

RAPPORT

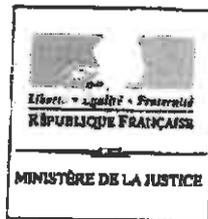
de la mission confiée à

*Madame Jacqueline de GUILLENCHMIDT
ancien membre du Conseil constitutionnel*

et

*Monsieur Bernard BACOU
Premier président honoraire de la cour d'appel
d'Aix-en-Provence*

*relative à la mise en service de l'annexe du TGI de
Bobigny sur la zone aéroportuaire de
Roissy Charles de Gaulle*



Paris, 29 OCT. 2008

LA GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

La Garde des Sceaux, Ministre de la justice

à

Madame Jacqueline DE GUILLENSCHMIDT

Madame,

Plusieurs associations, barreaux et parlementaires se sont inquiétés des conditions dans lesquelles la Justice allait être rendue dans les annexes judiciaires du centre de rétention administrative de Mesnil-Amelot et de la zone d'attente pour personnes en instance de Roissy.

Les Centres de rétention administrative (CRA) sont prévus aux articles L 551-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers. L'article L 552-1 dudit code dispose que des secteurs judiciaires peuvent être aménagés à leur proximité.

Le Conseil constitutionnel par décision du 20 novembre 2003 et la Cour de cassation par arrêts du 16 avril 2008 ont encadré ces secteurs judiciaires extérieurs qui ne doivent pas être dans l'enceinte même du CRA mais à proximité immédiate et être spécialement aménagés. Ils doivent notamment être identifiés en tant que tel et contigus à un CRA et les accès publics, magistrats et avocats des secteurs doivent être distincts de l'accès au CRA.

Trois centres de rétention administrative disposent ainsi, à leur proximité, de salles d'audiences opérationnelles : celui de Coquelles, annexe du tribunal de grande instance de Boulogne sur Mer et Calais, opérationnel depuis juin 2005, celui des Canet (quartier de Marseille), annexe du tribunal de grande instance de Marseille, opérationnel depuis avril 2009, et celui de Mesnil-Amelot, annexe du tribunal de grande instance de Meaux.

Madame Jacqueline DE GUILLENSCHMIDT
6 villa Bosquet
75007 Paris

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 80 60
www.justice.gouv.fr

La conformité des locaux situés à proximité du CRA de Mesnil-Amelot aux critères posés par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation a été affirmée par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 18 novembre 2011. Le secteur judiciaire à proximité de ce CRA a ainsi ouvert le 14 octobre 2013.

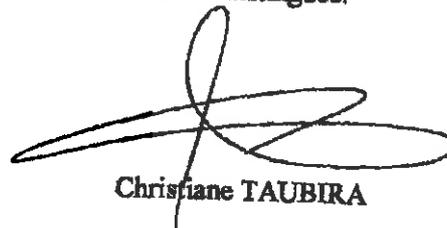
Les secteurs judiciaires des zones d'attente des personnes en instance (ZAPI) sont prévus par l'article L 222-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers qui n'indique pas, contrairement au texte concernant les CRA, que la salle d'audience doit être « à proximité » de la ZAPI. Il n'y a aucune jurisprudence sur ces secteurs judiciaires, celle construite à Roissy étant la première sur le territoire national.

Au regard des différences des règles législatives régissant les annexes judiciaires susceptibles d'être installées dans de telles zones, je souhaite que vous précisiez le cadre juridique de ces secteurs judiciaires et que vous appréciiez si cette annexe judiciaire construite à Roissy est conforme aux exigences européennes et nationales de respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable. Si nécessaire, vous préciserez les aménagements devant être réalisés pour ce faire.

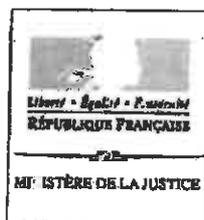
Vous procéderez aux auditions que vous jugerez utiles.

Je vous remercie d'adresser retour de votre mission d'ici le 30 novembre 2013.

Je vous prie de croire, Madame, à l'expression de ma considération distinguée.



Christiane TAUBIRA



Paris, 29 OCT. 2013

LA GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

La Garde des Sceaux, Ministre de la justice

à

Monsieur Bernard BACOU

Monsieur,

Plusieurs associations, barreaux et parlementaires se sont inquiétés des conditions dans lesquelles la Justice allait être rendue dans les annexes judiciaires du centre de rétention administrative de Mesnil-Amelot et de la zone d'attente pour personnes en instance de Roissy.

Les Centres de rétention administrative (CRA) sont prévus aux articles L 551-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers. L'article L 552-1 dudit code dispose que des secteurs judiciaires peuvent être aménagés à leur proximité.

Le Conseil constitutionnel par décision du 20 novembre 2003 et la Cour de cassation par arrêts du 16 avril 2008 ont encadré ces secteurs judiciaires extérieurs qui ne doivent pas être dans l'enceinte même du CRA mais à proximité immédiate et être spécialement aménagés. Ils doivent notamment être identifiés en tant que tel et contigus à un CRA et les accès publics, magistrats et avocats des secteurs doivent être distincts de l'accès au CRA.

Trois centres de rétention administrative disposent ainsi, à leur proximité, de salles d'audiences opérationnelles : celui de Coquelles, annexe du tribunal de grande instance de Boulogne sur Mer et Calais, opérationnel depuis juin 2005, celui des Canet (quartier de Marseille), annexe du tribunal de grande instance de Marseille, opérationnel depuis avril 2009, et celui de Mesnil-Amelot, annexe du tribunal de grande instance de Meaux.

Monsieur Bernard BACOU
27 avenue de Perpignan
66680 Canohès

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 80 80
www.justice.gouv.fr

La conformité des locaux situés à proximité du CRA de Mesnil-Amelot aux critères posés par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation a été affirmée par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 18 novembre 2011. Le secteur judiciaire à proximité de ce CRA a ainsi ouvert le 14 octobre 2013.

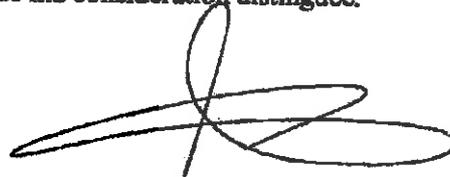
Les secteurs judiciaires des zones d'attente des personnes en instance (ZAPI) sont prévus par l'article L 222-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers qui n'indique pas, contrairement au texte concernant les CRA, que la salle d'audience doit être « à proximité » de la ZAPI. Il n'y a aucune jurisprudence sur ces secteurs judiciaires, celle construite à Roissy étant la première sur le territoire national.

Au regard des différences des règles législatives régissant les annexes judiciaires susceptibles d'être installées dans de telles zones, je souhaite que vous précisiez le cadre juridique de ces secteurs judiciaires et que vous appréciiez si cette annexe judiciaire construite à Roissy est conforme aux exigences européennes et nationales de respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable. Si nécessaire, vous préciserez les aménagements devant être réalisés pour ce faire.

Vous procéderez aux auditions que vous jugerez utiles.

Je vous remercie d'adresser retour de votre mission d'ici le 30 novembre 2013.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'expression de ma considération distinguée.



Christiane TAUBIRA

SOMMAIRE

1. Remarques préliminaires

1.1 Régime du placement en zone d'attente des étrangers dont l'entrée sur le territoire est refusée

- 1.1.1 Définition de la zone d'attente et durée du maintien en zone d'attente
- 1.1.2 Prolongation du maintien en zone d'attente
- 1.1.3 Parties à l'instance lors de la procédure civile contentieuse devant le JLD
- 1.1.4 Sortie de la zone d'attente

1.2 Les caractéristiques de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle

- 1.2.1 L'importance de l'aéroport
- 1.2.2 La non admission des passagers étrangers

1.3 L'édification de l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy Charles de Gaulle

- 1.3.1 Les étapes de la construction
- 1.3.2 L'état actuel

2. Réponses aux questions posées

2.1 Cadre juridique de l'annexe judiciaire installée auprès de la zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle

- 2.1.1 Les annexes judiciaires installées auprès des ZAPIS peuvent être à proximité immédiate de celles-ci
- 2.1.2 Les salles d'audience ne peuvent être « au sein » des ZAPIS

2.2 La justification d'audiences délocalisées à proximité de la ZAPI de Roissy Charles de Gaulle

- 2.2.1 Le prétexte d'une commodité de gestion des services de police et d'une économie pour le budget de l'Etat
- 2.2.2 L'amélioration du fonctionnement de la justice et la préservation de la dignité des étrangers

2.3 La conformité de l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy Charles de Gaulle aux exigences du droit constitutionnel et conventionnel

2.3.1 La garantie des droits de l'étranger non admis

2.3.1.1 Effectivité du recours

2.3.1.2 Présence d'un interprète et assistance d'un avocat

2.3.2 La publicité de l'audience

2.3.2.1 Identification de l'annexe judiciaire

2.3.2.2 Signalisation extérieure de l'annexe judiciaire

2.3.3 L'impartialité

2.3.3.1 L'impartialité du juge

2.3.3.2 L'impartialité du tribunal

Mesures préalables à l'ouverture de l'annexe judiciaire du TGI de Bobigny préconisées par la mission

Mission sur le projet de mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny sur la zone aéroportuaire de Roissy Charles de Gaulle

Présentation de la mission

Le projet d'ouverture prochaine de l'annexe judiciaire du tribunal de grande instance de Bobigny auprès de la zone d'attente pour personnes maintenues en instance (ZAPI) dépendant de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle a suscité une certaine émotion, notamment de la part des syndicats de magistrats et d'avocats, du barreau de Bobigny ainsi que du comité consultatif des droits de l'homme ou d'associations spécialisées dans l'aide aux personnes immigrées¹.

Cette émotion était motivée par la crainte que cette annexe judiciaire, destinée à juger le seul contentieux des prolongations du maintien des étrangers en zone d'attente, porte atteinte, en raison de sa proximité de la zone d'attente elle-même, aux principes fondamentaux qui régissent le procès équitable.

Mme la garde des sceaux a donc souhaité, par lettre du 29 octobre 2013, d'une part que soit précisé le cadre juridique de ce secteur judiciaire, et d'autre part que soit apprécié si l'annexe judiciaire construite à Roissy est « conforme aux exigences européennes et nationales de respect des droits de la défense et du droit au procès équitable ».

Nous avons effectué deux visites approfondies sur place. Nous nous sommes rendus également, à deux reprises, au tribunal de grande instance de Bobigny afin de mieux appréhender la situation actuelle.

