient été enregistrés depuis un an et plus.

#### ► Évolution du nombre des premières demandes d'asile depuis 1981



Source : Ofpra, rapport d'activité 2001.

conduira à refuser la prolongation du placement et donc à ordonner la mise en liberté de l'étranger. En revanche, s'il statue après que l'étranger aura quitté la zone d'attente, il ne pourra qu'affirmer que l'administration a violé les droits de l'intéressé sans en tirer aucune conséquence concrète : le mal fait ne pourra pas être réparé. S'agissant d'un demandeur d'asile dont la demande n'aura pas été enregistrée, donc examinée, le mal peut être le renvoi dans le pays d'origine et l'exposition aux risques qu'il avait tenté de fuir.

### *L'intervention des juges, souvent trop tardive*

La plupart du temps, le juge ne pourra pas intervenir à temps pour être efficace. En effet, il n'est saisi par l'administration, pour l'autoriser à prolonger le maintien en zone d'attente, qu'au bout de quatre jours. Or, en moyenne, les étrangers sont maintenus moins de quatre jours. De plus, si le juge du tribunal de grande instance a autorisé la prolongation, malgré l'irrégularité de la procédure, et que l'étranger fait appel (comme ce fut le cas dans l'affaire de Mme Diallo relatée plus haut), l'ordonnance d'appel ne sera rendue qu'au bout de plusieurs jours, trop tard pour pouvoir entraîner la libération de l'étranger.

Une demande d'asile ne devrait être considérée comme "manifestement infondée" et, partant, comme justifiant un refus d'entrée en



15)- Conseil constitutionnel,  
25 février 1992, précité  
note 10.

France que s'il est évident – manifeste – que l'étranger qui la formule ne court pas, dans son pays, de risque mettant en péril sa vie ou sa liberté, ni ne s'y trouve exposé à des *"traitements inhumains ou dégradants"* au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce qui est manifeste est évident, visible même du profane. Il ne saurait donc s'agir d'un examen approfondi. C'est ce qu'a exprimé le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1992, en énonçant que l'autorité qui apprécie le caractère manifestement infondé d'une demande d'asile doit *"se borner à appréhender la situation de l'intéressé sans avoir à procéder à aucune recherche"*<sup>(15)</sup>.

Cet examen pose, au moins, deux problèmes essentiels :

- Qu'est-ce qu'une *"demande d'asile manifestement infondée"* ?

Cette notion peut s'entendre – et, dans la pratique, s'entend – dans des sens divers : quand l'intéressé n'invoque aucun risque encouru dans son pays d'origine et n'a donc pas besoin de protection, la demande d'asile manque alors effectivement de fondement. Mais c'est égale-

Est-ce le lieu, en zone d'attente, d'examiner en détail les déclarations, ou s'agit-il seulement de vérifier qu'elles font état de craintes pour la vie ou la liberté de l'intéressé ?

ment le cas si les risques invoqués n'apparaissent pas, à l'autorité compétente, suffisamment crédibles. En revanche, le Conseil d'État a condamné la pratique, fort répandue jusqu'en 1996, selon laquelle une demande d'asile était déclarée manifestement infondée – bien qu'alors elle ne soit pas examinée au fond – quand l'intéressé pouvait obtenir la

protection d'un autre État que la France, notamment si, entre son pays d'origine et son arrivée, il était passé par un État auquel il aurait pu demander l'asile et qui était susceptible de le lui accorder (théorie dite du "pays tiers d'accueil"). Le Conseil d'État a en effet considéré *"que la circonstance que [l'intéressé] avait omis de demander au Cameroun, signataire de la Convention de Genève, la protection prévue par cette convention, n'aurait pas par elle-même permis de refuser à M. Rogers la qualité de réfugié [et] n'était dès lors pas au nombre de celles dont le ministre de l'Intérieur pouvait légalement tenir compte pour regarder comme manifestement infondée la demande de l'intéressé et lui interdire pour ce motif, en application de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, l'accès au territoire"*<sup>(16)</sup>. Il ne devrait donc plus y avoir, en principe, de condition de recevabilité de la demande d'asile en zone d'attente liée à l'itinéraire suivi par le demandeur depuis son pays d'origine.