La mission a rencontré les personnes et organismes concernés dont la liste figure en annexe.

Avant de répondre aux questions objet de la mission et à titre préliminaire, il est utile de rappeler succinctement le régime du placement en zone d'attente des étrangers dont l'entrée sur le territoire est refusée, de préciser les caractéristiques de la zone d'attente située sur l'emprise de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et enfin de présenter les étapes de la construction de l'annexe du TGI de Bobigny ainsi que l'état actuel des lieux.

¹ Voir en annexe les lettres de protestation et les argumentaires envoyés à la mission, notamment par le CCNDH et l'ANAFE

1. Remarques préliminaires

Si des similitudes existent entre le placement des étrangers en zone d'attente et celui des étrangers en rétention administrative, des différences substantielles existent entre les deux régimes. Alors que l'étranger placé en ZAPI n'est pas encore, théoriquement, sur le territoire national, celui placé en rétention administrative se trouvait sur le territoire national lorsqu'il a été appréhendé mais en situation irrégulière.

1.1 Régime du placement en zone d'attente des étrangers dont l'entrée sur le territoire national est refusée

Le placement en zone d'attente peut être décidé par le chef de la police nationale chargée du contrôle aux frontières (PAF) ou un fonctionnaire délégué par lui, pour tous les étrangers, ressortissants de pays tiers à l'espace Schengen², auxquels un refus d'entrée sur le territoire national est refusé. Le régime juridique de ce placement est cependant distinct selon que ces étrangers ont ou non demandé l'asile.

Pour les étrangers n'ayant pas sollicité l'asile, le placement en zone d'attente peut être décidé lorsqu'à leur arrivée, ils ne remplissent pas les conditions requises par l'article 211-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et que leur rapatriement immédiat ne peut être effectué. Il s'agit des étrangers soumis à contrôle qui, souhaitant entrer sur le territoire pour un séjour n'excédant pas trois mois sur une période de six mois, ne sont pas porteurs des documents ou visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur, ou qui sont dépourvus d'un justificatif d'hébergement³ lorsque celui-ci est requis, ou encore qui ne présentent pas les documents relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de leur séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, à leurs moyens d'existence ainsi qu'à la prise en charge par un organisme d'assurance agréé de dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins prévus en France, ou enfin qui ne présentent pas de garanties de rapatriement.

En application de l'article L 213-1 du CESEDA, « l'accès au territoire français peut aussi être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet d'une peine d'interdiction judiciaire du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion, soit d'un arrêté de reconduite à la frontière pris moins de trois ans auparavant en application de l'article L533-1, soit d'une interdiction de retour sur le territoire français ».

Le chef de service de la police nationale chargé du contrôle aux frontières (PAF) ou un fonctionnaire délégué par lui, notifie le refus d'entrée, écrit et motivé, avec mention du droit pour l'étranger d'avertir ou de faire avertir la personne chez qui il a déclaré se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. La décision administrative de refus d'entrée est susceptible d'un recours administratif de droit commun, c'est-à-dire dans les deux mois et sans caractère suspensif.

L'étranger peut, toutefois, refuser d'être effectivement rapatrié avant l'expiration d'un jour franc à compter de la notification du refus.

² La réglementation issue des accords de Schengen est codifiée aux articles L 211 et suivants du CESEDA

³ Article L211-3 « tout étranger qui déclare vouloir séjourner en France pour une durée n'excédant pas trois mois dans le cadre d'une visite familiale ou privée doit présenter un justificatif d'hébergement. Ce justificatif prend la forme d'une attestation d'accueil signée par la personne qui se propose d'assurer le logement de l'étranger, ou son représentant légal, et validée par l'autorité administrative. Cette attestation d'accueil constitue le document prévu par la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 pour justifier les conditions de séjour dans le cas d'une visite familiale ou privée

Pour le demandeur d'asile, le refus d'entrée sur le territoire est généralement motivé par le caractère manifestement infondé de la demande d'asile ou si l'étranger se trouve dans l'un des cas énumérés à l'article L 213-1 du code, ci-dessus mentionnés. Le maintien en zone d'attente est possible le temps que la question du caractère manifestement infondé de la demande d'asile soit tranché par le ministre de l'intérieur, après consultation de l'Office français pour les étrangers et apatrides.

Si les conditions de notification sont identiques à celles qui viennent d'être détaillées pour l'étranger n'ayant pas sollicité l'asile, celles du recours contre le refus d'entrée sont plus protectrices pour celui qui sollicite l'asile.

Le recours, en effet, est porté devant le président du tribunal administratif dans un délai de 48 heures, le président devant se prononcer avant l'expiration d'un délai de 72 heures. Le refus d'entrée ne peut être exécuté avant un délai de 48 heures suivant sa notification ou avant que le président du TA n'ait statué. L'appel, dépourvu de caractère suspensif, doit être formé dans les quinze jours. Un référé suspension peut être formé à l'appui d'une demande d'annulation du refus d'entrée sur le territoire.

1.1.1 Définition de la zone d'attente et durée du maintien en zone d'attente

En cas d'impossibilité de rapatriement immédiat pour l'étranger non demandeur d'asile et pendant la durée de la procédure relative au maintien en zone d'attente, l'étranger ne peut pénétrer sur le territoire français mais doit néanmoins demeurer à la disposition des autorités publiques. C'est cette nécessité qui a conduit le législateur de 1992 à institutionnaliser la « zone d'attente » par la loi du 6 juillet 1992⁴ dont les dispositions ont été peu modifiées depuis lors.

Le régime des zones d'attente est maintenant codifié aux articles L 221-1 et suivants du CESEDA. La zone d'attente est ainsi délimitée par l'autorité administrative compétente et s'étend « des points d'embarquement et de débarquement jusqu'au lieu où est effectué le contrôle des personnes ». Elle peut inclure un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier. Dans ces lieux d'hébergement, un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers est prévu. A cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat.

La zone d'attente n'est pas une zone extraterritoriale dans le sens que le droit international privé donne à cette notion : seule la loi française s'y applique avec toutes les garanties d'exercice des droits et libertés fondamentaux reconnus sur notre territoire, peu important que les personnes qui y sont placées n'aient pas juridiquement foulé le sol du territoire français. C'est ce qui fait souvent considérer que la zone d'attente est une « fiction juridique ».

L'arrêté de placement en zone d'attente est pris par un agent de la police de l'air et des frontières pour une durée qui ne peut excéder quatre jours. Ce placement peut être contesté

⁴ Le législateur s'y est pris à deux fois. Une première loi annulée en partie par le Conseil constitutionnel au motif que le contentieux du maintien en zone d'attente était confié au juge administratif en violation de l'article 66 de la Constitution selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle (décision DC 92-307 du 25 février 1992). La loi du 6 juillet 1992 qui répare cette inconstitutionnalité n'a pas été déferée au Conseil.

devant le juge administratif mais ce recours n'est pas suspensif d'exécution, hormis pour le demandeur d'asile, ce qui peut expliquer sa rareté.

Les droits de la personne placée en zone d'attente sont énumérés à l'article 221-4 du CESEDA : assistance d'un interprète et d'un médecin, communication avec un conseil de son choix, possibilité de quitter à tout moment la zone d'attente pour la destination étrangère de son choix. Des dispositions particulières sont prévues à l'article L 221-4 pour le mineur non accompagné.

L'étranger qui n'a pas demandé l'asile à son arrivée peut, cependant, faire une telle demande pendant la durée de son placement en zone d'attente.

1.1.2 Prolongation du maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours

Si au-delà d'un délai de quatre jours, la police de l'air et des frontières n'a pu procéder au rapatriement de la personne maintenue ou si celle-ci, ayant demandé l'asile, conteste le rejet de son admission sur le territoire, la PAF sollicite du Juge des libertés et de la détention (JLD) du tribunal de grande instance territorialement compétent, la prolongation du maintien en zone d'attente pour une durée qui ne peut excéder huit jours. Cette durée est renouvelable une fois par le JLD, mais à titre exceptionnel ou si l'étranger a manifesté la volonté délibérée de faire échec à son départ. La durée maximale peut donc atteindre 20 jours.

Cette durée peut être prolongée de six jours pour le demandeur d'asile qui a formé sa demande dans les six derniers jours de ce délai de 20 jours : dans ce cas la durée maximale du placement est de 26 jours. Pour l'étranger qui a fait un recours en annulation dans les quatre derniers jours de ce délai de 20 jours, le maintien en zone d'attente est prolongé de quatre jours, soit 24 jours au total.

L'audience devant le JLD est une audience de caractère civil.

1.1.3 Parties à l'instance lors de la procédure civile contentieuse devant le JLD

Une différence notable doit être relevée entre la représentation de la partie demanderesse à l'instance en prolongation devant le JLD, selon qu'il s'agit d'un maintien en zone d'attente ou d'un maintien en centre de rétention.

Certes l'étranger demeure toujours partie principale en tant que défendeur au procès (article 59 du code de procédure civile – CPC) et le ministère public reste partie jointe (articles 424 et suivants CPC).

Mais l'autorité administrative en sa qualité de demandeur au procès (article 53 CPC) est différemment représentée :

- 1) **pour l'étranger en séjour irrégulier en France, il s'agira du préfet départemental territorialement compétent** en raison du lieu de l'interpellation puisque celui-ci est appelé à prendre la décision initiale de placement en rétention (art. L 551-1, L 551-2 et R 551-1 CESEDA), puis saisira éventuellement le JLD en vue de la prolongation de la rétention ;
- 2) **pour l'étranger dont l'entrée en France a été refusée, il s'agira du chef de service de la police nationale chargé du contrôle aux frontières** – ou d'un fonctionnaire désigné par lui – lequel doit prendre les décisions successives de refus d'entrée (art. L 213.1, L 213-2 alinéa1 et R 213-1 CESEDA) et de maintien

en zone d'attente (art. L221-3 et R 221-1 alinéa2 CESEDA), puis disposera, le cas échéant, de la faculté de saisir le JLD en vue de l'autorisation du maintien en zone d'attente ou de son renouvellement (art. L 222-1, L 222-2 alinéa1 et R 222-2 CESEDA).

Il y aura lieu de tirer plus loin les conséquences de cette distinction lorsqu'il conviendra d'apprécier les conditions de l'impartialité réelle et apparente du tribunal.

1.1.4 Sortie de la zone d'attente

L'autorisation d'entrée sur le territoire français est la conséquence du refus de prolongation du maintien en zone d'attente par le juge judiciaire, refus susceptible d'un appel suspensif du ministère public dans un délai de six heures.