16)- Conseil d'État, ass.,  
18 décembre 1996,  
min. de l'Intérieur c/ Rogers,  
précité note 13.

- Qui apprécie si la demande d'asile est manifestement infondée ? C'est le bureau Asile aux frontières (Baf), ancienne division Asile aux frontières (Daf), dépendant du ministère des Affaires étrangères. Il est composé majoritairement d'agents de l'Ofpra détachés à cet effet. Les agents du Baf ont pour mission de s'entretenir avec les demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente et de formuler un avis sur le carac-

tère manifestement infondé ou non de leur demande, cet avis étant transmis au ministre des Affaires étrangères qui le transmet, à son tour, au ministre de l'Intérieur, seul compétent pour refuser l'entrée en France d'un demandeur d'asile<sup>(17)</sup>.

### *Qu'est-ce qu'une demande "manifestement infondée" ?*

Si le ministre de l'Intérieur – qui n'est pas lié par l'avis du ministre des Affaires étrangères – considère la demande d'asile manifestement infondée, il prend une décision de refus d'entrée et l'intéressé est alors renvoyé, soit vers son pays d'origine si l'examen a permis de conclure qu'il n'y court pas de risque, soit vers un pays tiers quand il en existe un où il est admissible et où il est censé pouvoir bénéficier d'une protection.

Si, au contraire, la demande d'asile n'est pas jugée manifestement infondée, il est délivré à l'intéressé un sauf-conduit, dont la validité varie entre quarante-huit heures et une semaine, sous couvert duquel il peut entrer en France pour se rendre à la préfecture dans le ressort de laquelle il fixera sa résidence, afin d'y présenter une demande d'admission au séjour, en application de l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952<sup>(18)</sup>, puis une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié auprès de l'Ofpra, dans les conditions définies par l'article 11 de cette même loi<sup>(19)</sup>, ou une demande d'asile territorial en application de son article 13.

Le 18 décembre 2001, les représentants de l'Anafé ont pu prendre connaissance de deux rejets de demandes d'asile considérées comme manifestement infondées.

• La première énonçait : *“Considérant que M. Vikneswaran P. déclare qu'en 1984 son père aurait été tué par l'armée lors d'un contrôle d'identité ; qu'en 1996 le LITTE [les Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul, en rébellion, NDLR] aurait tenté de l'enrôler de force ; qu'alors il se serait rendu à Vanuniya ; qu'en 1997, soupçonné de collaborer avec le LITTE, il aurait été arrêté à Vanuniya ; qu'après sa libération il se serait rendu à Colombo avant de venir en France ; que toutefois il ne peut apporter la moindre précision sur les événements qu'il invoque, qu'il s'agisse des circonstances de son arrestation, de sa libération ou des circonstances de sa détention ; que l'ensemble de ces éléments est de nature à jeter le discrédit sur la sincérité et le bien-fondé de sa demande.”*

La seconde était motivée dans les termes suivants : *“Considérant que M. Aboubacar D. déclare être militant du parti RDR [Rassemblement des républicains de Côte-d'Ivoire, opposition, NDLR] ; qu'il aurait participé à une manifestation, le 26 décembre 2000, au cours de laquelle son cousin aurait été tué ; qu'il se serait alors réfugié chez un ami jusqu'à son départ pour la France ; que toutefois ces déclara-*

17)- Décret du 27 mai 1982, article 12 : *“Lorsque l'étranger qui se présente à la frontière demande à bénéficier du droit d'asile, la décision de refus d'entrée en France ne peut être prise que par le ministre de l'Intérieur, après consultation du ministre des Relations extérieures.”* Le Conseil d'État a admis la légalité de cette disposition dans son arrêt du 27 septembre 1985, précité note 9.

18)- Aux termes de cet article, *“l'examen de la demande d'admission au titre de l'asile présentée à l'intérieur du territoire français relève du représentant de l'État dans le département et, à Paris, du préfet de police”*.

19)- Loi du 25 juillet 1952, article 11, alinéa 1 : *“Lorsqu'il a été admis à séjourner en France en application des dispositions de l'article 10, le demandeur d'asile est mis en possession d'un document provisoire de séjour lui permettant de solliciter la reconnaissance de la qualité de réfugié auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides”*.

tions sont erronées. En effet, il prétend avoir participé aux manifestations organisées par le RDR le 26 décembre 2000 alors que ces marches ont eu lieu du 24 au 26 octobre 2000 ; qu'en outre il ne fait état d'aucune persécution ou menace de persécution personnelle émanant des autorités ivoiriennes ; que l'ensemble de ces éléments est de nature à jeter le discrédit sur la sincérité et le bien-fondé de sa demande."

Dans le premier cas, il est reproché au demandeur de ne pas avoir apporté de précision sur les circonstances de l'arrestation dont il dit avoir fait l'objet, puis de sa détention et de sa libération. Mais est-ce le lieu, en zone d'attente, d'examiner en détail les déclarations des demandeurs d'asile ou s'agit-il seulement de vérifier que les demandes présentées font état de craintes pour la vie ou la liberté de l'intéressé ? Qu'auraient apportées, pour l'examen du bien-fondé de la demande, les précisions que l'intéressé aurait fournies ? Si la décision dépendait de ces précisions, pourquoi les agents de la Paf ou ceux du Baf ne les ont-ils pas

Permanence juridique  
dans une association  
à Paris.



© IM/ Média.

demandées avant de transmettre le procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile et l'avis destiné au ministre des Affaires étrangères ?

Dans le second cas, le caractère manifestement infondé de la demande semble ressortir d'une erreur de date – l'intéressé a déclaré avoir participé à une manifestation le 26 décembre alors qu'elle aurait eu lieu du 24 au 26 octobre – et de l'absence de *"persécution ou menace de persécution personnelle"* émanant des autorités de son pays. Mais le critère de la persécution ou de la crainte de persécution n'est applicable qu'à la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié sur le fondement de la Convention de Genève ou du préambule de 1946<sup>(20)</sup>, et la condition que les persécutions émanent des autorités publiques du pays d'origine ne figure ni dans la Convention, ni dans le préambule, ni dans l'article 13 de la loi de 1952 relatif à l'asile territorial.

20)- L'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Genève, en effet, définit le réfugié comme une personne *"craignant avec raison d'être persécutée"* pour l'un des cinq motifs qu'il énumère, et l'alinéa 4 du préambule de 1946 vise *"tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté"*.

## *Le recours n'est pas suspensif*

Dans les deux cas, il est possible que la demande d'asile ait été déclarée manifestement infondée alors que les intéressés réclamaient à bon droit une protection : M. Vikneswaran P. parce qu'il disait être menacé à la fois par le LTTE et par la police sri-lankaise ; M. Aboubacar D. parce qu'il se disait membre d'un parti politique dont les membres faisaient l'objet d'une dure répression. Ces éléments auraient dû suffire à les laisser entrer en France "au titre de l'asile", afin de leur permettre de donner davantage de précisions et de justifications quant au contenu de leurs déclarations dans le cadre de la procédure de détermination de la qualité de réfugié ou d'octroi de l'asile territorial.

En agissant comme elles l'ont fait, les autorités chargées d'intervenir dans la procédure d'admission sur le territoire français sont, semble-t-il, sorties de leur rôle en se livrant à ce qu'on peut appeler une "prédétermination" de la qualité de réfugié ou de l'asile territorial. Malheureusement, il semble que de telles pratiques ne puissent être efficacement sanctionnées, alors qu'il peut y aller de la vie ou de la liberté des personnes. La question se pose en effet de savoir quels pouvoirs l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 confère au juge judiciaire. Il convient, à cet égard, de distinguer selon que l'étranger est un non-admis ou un demandeur d'asile :

- S'il s'agit d'un "non-admis" – qui peut être un étranger dont la demande d'asile a été considérée comme manifestement infondée –, le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires s'oppose à ce que le juge de la détention et des libertés contrôle la décision de refus d'entrée en France, celle-ci étant prise par une autorité administrative et relevant donc du seul juge administratif. Le juge judiciaire ne peut alors, "*connaissance prise des raisons du refus [...] opposé à l'intéressé par l'administration, et du délai nécessaire pour assurer son départ, que statuer sur [son] maintien au-delà de quatre jours*"<sup>(21)</sup>. En d'autres termes, le juge ne peut pas remettre en cause la décision de l'autorité administrative de refuser l'entrée en France ; il peut seulement vérifier si un délai est nécessaire pour son départ de la zone d'attente et autoriser la prolongation du maintien pendant le temps nécessaire à ce départ, c'est-à-dire la plupart du temps jusqu'au prochain vol. Le refus d'entrée ne peut qu'être contesté devant le juge administratif selon un mécanisme de recours qui, n'ayant pas d'effet suspensif, risque de ne pas pouvoir empêcher le départ de l'intéressé.