Pour déterminer les conditions effectives de cette mise en liberté, il est indispensable de se référer au fonctionnement actuel des deux unités de la PAF de Roissy CDG situées à proximité immédiate qui sont respectivement – sous commandement unique – la Zone d'attente des personnes en instance (ZAPI 3) et le Groupe d'analyse et de suivi des affaires immigration (GASAI).

Le GASAI devrait, entre autres obligations, être alors appelé à délivrer à l'étranger admis en France un « sauf-conduit » permettant l'entrée sur le territoire sous le couvert d'un visa de régularisation de huit jours (art. L224-1 CESEDA) et à lui faire restituer ses affaires personnelles déposées à la ZAPI lors du maintien initial en zone d'attente, y compris notamment ses documents de voyage. Il faut regretter que, du fait de l'éloignement du TGI de Bobigny de la zone aéroportuaire, ces prescriptions n'aient pas à ce jour été respectées.

Pendant le délai d'exercice de l'appel suspensif du ministère public, fixé à 6 heures à compter de la notification de l'ordonnance du JLD, l'étranger bénéficiant d'une décision de refus de maintien en zone d'attente doit rester à la disposition de la justice (art. L225-5 CESEDA). Dès que le procureur de la République estime ne pas avoir à solliciter du premier président de la cour d'appel la suspension de l'exécution de son appel, il renvoie l'ordonnance au magistrat qui l'a rendue en mentionnant sur celle-ci qu'il ne s'oppose pas à son exécution (art. R 222-4 et R 552-10 CESEDA).

Il est permis d'observer qu'en pratique, le procureur de la République use très rarement du recours à l'appel suspensif et que, le plus souvent absent à l'audience, il bénéficie d'une liaison directe avec le greffe du juge de la liberté et de la détention par documents numérisés. Dès lors sa réponse peut intervenir bien avant l'expiration du délai de 6 heures.

Les modalités exigées pour maintenir l'étranger à disposition de la justice durant cette période seront examinées plus loin, à l'occasion de l'examen des justifications avancées pour l'instauration d'audiences délocalisées.

1.2 Les caractéristiques de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle

Il est apparu utile à la mission de situer la ZAPI 3 dans le cadre général des activités et du fonctionnement de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle.

1.2.1 L'importance de l'aéroport

Avant la diffusion récente d'un documentaire sur la chaîne France 3 intitulé « Roissy Charles de Gaulle : embarquement immédiat », l'annonce par voie de presse de l'émission programmée avait été rédigée comme suit : « Premier aéroport de France, Roissy Charles de Gaulle fait face à l'intensification du trafic et ne cesse de s'étendre et de se moderniser. Tout y est démesuré : une superficie égale à celle de Paris, 9 terminaux, et un décollage ou atterrissage toutes les 90 secondes....Pour le faire fonctionner, chaque jour, 80.000 employés s'activent ».

Au-delà de ce simple résumé schématique destiné au téléspectateur, il est indispensable de se reporter à des données quantitatives plus précises. Celles-ci figurent dans la note établie le 30 septembre dernier par la direction locale de la PAF⁵.

L'aéroport de Roissy – dont le territoire de 3.257 hectares s'étend sur 3 départements (93,77 et 95) et 8 communes – comprend 220 km de voies ouvertes à la circulation ainsi que 27.424 places de stationnement réparties sur 34 parkings. Environ 720 entreprises y exercent leurs activités dont 170 sont des compagnies aériennes. Ont été implantées sur la plate-forme deux gares RER et une gare TGV qu'empruntent plus de 5 millions de passagers par an. Au moins 315 villes dans le monde sont enfin directement desservies depuis l'aéroport.

L'an passé, l'aéroport a enregistré 452.397 mouvements d'avion (334.144 au 30 septembre dernier) ainsi qu'un trafic de 61.483.824 passagers (47.240.429 au 30 septembre dernier). Il est intéressant de relever déjà – pour l'analyse qui va suivre – qu'en dernier lieu, la répartition de l'affluence entre les passagers en provenance de l'« espace Schengen » exemptés de contrôle et les autres passagers internationaux soumis au contrôle dit « transfrontière » a été respectivement de 56,03 % et de 43,97 %.

C'est tout d'abord le choix de la multi-modalité (Hub aérien ; nœud ferroviaire national et régional ; nœud routier) qui a créé une forte dynamique. Mais surtout, la mise en place de la politique « Hub Air France » - qui est devenue le véritable cœur du fonctionnement de l'alliance internationale « Skyteam » - a généré plus de 60 % de l'activité en plate-forme. En s'appuyant sur une offre de correspondances entre tous les grands aéroports dans le monde, ce choix commercial constitue aujourd'hui le moteur essentiel d'un développement exceptionnel.

Sur le continent européen y compris la zone hors « Schengen », Roissy-CDG est ainsi désormais au 2^{ème} rang d'importance, peu après l'aéroport de Londres-Heathrow.

1.2.2 La non admission des passagers étrangers

L'aéroport de Roissy représente aujourd'hui le point frontalier le plus important de l'espace « Schengen ». De ce fait, la PAF s'y trouve confrontée à une très forte pression de l'immigration irrégulière et détient le record en Europe pour ce qui concerne le nombre de décisions de refus d'entrée sur le territoire national.

A titre de comparaison avec les principaux aéroports concurrents, le nombre d'étrangers non admis en 2012, s'établit comme suit :

- Paris "Roissy CDG": 6.246
- Londres "Heathrow": 5.637

⁵ Conférer annexe n°14

- Amsterdam: 2.675
- Francfort: 1.629
- Paris "Orly": 1.288

De ce fait, le nombre de placements à la ZAPI 3 de Roissy est considérable.

Pour l'année 2012, 6 997 personnes ont été placées en zone d'attente, toutes catégories confondues (non admission, transit interrompu, demande d'asile à la frontière).

Pour les 10 premiers mois de l'année 2013, ce chiffre est de 6 054 personnes. L'augmentation du contentieux judiciaire provenant de l'activité de la ZAPI est tout aussi significative. Les placements dans cette zone d'attente ont généré :

- pour l'année 2012, 4 982 présentations devant le JLD de Bobigny dont 748 dans le cadre d'une seconde prolongation (art L. 222-2 du CESEDA)
- pour 10 premiers mois de l'année 2013, 4073 présentations devant le JLD de Bobigny dont 587 dans le cadre d'une seconde prolongation (art L. 222-2 du CESEDA)⁶.

Pour pouvoir mieux cerner la situation nationale, il faut rappeler qu'en France, la « zone d'attente » - concept purement juridique – s'étend en fait depuis les points d'embarquement et de débarquement sur le territoire jusqu'au lieux où peuvent être effectués les contrôles des personnes. Le plus fréquemment, il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler « la zone internationale sous douane » dont l'accès est limité et qui demeure un espace privatif de liberté.

La zone actuelle d'attente de Roissy CDG – dite ZAPI 3 – occupe une place tout à fait spécifique parmi les 70 zones gérées par la PAF ou la douane, tant en métropole qu'outre-mer, dont la liste figure à la fin du rapport d'information n°1776 de l'Assemblée Nationale du 24 juin 2009 sur les centres de rétention et les zones d'attente⁷.

C'est pourquoi le rédacteur de ce dernier rapport – M. Thierry Mariani, alors député du Vaucluse – a cru devoir distinguer 3 types de zones d'attente :

- 1) La zone de l'aéroport de Roissy CDG. Celle-ci est la seule à disposer de bâtiments uniquement destinés à l'hébergement des étrangers non admis. Près de 90 % des maintiens en zone d'attente y sont réalisés. Gérée par la PAF, cette zone accueille, hors quelques transferts depuis d'autres zones, les passagers en situation irrégulière arrivés à Roissy, au Bourget ou à Beauvais. La partie réservée à l'hébergement est susceptible de recevoir 164 personnes.
- 2) Deux zones d'attente dites « intermédiaires »
D'une part, la zone d'attente d'Orly accueille environ 1.000 personnes par an. Elle dispose de locaux de jour au 2^{ème} étage de l'aéroport d'Orly Sud avec une salle de 150m² susceptible de recevoir une vingtaine de personnes. Pour la nuit, les étrangers maintenus sont hébergés dans les chambres d'un hôtel situé sur la zone aéroportuaire.

⁶ Conférer annexe n° 26 : éléments fournis par la direction des étrangers en France au ministère de l'intérieur

⁷ Voir annexe n°2 (dernières pages)

D'autre part, la zone du Canet à Marseille est rattachée au centre de rétention administrative distinct ouvert en juin 2006. Elle compte 34 places destinées à l'hébergement et reçoit en moyenne une centaine de personnes par an.

- 3) Enfin tout aéroport, port ou gare devant accueillir un trafic international de voyageurs est, en principe, doté d'une zone d'attente. Lors de la rédaction du rapport parlementaire précité, on pouvait dénombrer 52 zones d'attente, dont 31 gérées par la PAF et 21 par la douane. La plupart d'entre elles sont très rarement utilisées et se confondent généralement avec la zone internationale des aéroports ou les postes de contrôle douanier aux frontières. Elles peuvent parfois compter une salle complémentaire disposant d'équipements sommaires, voire au mieux de quelques chambres.

Au vu des développements précédents qui restent d'actualité et soulignent l'extrême diversité des situations, il apparaît que l'aéroport de Roissy occupe, dans le dispositif du contrôle aux frontières en France, une position tout à fait particulière devant appeler – indépendamment du choix de toute implantation judiciaire – une réponse adaptée pour le traitement du contentieux des étrangers non admis sur le territoire national.

1.3 L'édification de l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy Charles de Gaulle

En préfaçant l'ouvrage « la Justice en ses temples. Regards sur l'architecture judiciaire en France »⁸, Robert Badinter s'exprime comme suit :

« ... Si toute société comporte ainsi des mécanismes judiciaires, si les institutions judiciaires répondent à une même finalité, l'idée de justice qui les inspire est variable, parce qu'en cette idée se retrouve un ensemble complexe de valeurs, de rites et de pouvoirs. D'où la nécessité de saisir les fonctions plus complexes et plus secrètes de la Justice : exprimer les valeurs, traduire un système de pouvoirs. Or si ces principes sont proclamés dans les codes et les jugements, ils vont s'exprimer aussi dans des formes plus immédiatement accessibles aux justiciables et plus visibles dans sa cité. Seuls les juristes connaissent la loi et rares sont ceux qui dans la vie ont affaire à la justice. Mais que dans la cité s'élève le palais où se rend la Justice, et, dans l'édifice, son architecture et ses œuvres d'art, s'inscrira une certaine idée de la Justice. Il existe ainsi une lecture à pierre ouverte des palais de Justice ».