- Quand l'étranger maintenu est un demandeur d'asile et que l'administration n'a pas encore statué sur le caractère manifestement infondé ou non de sa demande, le rôle du juge de la détention et des libertés devrait pouvoir être plus large. En effet, dans ce cas, l'administration n'ayant pas encore pris de décision, le principe de séparation des autorités n'est pas en cause. De plus, l'article 35 *quater* n'au-

21)- Cass. 2<sup>e</sup> civ., 9 février 1994, Bayemy, D. 1994, Somm. 254, obs. François Julien-Laferrrière, confirmé par : Cass. 2<sup>e</sup> civ., 26 avril 2001, Sevarathnam Rolam, n° 005-50.015.

22)- Cette conception du rôle du juge de la détention et des libertés n'est pas partagée par tout le monde. Bien qu'elle fût celle qu'exposa, lors de la discussion de la loi du 6 juillet 1992, Paul Quilès, alors ministre de l'Intérieur, ses successeurs, Charles Pasqua et Jean-Louis Debré, soutinrent au contraire que le juge judiciaire ne peut en aucun cas apprécier la demande d'asile. Quant aux juges eux-mêmes, ils divergent également sur ce point. Au sein même des tribunaux de grande instance de Bobigny et de Créteil – les deux principalement concernés puisque respectivement compétents pour les aéroports de Roissy et d'Orly – et de la cour d'appel de Paris, certains magistrats adoptent la conception large, tandis que d'autres se contentent du "profil bas". La Cour de cassation n'a pas encore tranché la question.

23)- Louis Mermaz, avis au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2001, précité note 6.

torisant le maintien du demandeur d'asile en zone d'attente que "pendant le temps strictement nécessaire [...] à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée", le juge judiciaire – institué gardien de la liberté individuelle par l'article 66 de la Constitution et intervenant à ce titre en cette matière – ne devrait prolonger le maintien que quand il n'est pas en mesure d'apprécier lui-même si la demande d'asile n'est pas manifestement infondée. S'il est, en revanche, en mesure de le faire et s'il estime que la demande n'est pas manifestement infondée, il doit pouvoir refuser de prolonger le maintien, sauf à porter lui-même une atteinte injustifiée à la liberté individuelle et, partant, à violer l'article 66 de la Constitution<sup>(22)</sup>.

Louis Mermaz, clôturant son avis sur les centres de rétention et les zones d'attente, disait : "Il est essentiel qu'un regard extérieur puisse observer; à tout moment, le fonctionnement des zones d'attente. Les parlementaires peuvent exercer ce droit, sur le fondement de l'article 720-1-A du Code de procédure pénale : qu'ils en usent donc ! Le procureur de la République est désormais tenu de le faire au moins une fois par semestre (paragraphe 5 de l'article 35 quater, modifié par l'article 120 de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes). Peut-être faudrait-il songer, sur ce modèle, à élargir aussi les possibilités offertes aux associations pour accéder aux zones d'attente, qui sont encore trop restrictives."<sup>(23)</sup>

Seules la transparence, la possibilité largement donnée à des intervenants extérieurs d'accéder aux zones d'attente – non seulement en observateurs mais aussi en agents actifs d'information et de conseil des demandeurs d'asile – permettront d'assurer le plein respect des garanties offertes par l'article 35 quater de l'ordonnance de 1945, et d'éviter que se perpétuent des pratiques peu respectueuses de ce droit fondamental qu'est le droit d'asile, le seul qui reste quand tous les autres ont été bafoués. ◀



► Alain Mikowski, "Le parcours du combattant"  
Dossier Réfugiés et demandeurs d'asile, réalisé en commun avec Hommes & Libertés  
(Ligue des droits de l'homme), n° 1198-1199, mai-juin 1996