1.3.1 Les étapes de la construction

Après abandon successif de la ZAPI 1 et de la ZAPI 2, la ZAPI 3 a été mise en service en 2001 sur la zone de fret n°1 à proximité immédiate tant des voies menant à la piste que de l'aérogare n° 2.

Dès l'origine, le ministère de l'intérieur a envisagé l'aménagement d'un équipement spécifique sur l'emprise de la nouvelle ZAPI 3 afin d'y tenir des audiences pour le traitement du contentieux judiciaire concernant les étrangers dont l'entrée en France est refusée.

Les dispositions de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 –devenu après codification l'article L 222-4 du CESEDA – ont été modifiées par la loi n° 2003-1119 du 20 novembre 2003. Dès promulgation de ce texte, selon lequel le JLD dispose de la faculté de tenir des audiences sur une emprise aéroportuaire, le projet d'installer à Roissy une annexe du

⁸ Poitiers : Brissaud, Paris : Errance , 1992, 325 p, 335 ill
Préface de Robert Badinter

TGI de Bobigny a pris corps. C'est ainsi qu'à cette période la création d'une première salle d'audience et l'aménagement de locaux annexes ont été envisagés dans l'enceinte de la ZAPI 3.

Toutefois les modalités de fonctionnement requises pour la tenue des audiences du JLD concernant les étrangers en séjour irrégulier ont été précisées par la jurisprudence.

Par trois arrêts rendus le 16 avril 2008, la Cour de Cassation a ainsi considéré que la proximité immédiate des lieux de rétention administrative telle que prévue par l'article L552-1 du CESEDA était exclusive d'un emplacement dans l'enceinte même du centre de rétention administrative⁹. Cette position a été validée par le Conseil constitutionnel qui a censuré le législateur pour avoir inséré dans l'article 101 du projet de loi pour la performance de la sécurité intérieure une formule selon laquelle la salle d'audience du JLD pouvait être implantée « au sein » des C.R.A., alors que ceux-ci sont fermés au public¹⁰. Il sera revenu dans la deuxième partie du rapport, sur ces jurisprudences.

Certes, compte-tenu de la rédaction différente des articles L 222-4 et L 552-1, l'annexe judiciaire susceptible d'être mise en service auprès d'une ZAPI ou d'un C.R.A. ne relève pas d'un même cadre juridique. Cependant des conséquences des décisions qui venaient d'être rendues pour les centres de rétention ont paru devoir être tirées aussitôt pour les zones d'attente.

Aussi bien, par lettre adressée le 16 novembre 2009 au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, la ministre d'Etat, ministre de la justice, avait-elle observé que l'équipement aménagé à la ZAPI 3 de Roissy ne répondait pas aux exigences légales et jurisprudentielles. Dans la perspective d'une restructuration des lieux, ont été alors évoqués expressément la nécessité d'un accès public conforme au respect du principe de la publicité des débats et une signalétique claire.

Après report de cette opération dans l'attente d'une décision de financement, un jury a été organisé le 2 décembre 2010 au TGI de Bobigny pour la désignation de l'architecte chargé de la réalisation de l'ouvrage en tenant compte des nouvelles prescriptions. L'avant-projet définitif a été validé le 19 mars 2012. Les plans ont pu être arrêtés le 14 juin 2012¹¹. Les travaux financés par le ministère de l'intérieur ont été engagés le 20 septembre 2012 avec une livraison prévue au 5 mai 2013. Le procès-verbal de réception des travaux date du 18 juillet 2013.

1.3.2 L'état actuel

Selon le projet de convention d'attribution par le ministère de l'intérieur des locaux issus d'une propriété de l'Etat au ministère de la justice, l'annexe du TGI de Bobigny devrait être située au n° 219 route du Noyer au Chat à Tremblay en France (93290) sur une parcelle jouxtant la voie publique et séparée des bâtiments de la ZAPI. Elle se présente effectivement aujourd'hui comme le siège d'une juridiction.

L'entrée principale des piétons et véhicules donne sur la façade principale et permet d'en apercevoir le fronton qui porte ostensiblement l'inscription : « Annexe du Tribunal de Grande Instance de Bobigny ».

⁹ Conférer Cass. Civ. 1 arrêts numéros 559, 560 et 561- Bull.Cass.1. sur pourvois n° n06-20.390, p06-20.291 et b06-20.978

¹⁰ Décision n° 211-625 DC du 10 mars 2011

¹¹ Voir annexe n° 3 accès et parcours du TGI de Bobigny sur le secteur de la ZAPI de Roissy

Toujours à l'extérieur du bâtiment, des dispositions ont été prises pour favoriser, d'une part, l'entrée du public et créer, d'autre part, des entrées et circuits dédiés aux divers utilisateurs. Quelques travaux supplémentaires pour le déplacement de clôtures aux abords de l'édifice afin d'accentuer l'impression souhaitable d'une séparation par rapport aux bâtiments voisins de la ZAPI 3 avaient été préconisés à l'occasion des dernières réunions du comité de pilotage constitué au TGI de Bobigny et sont en cours d'exécution.

Par ailleurs, les nouveaux aménagements intérieurs concernent notamment la création d'une seconde salle d'audience, d'une salle d'attente réservée aux étrangers appelés à comparaître, et de divers locaux destinés respectivement aux magistrats, fonctionnaires de greffe, avocats et traducteurs, ainsi que des liaisons informatiques directes avec les sièges du TGI de Bobigny et de la cour d'appel de Paris.

La visite des locaux ne laisse aucun doute sur le fait que l'on pénètre dans une enceinte judiciaire. Le hall d'accueil, muni d'un portique de contrôle, ouvre l'accès aux deux salles d'audience situées respectivement à droite et à gauche.

Ces deux salles d'audience ne diffèrent guère de celles des palais de justice classiques, la place respective des parties principales au procès étant équidistante de l'estrade où le juge est appelé à siéger avec l'assistance du greffier et le concours occasionnel du ministère public. Elles sont manifestement aménagées pour assurer la clarté, la sécurité et la sincérité des débats.

Nous ne sommes pas loin de la description d'une salle d'audience faite par Robert Badinter dans la préface précitée de l'ouvrage « La Justice en ses temples » :

« Le Président occupe une position centrale autour de laquelle tout s'ordonne, comme le débat judiciaire qu'il conduit. Le tribunal tout entier domine la salle. La relation du juge au justiciable s'établit de haut en bas. Le rapport de pouvoir s'inscrit ainsi dans l'espace judiciaire. Et ce n'est point par une erreur de menuiserie, comme on s'est plu longtemps chez les avocats à le dire, que le Ministère Public siège bien au-dessus du parquet de la salle d'audience, au même niveau que le tribunal. La puissance de l'Etat, qu'elle incarne dans le pouvoir de poursuivre ou dans le pouvoir de juger, s'exprime dans cette élévation, qui marque au justiciable, et d'abord à l'accusé et au prévenu qu'il est sujet de l'autorité judiciaire ».

On vérifiera plus loin dans la seconde partie du rapport consacrée à la conformité aux exigences du droit national et européen si l'annexe judiciaire ainsi conçue et son environnement actuel répondent aux exigences du procès équitable et de la publicité des débats, ainsi qu'au respect du principe d'impartialité réelle et apparente du tribunal.

2. Les réponses de la mission aux questions posées

2.1 Cadre juridique de l'annexe judiciaire installée auprès de la zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle

D'une façon générale, la tenue d'audiences judiciaires dans l'enceinte même d'un tribunal, exclusivement, n'est pas un principe intangible. La possibilité de délocaliser les audiences dans un lieu extérieur au tribunal est expressément prévue dans le code de l'organisation judiciaire, le plus souvent pour améliorer la proximité avec le justiciable.

Le régime de la délocalisation du contentieux relatif à la prolongation du maintien en zone d'attente des étrangers dont l'entrée sur le territoire est refusée, n'est pas sans ressemblance avec celui des « chambres détachées » d'un tribunal de grande instance dont la création est expressément prévue par le code de l'organisation judiciaire aux termes de son article R 212-20, ou bien encore celui des audiences foraines susceptibles d'être fixées par ordonnance du premier président d'une cour d'appel. Le rapport de la mission confiée à Serge Daël, sur la carte judiciaire, préconise ainsi la création de chambres détachées afin de remédier aux insuffisances de la carte judiciaire¹².

La loi du 6 juillet 1992 qui a créé les zones d'attente des ports et des aéroports, prévoyait qu'un décret pourrait définir les ressorts de tribunaux dans lesquels le juge pourrait statuer sur les prolongations du maintien des étrangers en zone d'attente « dans une salle d'audience spécialement aménagée sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire ». Cette loi n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel.

C'est désormais par convention entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur que ces salles d'audiences annexes à un tribunal de grande instance sont créées. Il convient maintenant de préciser quels sont les critères de localisation par rapport à la zone d'attente elle-même, tels qu'ils ont été retenus par le législateur et interprétés tant par le Conseil constitutionnel que par les juridictions administratives et judiciaires.

2.1.1 Les annexes judiciaires installées auprès des ZAPIS peuvent être à « proximité immédiate » de celles-ci

La loi du 27 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, a modifié les articles 35 bis devenus L 552-1 du CESEDA relatif aux centres de rétention administrative et l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, devenu l'article L 222-4 du CESEDA relatif aux zones d'attente.

Dans sa rédaction issue de cette loi de 2003, déférée au Conseil Constitutionnel, l'article 35 bis disposait, s'agissant des salles d'audience délocalisée des centres de rétention administrative, que « si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, il statue dans cette salle. ». Quant à l'article 35 quater, il disposait que « le juge des libertés et de la détention statue au siège du tribunal de grande instance. Toutefois, si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire, il statue dans cette salle ».

¹² Voir annexe n°4 Extraits du rapport de la mission présidée par Serge Daël, conseiller d'Etat honoraire, sur l'évaluation de la carte judiciaire.

Les parlementaires requérants soutenaient que cette possibilité d'organiser des audiences dans des salles spéciales, hors du tribunal, faisait échec au caractère public des débats, aux droits de la défense et au droit à un procès équitable.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions relatives aux salles d'audience des centres de rétention étaient conformes à la constitution :

«...qu'en autorisant le recours à des salles d'audience spécialement aménagées à proximité immédiate des lieux de rétention ou à des moyens de télécommunication audiovisuelle, le législateur a entendu limiter des transferts contraires à la dignité des étrangers concernés, comme à une bonne administration de la justice ; que, par elle-même, la tenue d'une audience dans une salle à proximité immédiate d'un lieu de rétention n'est contraire à aucun principe constitutionnel ; qu'en l'espèce, le législateur a expressément prévu que ladite salle devra être « spécialement aménagée » pour assurer la clarté, la sécurité et la sincérité des débats et permettre au juge de statuer publiquement »¹³.

Pour ce qui est des salles d'audience des zones d'attente, les griefs des requérants étaient identiques et le Conseil constitutionnel s'est prononcé par simple référence à ce qu'il avait jugé pour les salles d'audience des centres de rétention administrative : « Considérant que ces griefs sont identiques à ceux visant les dispositions analogues figurant à l'article 49 de la loi déferée ; qu'ils doivent être rejetés pour les mêmes motifs ».

Toutefois le texte des deux articles 35 bis et 35 quater ne sont pas identiques. Le premier précise que les salles d'audience peuvent être créées sur l'emprise aéroportuaire et le second « à proximité immédiate » des centres de rétention.

Certes, le Conseil constitutionnel fait une distinction entre la situation de la personne retenue et celle de la personne maintenue, ainsi que cela résulte de sa décision précitée du 22 février 1992 : « il y a lieu de relever à cet égard que le maintien d'un étranger en zone de transit¹⁴ dans les conditions définies par l'article 35 quater-I ajouté à l'ordonnance du 2 novembre 1945 par l'article 8-I de la loi déferée n'entraîne pas à l'encontre de l'intéressé un degré de contrainte sur sa personne comparable à celui qui résulterait de son placement dans un centre de rétention en application de l'article 35 bis de l'ordonnance précitée ».

Cependant cette distinction qui ne se rapporte qu'au degré de contrainte pesant sur l'étranger, est, à notre sens, sans influence sur les conditions dans lesquelles une annexe judiciaire peut fonctionner pour juger des prolongations du maintien en zone d'attente ou en centre de rétention. Il s'agit dans les deux cas de connaître de la prolongation d'une privation de liberté.

Il nous semble ainsi possible d'induire du raisonnement par référence du Conseil constitutionnel que pour les zones d'attente, les salles d'audience peuvent être, comme pour les centres de rétention administrative, à « proximité immédiate » de la zone, la situation sur « l'emprise de la zone aéroportuaire », plus large, ne l'excluant pas.

¹³ 2003-484 DC du 20 novembre 2003. loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité

¹⁴ Dénomination à l'époque des actuelles zones d'attente

2.1.2 Les salles d'audience ne peuvent être « au sein » des ZAPIS

Cette notion de « proximité immédiate » a été précisée ultérieurement par les juridictions pour ce qui concerne les centres de rétention.

En 2008, la Cour de cassation, par trois arrêts déjà cités du 16 avril, a précisé cette notion en ce qui concerne les centres de rétention. Elle a ainsi jugé que « la proximité immédiate exigée par l'article L551-1 du CESEDA est exclusive de l'aménagement spécial d'une salle d'audience dans l'enceinte du centre de rétention ».

Cette jurisprudence a été confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 10 mars 2011 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dont l'article 101 autorisait le juge des libertés et de la détention à tenir l'audience de prolongation d'une mesure de rétention administrative au-delà de quarante-huit heures dans une salle d'audience située « au sein », et non plus seulement à proximité, du centre de rétention administrative. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « les centres de rétention administrative sont des lieux de privation de liberté destinés à recevoir les étrangers qui n'ont pas le droit de séjourner sur le territoire français dans l'attente de leur retour, volontaire ou forcé, dans leur pays d'origine ou un pays tiers ; **que ces centres sont fermés au public ; que, dès lors, en prévoyant que la salle d'audience dans laquelle siège le juge des libertés et de la détention peut être située au « sein » de ces centres, le législateur a adopté une mesure qui est manifestement inappropriée à la nécessité, qu'il a rappelée, de « statuer publiquement »** ; qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs présentés par les requérants, l'article 101 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ».

La mission estime que cette jurisprudence est parfaitement transposable aux salles d'audience créées pour connaître de la prolongation de la durée du maintien en zone d'attente des étrangers ayant fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français.

En effet le critère sur lequel s'est fondé le Conseil constitutionnel est celui du caractère fermé des centres de rétention, incompatible avec la publicité des débats sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant. **Or la zone d'attente est également un centre fermé qui certes ne dépend pas de l'administration pénitentiaire, ainsi que le précise le dernier alinéa de l'article L 221-2 du CESEDA, mais que l'étranger ne peut quitter à tout moment que « pour toute destination de son choix située hors de France. » et aucunement pour une destination en France (article L221-4 du CESEDA).**

De même, les conditions posées de façon positive pour les salles d'audience des centres de rétention administrative par l'arrêt de la cour de cassation du 12 octobre 2011, peuvent à notre sens, être transposées aux salles d'audience des zones d'attente : « ayant constaté que la salle d'attente était autonome et hors l'enceinte du centre de rétention administrative, qu'elle était accessible au public par une porte donnant sur la voie publique et qu'une clôture la séparait du centre de rétention de sorte que l'étranger devait sortir de ce centre pour accéder à la salle d'audience, le premier président en a exactement déduit que cette salle, implantée à proximité du centre et non à l'intérieur de celui-ci, répondait aux exigences posées par l'article L552-1 du CESEDA et par l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme »¹⁵.

¹⁵ Voir Cass.Civ.1 rejet. Bull 2011 I n°167

Le Conseil d'Etat devait statuer dans des termes équivalents, toujours pour les annexes judiciaires des centres de rétention, dans une décision du 18 novembre 2011¹⁶ : « que la tenue d'une audience dans une salle à proximité immédiate d'un lieu de rétention n'est, dès lors qu'elle n'est pas située dans le centre lui-même, pas contraire à l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il ressort des pièces du dossier que les salles d'audience, dépendant du ministère de la justice, sont prévues en dehors des centres eux-mêmes, qu'il existe une entrée publique autonome située avant l'entrée dans les centres et que ces salles ne sont pas reliées aux bâtiments composant les centres ; que ces conditions permettent au juge de statuer publiquement, dans le respect de l'indépendance des magistrats et de la liberté des parties ; que, dès lors, les moyens tirés d'une méconnaissance des principes d'indépendance et d'impartialité de la justice ainsi que ceux tirés d'une violation du droit à un procès équitable ne peuvent qu'être écartés ».

A la lumière de ces décisions de jurisprudence, il conviendra d'examiner si la situation et les conditions actuelles de fonctionnement de l'annexe judiciaire du tribunal de grande instance de Bobigny sont conformes à ces principes.

2.2 La justification d'audiences délocalisées à proximité de la ZAPI de Roissy Charles de Gaulle

2.2.1 Le prétexte d'une commodité de gestion des services de police et d'une économie pour le budget de l'Etat

Afin de justifier l'installation d'une annexe judiciaire sur la zone aéroportuaire de Roissy CDG, il a été souvent avancé qu'il en résulterait une réduction de coût pour l'Etat. Le principal argument est tiré, à cet égard, des dépenses engendrées par le transfert sous escorte des étrangers déferés devant la juridiction du JLD depuis Roissy jusqu'à Bobigny, opération imposant quotidiennement la réquisition de policiers des compagnies républicaines de sécurité pendant une journée entière.

Tout d'abord il est permis de relever qu'il serait contestable de vouloir, à partir de telles considérations, légitimer un éloignement du siège de la juridiction compétente pour la tenue des audiences ordinaires.

Mais surtout l'espoir d'une économie budgétaire par le recours à de nouvelles modalités de fonctionnement du fait de la mise en service de l'annexe sur l'emprise de l'aéroport de Roissy est tout à fait illusoire. Il s'agirait en fait d'un simple transfert de charge entre le ministère de l'intérieur et celui de la justice avec un résultat final probablement très négatif pour le budget global de l'Etat. En effet l'économie retirée de la diminution du nombre de fonctionnaires chargés d'assurer à la fois l'escorte jusqu'à Bobigny des étrangers, leur surveillance au sein du tribunal et la police des audiences se trouverait amplement compensée par les nouveaux frais issus d'un déplacement en zone aéroportuaire des magistrats, greffiers, auxiliaires de justice et interprètes.

Certes en ce domaine aucun calcul définitif ne saurait être arrêté avant une mise en service effective de l'annexe du tribunal de Roissy. Cependant les chefs du TGI de Bobigny ont d'ores et déjà évalué un surcoût prévisionnel très conséquent : renforcement des effectifs par des emplois en temps plein pour les magistrats et fonctionnaires, frais de justice pour le

¹⁶ Voir CE n° 335532

règlement des interprètes et les indemnités de transport. Les données de cette étude prospective sont suffisamment édifiantes.¹⁷

2.2.2 L'amélioration du fonctionnement de la justice et la préservation de la dignité des étrangers

Comme il a été précédemment indiqué, il ressort de la décision précitée DC n°2003-484 du 20 novembre 2003 du Conseil constitutionnel que la tenue d'audiences délocalisées à proximité immédiate des lieux de rétention administrative n'est contraire à aucun principe constitutionnel en ce qu'elle tend à limiter des transferts contraires à la dignité des étrangers et à assurer une bonne administration de la justice. Les mêmes principes doivent être retenus lorsqu'il y a lieu de statuer sur le sort des étrangers dont l'entrée en France est refusée et se trouvent ainsi maintenus en zone d'attente.

Actuellement restent intolérables, pour le respect des droits de l'homme, le transfert massif des étrangers de la ZAPI de Roissy vers le siège du TGI de Bobigny (34 kms aller-retour en circulation urbaine), la durée de leur attente dans des locaux réservés au confort fort sommaire, et l'impossibilité pratique d'un appel des causes permettant d'aboutir à une fluidité correcte du passage à l'audience et à une plus grande célérité de la réponse judiciaire. Un aménagement du palais de justice de Bobigny pour le traitement du contentieux spécialisé du JLD ne pourra manifestement pas résoudre toutes ces difficultés liées à un traitement global au quotidien de trop nombreuses affaires.

Or la mise en œuvre d'audiences délocalisées à proximité de la ZAPI offrirait de meilleures solutions grâce à la rapidité de l'accès à la salle d'audience pour l'étranger et à la faculté d'individualiser sa comparution du fait du rapprochement entre la GASAI et le greffe de la juridiction.

En l'état actuel du projet, la salle d'attente réservée aux étrangers au sein de l'enceinte judiciaire ne comporte que 6 à 8 places et correspondrait donc à une gestion individualisée de leur comparution, et ce d'autant plus que la proximité du GASAI avec le greffe de la juridiction ne manquerait pas de faciliter une communication directe autorisant la maîtrise convenable du rôle de l'audience au travers de l'appel successif des causes qui doit demeurer placé sous la responsabilité exclusive du président de l'audience (article 438 CPC).

Pourrait être aussi résolu le problème posé par la situation de l'étranger qui, tout en ayant bénéficié d'une décision de refus de prolongation de maintien en zone d'attente, doit néanmoins rester à la disposition de la justice jusqu'à l'expiration du délai de six heures au maximum accordé au ministère public pour exercer son recours éventuel en suspension devant le premier président de la cour d'appel. Afin d'éviter alors un maintien dans le secteur réservé de l'annexe judiciaire, il suffirait de remettre à l'étranger, en fin d'audience, un extrait de la décision rendue à son profit. Ce document lui sera utile lorsqu'il devra revenir dans la zone hôtelière relevant de la ZAPI 3 pour y récupérer ses affaires personnelles et obtenir le sauf conduit nécessaire à son entrée sur le territoire national. L'étranger devra attendre sur place la notification de la décision prise par le parquet. Le processus de sa sortie s'en trouverait ainsi beaucoup mieux garanti et grandement facilité.

¹⁷ Annexe n°13 : fiches destinées à une étude du coût de mise en service de l'annexe à Roissy

2.3 La conformité de l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy Charles de Gaulle aux exigences du droit constitutionnel et conventionnel

Les exigences européennes et nationales quant au déroulement du procès équitable, se déclinent en trois principes : la garantie des droits par un recours effectif à la juridiction, la publicité de l'audience, l'impartialité de la juridiction.

2.3.1 La garantie des droits de l'étranger non admis

Au-delà de l'effectivité du recours en droit, il y aura lieu d'examiner si les conditions du procès équitable et de l'égalité des armes sont réunies en fait.

2.3.1.1 Effectivité du recours

Le contentieux de l'entrée des étrangers sur un territoire national n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme. La cour européenne a en effet jugé dans un arrêt *Maaouia c/ France* du 5 octobre 2000¹⁸ que « les décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers n'emportent pas contestation sur des droits ou obligations de caractère civil du requérant (c'est-à-dire de l'étranger) ni n'ont trait au bien fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui, au sens de l'article 6-1 de la Convention.

Ce sont les articles 3, 5 et 13 de la Convention qui sont les articles pertinents en ce domaine et nous intéressera plus particulièrement ici, l'article 13 de la Convention qui dispose : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

Ainsi dans un arrêt du 26 juillet 2007, *Guebremedhin c/ France*, la Cour européenne relève que « le recours exigé par l'article 13 doit être effectif en pratique comme en droit » et que « l'effectivité d'un recours au sens de l'article 13 ne dépend pas d'une issue favorable pour le requérant. »

Dans la même optique, le Conseil constitutionnel reconnaît aux étrangers le droit à l'exercice de recours assurant la garantie de leurs droits et libertés¹⁹. Le droit au recours effectif est tiré par le Conseil de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. »

Toutefois le recours effectif dans le cas du contentieux judiciaire des étrangers implique que ces derniers, en défense dans le cas de la prolongation de leur maintien en zone d'attente, aient accès à un avocat, le cas échéant commis d'office, et à un interprète. D'où la nécessité de vérifier les données pratiques pour faciliter l'exercice de ces deux concours.

2.3.1.2 Présence d'un interprète et assistance d'un avocat

Par elle-même, la délocalisation des audiences dans l'annexe de Roissy ne porte pas atteinte à ces droits. Il conviendra cependant que l'organisation tant du service des interprètes de Bobigny que celui de l'aide juridictionnelle accordée aux étrangers qui la sollicitent, ne soit

¹⁸ Requête n°39652/98

¹⁹ Voir 93-325 DC précité sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France

pas entravée par les contraintes inévitables dues à l'éloignement du tribunal. Ces contraintes ne doivent pas dénaturer la portée de ces garanties au point de les rendre illusoire.

C'est ainsi que, par arrêt de rejet du 21 octobre 2011 précité, statuant sur pourvoi formé contre une ordonnance du premier président de la cour d'appel d'Amiens, la première chambre civile de la cour de cassation s'est prononcée en ces termes :

« attendu qu'ayant constaté que M X... avait été assisté d'un avocat et d'un interprète au cours de l'audience et que son avocat, ainsi que celui du syndicat des avocats de France, avait déposé des conclusions écrites, puis relevé que les dispositions des locaux judiciaires de Coquelles permettaient tant l'entretien des avocats avec leurs clients et leur interprète que le déroulement de l'audience dans des conditions matérielles adaptées à l'exercice des droits de la défense, le Premier président (...) a exactement retenu que les conditions dans lesquelles la défense de M.X... s'était déroulée respectait le principe de l'égalité des armes et a, ainsi, légalement justifié sa décision ».

Il faut admettre que les locaux de l'annexe judiciaire de Roissy ont été correctement conçus, tant pour favoriser les entretiens préalables avec les avocats et une assistance continue des interprètes, que pour permettre aux proches des étrangers déférés d'apporter, le cas échéant, sur place tous éléments utiles à la défense.

Dans le même esprit, une salle de réunion suffisamment spacieuse pouvant être équipée de liaisons informatiques et contenir un fonds documentaire a été réservée exclusivement aux avocats.

Enfin, des dispositions précises ont été prévues dans la perspective d'une ouverture de l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy afin que puissent être assurées - par l'entremise du bureau des interprètes rattachés au tribunal - une présence constante garantissant l'efficacité de la traduction lors des audiences. Le coût d'une telle opération a pu d'ailleurs être dès à présent évalué par les chefs de juridiction.²⁰

L'accès même à la juridiction de recours, située physiquement -compte tenu de ses aménagements extérieurs en cours ou futurs- en dehors de l'aire même de la ZAPI doit être considéré comme difficilement contestable. Les conditions pratiques apportées à l'exercice effectif de la garantie des droits de l'étranger semblent remplies.

Mais il convient d'examiner maintenant si l'emplacement de l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy est susceptible de porter atteinte à la publicité de l'audience et à l'impartialité de la juridiction.

2.3.2 La publicité de l'audience

Cette expression désigne « l'ensemble des moyens destinés à permettre d'informer le public de l'existence, du déroulement de l'issue d'une instance juridictionnelle »²¹; elle est une garantie contre l'arbitraire, une garantie de procédure essentielle, un point cardinal du procès équitable qui doit être public. La justice est rendue au nom du peuple français et le public doit pouvoir contrôler la manière dont la justice est rendue.

²⁰ Voir annexe n° 13 : fiche sur les frais d'interprétariat pour une étude prospective du coût de mise en service de l'annexe

²¹ Dictionnaire de la justice. Loïc Cadiet

Ce principe a valeur constitutionnelle. Il est garanti, en outre, tant par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme que par le Pacte de l'ONU sur les droits civils et politiques.

Pour assurer le respect de ce principe de publicité, une accessibilité satisfaisante est exigée. Celle-ci implique à la fois une claire identification des lieux et leur signalisation extérieure, et il ne faut pas perdre de vue que les mesures pratiques à prendre en ce sens doivent favoriser l'assistance aux débats, non seulement des parties au procès, de leurs mandataires et de leurs proches, mais aussi de tous les citoyens qui seraient désireux de s'informer sur le fonctionnement de la justice.

2.3.2.1 Identification de l'annexe judiciaire

Actuellement facilitée par l'aspect même depuis la voie publique de l'édifice construit, l'identification sera encore plus évidente pour ceux qui souhaitent – ou doivent – s'y rendre aussitôt que les clôtures initiales auront été déplacées. Cette opération en cours de réalisation permettra, une meilleure distinction entre, d'une part, le portail accédant directement à l'annexe judiciaire et, d'autre part, le parc de stationnement réservé aux véhicules de la PAF et jouxtant la zone d'enfermement de ZAPI 3.

Est de toute première nécessité, pour un immeuble implanté en bordure de la voirie publique, l'indication de son adresse. Or, l'annexe du tribunal de grande instance de Bobigny dispose d'une adresse déjà précisée : 219 route du Noyer au Chat à Tremblay en France (93320).²²

Il est ainsi permis de retrouver aisément la localisation de l'annexe soit par GPS soit par consultation des principaux sites du Web, tels que « Mapy », « Google Maps » ou « Michelin ». ²³

2.3.2.2 Signalisation extérieure de l'annexe judiciaire

Deux itinéraires d'accès, l'un par le réseau routier, l'autre à partir de la station du RER B « Charles de Gaulle 1 » sont retracés dans les mêmes documents cartographiques qui viennent d'être évoqués.

Le trajet depuis le numéro 219 route du Noyer au Chat jusqu'à l'autoroute du nord est inférieur à 4 kms. La station « Charles de Gaulle 1 », distante de 3,3 kms de l'annexe en empruntant les voies de la zone aéroportuaire, peut être reliée directement par ligne d'autobus, étant observé qu'un trajet peu commode à pied est évalué à 15 minutes.

Ces liaisons imposeront, à l'évidence, une signalisation extérieure. Le ministère de la justice a saisi à cet effet le ministère des transports le 9 août 2013. Il ressort par ailleurs d'un échange de correspondances entre le Président du tribunal de grande instance de Bobigny et le Préfet de Seine-Saint-Denis que le groupe « Aéroports de Paris » a répondu favorablement à la mise en place prochaine de panneaux indicateurs qui comporteront les mentions souhaitées. ²⁴

En l'état des mesures qui ont été d'ores et déjà prises et des améliorations encore attendues, les arguments qui sont avancés pour contester le projet de mise en service de l'annexe et qui sont relatifs à l'impossibilité pratique pour le public de la rejoindre et d'assister aux audiences tenues par le JLD ne paraissent pas devoir être retenus.

²² A rapprocher de la rubrique 1.3.2. État actuel des lieux

²³ Voir annexe 27 : références cartographiques

²⁴ Voir annexe n°16 : courriers datés respectivement des 18.07, 19.08, et 16.10.2013

2.3.3 L'impartialité

Cette impartialité s'apprécie non seulement en elle-même mais aussi au regard de la représentation du tribunal perçue par celui qui est l'objet du procès. L'impartialité se mesure aussi, aux yeux de ce dernier, dans la personne du juge.

2.3.3.1 L'impartialité du juge

Certes le JLD statuera en dehors de son milieu naturel, c'est-à-dire le palais de justice du siège de son tribunal. Il sera physiquement sur l'emprise aéroportuaire dont la sécurité et le contrôle de l'entrée sur le territoire national sont assurés par la police de l'air et des frontières (PAF).

L'isolement du JLD a été dénoncé par certaines des personnes interrogées. Cet isolement physique n'est pas contestable mais il sera atténué par les liaisons informatiques prévues. Elles lui permettront de communiquer rapidement et facilement par courrier électronique avec ses collègues notamment avec ceux qui ont eu à connaître d'une question similaire ou encore de rechercher une jurisprudence sur les bases de données accessibles au tribunal.

Il est intéressant de noter que les statistiques d'activité des JLD du TGI de Meaux, en ce qui concerne les prorogations de rétention administrative, sont restées stables après l'ouverture de l'annexe du Mesnil-Amelot à proximité des deux CRA voisins²⁵. La délocalisation a été sans effet sur leur jurisprudence.

Selon le système en vigueur au TGI de Bobigny - qui ne serait pas modifié en cas de mise en service de l'annexe - les audiences relatives au contentieux de la prolongation du maintien en zone d'attente, sont confiées, à tour de rôle, à chacun des six JLD que comprend la juridiction. C'est donc un jour par semaine que chacun d'entre eux devrait se rendre à l'annexe de Roissy. Ce roulement limite la portée des pressions susceptibles d'être exercées sur eux. Par ailleurs, tous les autres magistrats du siège du TGI de Bobigny sont appelés à statuer en la matière les fins de semaine et les jours fériés.

Le cas du juge qui statue sur la prolongation des hospitalisations d'office dans un milieu hospitalier²⁶, ou celui du juge et du tribunal de l'application des peines qui peuvent statuer dans un milieu carcéral (article D 49-13 du Code de procédure pénale) ne sont pas sans ressemblance.

On ne voit pas bien en quoi le fait pour les juges des libertés de se trouver dans une salle d'audience ainsi délocalisée pourrait représenter un risque de nature à entacher leur impartialité et cela d'autant moins que la mission préconise, comme nous le verrons, que les agents de la PAF ne soient plus présents dans l'enceinte du tribunal pour assurer les missions de contrôle et de sécurité des audiences.

2.3.3.2 L'impartialité du tribunal

Ainsi qu'il a été dit, la visite des lieux ne permet aucun doute sur le fait que l'on se trouve bien dans une juridiction.

²⁵ Voir annexe 17 : activité du service JLD de Meaux de septembre à novembre 2013

²⁶ Voir l'article 3211-12-2 du code de la santé publique résultant de la loi du 27 septembre 2013 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques

Mais l'impartialité de la juridiction doit être surtout appréciée dans le regard de l'étranger qui est soumis à la justice et fait appel à elle pour la défense de ses droits. Il est indispensable de préciser qu'en l'occurrence, il s'agira concrètement d'une personne à qui a été refusée l'entrée sur le territoire national et qui se trouve le plus souvent en situation d'inquiétude et de fragilité, ignorant fréquemment notre langue et en tous cas les usages du pays dans lequel il souhaite entrer.

Aujourd'hui, il a semblé à la mission, qu'il serait porté atteinte à ce principe d'impartialité apparente si les lieux restaient ne l'état, et cela pour deux motifs :

- L'accès direct de l'étranger depuis une zone privative de liberté à la salle d'audience sans sortir de cette zone
- L'accueil, le contrôle de l'entrée et la surveillance de l'audience confiés à la responsabilité du demandeur à l'instance.

a) L'accès direct à la salle d'audience

L'annexe judiciaire est contiguë à l'immeuble de la ZAPI : cette contiguïté ne fait pas obstacle en elle-même au respect des exigences constitutionnelles et conventionnelles. Toutefois, lorsque les auteurs du rapport ont visité les lieux, ils ont pu constater qu'une simple porte faisait communiquer directement la ZAPI à la salle d'audience. L'étranger devrait donc entrer depuis la zone d'attente par une porte communicante dans la partie de l'annexe qui lui est réservée. Il arriverait ainsi dans la salle d'audience sans quitter des lieux privatifs de liberté. Pendant ce cheminement, il ne pourrait éprouver aucune rupture de continuité par rapport à la situation qui était la sienne à l'intérieur de la ZAPI. L'obturation de ce passage s'impose, mais elle ne suffira pas.

Compte tenu de la configuration des lieux diverses solutions peuvent certes être envisagées.

Cependant, seule une sortie effective de la zone d'attente par l'extérieur avec un contournement du bâtiment judiciaire pour y accéder - après un passage devant l'entrée principale - par une autre entrée secondaire serait susceptible, d'après les auteurs du rapport, de satisfaire la nécessité de l'apparence d'impartialité. L'étranger maintenu doit avoir conscience de rejoindre un lieu particulier destiné exclusivement à l'exercice de la justice.

La mission propose un itinéraire d'accès depuis la ZAPI jusqu'à la partie de l'annexe réservée aux étrangers, incluant une conduite sous escorte à bord d'un véhicule jusqu'à une porte située à l'arrière du bâtiment judiciaire et un court cheminement pour atteindre ensuite la zone réservée aux étrangers au sein de l'annexe. Un projet de modification du parcours figure dans des documents annexés au présent rapport.²⁷

b) L'accueil, le contrôle de l'entrée et la surveillance de l'audience

Les locaux de l'annexe sont mis à la disposition du ministère de la justice qui en assure le fonctionnement et en supporte partiellement les coûts. La PAF y est simplement « chef d'établissement » ce qui signifie qu'elle doit être le correspondant pour la sécurité incendie en

²⁷ Annexe 29

vertu des règles du code de la construction et de l'habitation. Cette délégation est sans aucune incidence sur l'autonomie des locaux judiciaires.

Toutefois en référence à l'article 5 du décret du 1^{er} août 2003, la PAF assure aussi, sur toute la zone aéroportuaire, l'ensemble des missions de police judiciaire et administrative dévolues à la police nationale en matière de sécurité et de paix publiques, de renseignement et d'information. L'exercice de ces prérogatives au sein de l'annexe judiciaire est beaucoup plus problématique.

La PAF étant demanderesse à la prolongation du maintien de l'étranger en zone d'attente, ne doit-on pas, alors, en déduire que le fait de statuer dans ces conditions serait en contradiction avec le principe général selon lequel le juge ne saurait siéger au domicile de l'une des parties ?

Situé sur l'emprise de l'aérodrome, l'annexe du TGI de Bobigny doit apparaître comme un lieu autonome où la justice est rendue. C'est pourquoi il serait souhaitable que les agents de la PAF n'apparaissent pas y exercer des missions d'autorité publique.

Il faut observer qu'à ce jour, au tribunal de Bobigny, les fonctions d'accueil et de contrôle d'accès sont assurées par une société privée et celles ayant trait à la police de l'audience par les compagnies républicaines de sécurité, à l'exclusion de toute intervention de la PAF dans ces domaines.

Il conviendrait de confier l'ensemble de ces missions au sein de l'annexe judiciaire de Roissy à un autre service public de sécurité.

Mais le point crucial reste sans doute celui de la police même de l'audience. En effet, l'article 438 du code de procédure civile (modifié par décret n° 2010-1165 du 1^{er} octobre 2010) est ainsi conçu :

« Le président veille à l'ordre de l'audience. Tout ce qu'il ordonne pour l'assurer doit être immédiatement exécuté. Les juges disposent des mêmes pouvoirs sur les lieux où ils exercent les fonctions de leur état ».

Il est difficile de concevoir que la mise en œuvre effective de telles dispositions puisse être confiée, par une nécessaire délégation, à la partie demanderesse au procès.

Cette adaptation indispensable pour ce qui concerne l'emprise des locaux judiciaires imposera sans doute une modification de l'article 5 du décret du 1^{er} août 2003 qui dispose, en visant l'ensemble de la zone aéroportuaire, que la direction de la police aux frontières de l'aérodrome Charles-de-Gaulle assure « dans le même ressort, sous l'autorité (...) du préfet de la Seine-Saint-Denis (...), l'ensemble des missions dévolues à la police nationale en matière de sécurité et de paix publiques, de renseignement et d'information ». En vertu du même texte les fonctionnaires de la PAF y accomplissent en outre les missions de la police aux frontières définies à l'article 11 du décret du 2 octobre 1985 susvisé et participent, à ce titre, à l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à la circulation transfrontière, au séjour des étrangers en France et à la sûreté des moyens de transport aériens.

Mesures préalables à l'ouverture de l'annexe judiciaire du TGI de Bobigny préconisées par la mission.

Les auteurs du rapport considèrent que l'ouverture de l'annexe est **conditionnée** par la mise en œuvre préalable d'un certain nombre de mesures.

Certaines d'entre elles sont déjà en cours de réalisation :

- Déplacement des clôtures extérieures sur la voie publique et de clôtures intérieures vers la ZAPI 3
- Amélioration de la signalisation extérieure de l'annexe du tribunal de grande instance de Bobigny tant sur la voie publique que sur la zone aéroportuaire, à partir notamment de la station « Charles de Gaulle 1 » de la ligne du RER B.

D'autres préconisations n'ont pas été mises en œuvre à ce jour, même si certains de nos interlocuteurs ont estimé qu'elles étaient concevables. Elles constituent en tous cas pour la présente mission un préalable indispensable avant l'ouverture de l'annexe judiciaire :

- **Murer la porte communicante entre la ZAPI et la salle d'attente réservée aux étrangers**
- **Définir un itinéraire d'accès par l'extérieur entre la zone d'attente et l'annexe du TGI de Bobigny qui permettrait d'entrer dans l'enceinte judiciaire après un passage devant sa façade principale (voir projet de plan modificatif en annexe n°29)**
- **Substituer à la PAF un autre service public de sécurité pour les fonctions d'accueil au sein des locaux judiciaires, de contrôle de l'entrée et de surveillance de l'audience.**

L'ouverture de l'annexe judiciaire devrait, à notre sens, être différée tant que ces préconisations ne seront pas satisfaites.

ANNEXES

DU

RAPPORT

de la mission confiée à

*Madame Jacqueline de GUILLENCHMIDT
ancien membre du Conseil constitutionnel*

et

*Monsieur Bernard BACOU
Premier président honoraire de la cour d'appel
d'Aix-en-Provence*

*relative à la mise en service de l'annexe du TGI de
Bobigny sur la zone aéroportuaire de
Roissy Charles de Gaulle*

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

Documents annexes

- 1 Sites visités et personnes rencontrées
- 2 Extraits du rapport de la commission d'information de l'assemblée nationale sur les centres de rétention et les zones d'attente
- 3 Présentation des accès, parcours et locaux de l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy (plans du 14 juin 2012)
- 4 Extraits (page 26 à 36) du rapport de la mission sur l'évaluation de la carte judiciaire : structures d'accès du droit, audiences foraines, chambres détachées..... (10 février 2013)
- 5 Note DSJ au Cabinet GDS sur le fonctionnement du secteur judiciaire de ZAPI 3 à Roissy (22 février 2013)
- 6 Lettre du contrôleur général des lieux de privation de liberté au Président du TGI de Bobigny (17 juillet 2013)
- 7 Rapport du Président et du Procureur de la République de Bobigny aux chefs de la cour d'appel de Paris (23 juillet 2013)
- 8 Note interne DSJ sur les conventions d'attribution des locaux du Ministère de la justice pour les annexes des TGI de Meaux pour les 2 CRA du Mesnil-Amelot et de Bobigny pour la ZAPI de l'aéroport de Roissy-CDG (septembre 2013)
- 9 Note interne DSJ sur l'analyse juridique de la ZAPI de Roissy CDG (septembre 2013)
- 10 Lettre de la présidente du syndicat de la magistrature à la Garde des Sceaux (19 septembre 2013)
- 11 Courrier des parlementaires du Groupe CRC du Sénat à la Garde des Sceaux (19 septembre 2013)
- 12 Courrier de 12 députés de l'Assemblée Nationale à la Garde des Sceaux (20 septembre 2013)
- 13 Fiches du TGI de Bobigny destinées à une étude prospective du coût de la mise en service d'une annexe à Roissy (30 septembre 2013)

- 14 Note de la direction de la PAF de Roissy CDG sur le contexte aéroportuaire et ses propres activités (30 septembre 2013)
- 15 Motion des « parlementaires nationaux et européens de gauche » publiée dans le journal « Libération » (11 octobre 2013)
- 16 Echange de courriers relatifs à la signalisation routière de l'annexe du TGI de Bobigny sur la zone aéroportuaire de Roissy (juillet – octobre 2013)
- 17 Activités du service du JLD du TGI de Meaux de septembre à novembre 2013 (5 novembre 2013)
- 18 Note de la CNCDH sur les audiences délocalisées pour la zone d'attente (8 novembre 2013)
- 19 Note DSJ sur la prise en charge du contentieux des étrangers en France : audiences délocalisées à Marseille et Boulogne/Mer et traitement du contentieux pour les ZAPIS de Marignane et Orly (novembre 2013)
- 20 Note DSJ sur les pratiques judiciaires du recours aux audiences foraines (novembre 2013)
- 21 Etude réalisée par le bureau du droit comparé du SAEI sur le traitement des étrangers en zone aéroportuaire : Allemagne, Espagne, Pays-Bas et Royaume-Uni (novembre 2013)
- 22 Origine DSJ : statistiques sur les activités des JLD des TGI de Bobigny et de Meaux pour le contentieux des étrangers de 2010 à 2013 (novembre 2013)
- 23 Rapport prospectif du chef adjoint des unités GASAI-ZAPI de Roissy CDG (20 novembre 2013)
- 24 Argumentaire collectif - ANAFE, SAF, ADDE, SM, USMA, La Cimade, LDH, GISTI - sur la délocalisation des audiences à Roissy (25 novembre 2013)
- 25 Note de la direction de la PAF de Roissy CDG relatif à la fluidité des contrôles des passagers sur la plate-forme aéroportuaire de l'aéroport (novembre 2013)
- 26 Eléments chiffrés sur l'activité de la ZAPI 3 à Roissy CDG fournis par le directeur des étrangers en France au ministère de l'intérieur (10 décembre 2013)
- 27 Cartographie ayant trait à la situation de l'annexe du TGI de Bobigny à Tremblay-en-France et aux itinéraires d'accès tant depuis l'autoroute du nord sur la voie publique que de la station « Charles de Gaulle 1 » du RER B aux locaux judiciaires sur la zone aéroportuaire
- 28 Planches photographiques sur l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy
- 29 Proposition d'un plan modificatif du parcours prévu pour les étrangers non admis depuis la zone internationale d'attente jusqu'à la partie réservée de l'annexe du TGI de Bobigny

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°1---

Liste des sites visités et des personnes auditionnées

1°) Sites visités

- TGI de Meaux (locaux ayant été utilisés pour le contentieux JLD des étrangers avant l'ouverture de l'annexe du TGI au Mesnil-Amelot)
- Annexe du TGI de Meaux au Mesnil-Amelot
- CRA 2 et 3 de Mesnil-Amelot
- TGI de Bobigny (locaux actuellement utilisés pour le contentieux JLD des étrangers)
- Annexe du TGI de Bobigny sur la zone aéroportuaire de Roissy Charles de Gaulle
- Zone d'attente des personnes en instance sur la zone aéroportuaire de Roissy Charles de Gaulle (ZAPI 3)
- Groupe d'analyse et de suivi des affaires d'immigration (GASAI) de la PAF de Roissy

2°) Personnes rencontrées

-Elus

Mme Marie Anne Chapdelaine, députée d'Ile et Vilaine
Mme Fanélie Carrey-Conte, députée de Paris
M.Jean-Pierre Blazy, député du Val d'Oise
M.Elisabeth Pochon, députée de Seine Saint Denis

-Chefs de la cour d'appel de Paris

M.Jacques Degrandi, premier président de la cour d'appel de Paris
M.Jacques Falletti, procureur général près la cour d'appel

-TGI Meaux

Mme Marie-Christine Hebert-Pageot, vice-président assurant l'intérim de la présidence
M.Christian Girard, Procureur de la République près le TGI de Meaux
M.Michel Revel, vice-président en charge du contentieux de la rétention des étrangers, magistrat coordonnateur
M.Hervé Allain vice-président affecté au service des JLD
M.Bernard Rosat, directeur de greffe
M.Henri Gerphagnon, bâtonnier

-TGI Bobigny

M.Remy Heitz, président TGI Bobigny
Mme Sylvie Moisson, procureure de la République
Mme Martine Constant, vice-président en charge de la coordination du pôle civil du service des JLD
Mme Sophie Bardiau, vice-président affectée au service des JLD
Mme Françoise Lestrade, directrice de greffe du TGI de Bobigny
Sophie Leclercq, greffière en chef en charge de la coordination du service pénal et du service du JLD pénal et civil
Mme Florence Pfaab, greffière référente du service du JLD CESEDA
Mme Hamida Aimeur, adjoint administratif du service du JLD CESEDA
M.Robert Feyler, bâtonnier

Syndicats (représentants locaux) :

Mme Aida Chouk, vice-présidente chargée de l'application des peines au TGI de Bobigny, représentant le Syndicat de la magistrature

M. Cyril Papon, greffier au TGI de Bobigny, représentant la CGT

-Services de la PAF de Roissy

M.Denis Pajaud, directeur de la police aux frontières de Roissy et du Bourget

Mme Emmanuelle Lehericy, directrice adjointe de la police aux frontières de Roissy et du Bourget

M.Jean-Rodolph Monet, adjoint au chef des unités GASAI (GASAI : groupement d'analyse et de suivi des affaires d'immigration) – ZAPI (zone d'attente des personnes en instance)

-Organisations syndicales nationales

Syndicat de la Magistrature (SM) : Madame Françoise Martres, présidente et M. Xavier Gadrat, secrétaire national

Union syndicale des magistrats (USM) : M.Richard Samas Santafe, secrétaire national de l'USM

Union nationale des syndicats autonomes des services judiciaires (UNSA-SJ) : Mme Brigitte Bruneau-Berchère, secrétaire générale adjointe

-Personnalités

Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

M. Pierre Lyon-Caen, vice président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

Le représentant appartenant à l'ANAFE du collectif de diverses associations (rencontré dans les locaux de la CNCDH)

M.Pierre Antoine Molina, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur

M.Luc Derepas, directeur des étrangers en France au ministère de l'intérieur

M.Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°2---

Extraits du rapport de la commission d'information de l'assemblée nationale sur les centres de rétention et les zones d'attente (24 juin 2009)



N° 1776

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2009.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

sur les **centres de rétention administrative et les zones d'attente**,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Thierry MARIANI

Député,

en conclusion des travaux d'une mission d'information⁽¹⁾

La mission d'information sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente est composée de : M. Thierry Mariani, président ; M. Serge Blisko, M. Patrick Braouezec, M. Éric Ciotti, M. Michel Hunault, Mme George Pau-Langevin, M. Christian Vanneste.

INTRODUCTION 7

I. LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA RÉTENTION DES ÉTRANGERS NON ADMIS SUR LE TERRITOIRE OU EN INSTANCE D'ÉLOIGNEMENT 9

A. LE PLACEMENT EN ZONE D'ATTENTE DES ÉTRANGERS NON ADMIS SUR LE TERRITOIRE 9

1. La création des zones d'attente a permis de clarifier une situation juridique controversée 9

a) La situation antérieure à 1992 9

b) La difficile consécration législative des zones d'attente 10

2. Les modalités juridiques du maintien en zone d'attente d'un étranger non admis sur le territoire 11

a) Les étrangers pouvant être maintenus en zone d'attente 11

b) L'étendue de la zone d'attente 12

c) La durée du maintien en zone d'attente 13

3. Les différents types de zone d'attente 15

a) Une zone d'attente à part : la ZAPI 3 de Roissy 15

b) Deux zones d'attente intermédiaires : Orly et Marseille 16

c) Des dizaines de zones d'attente à l'activité très épisodique 18

B. LE PLACEMENT EN RÉTENTION DES ÉTRANGERS EN INSTANCE D'ÉLOIGNEMENT 17

1. La lente mise en place d'un cadre juridique de la rétention des étrangers en situation irrégulière 17

a) Jusqu'aux années 1970 : une rétention sans régime juridique et sans contrôle juridictionnel 17

b) La difficile mise en place d'un encadrement de la détention administrative des étrangers dans des locaux pénitentiaires 18

c) Depuis 1981 : une rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire 19

Le maintien en zone d'attente au-delà de 96 heures ne peut être autorisé que par le juge judiciaire, en l'espèce le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve la zone d'attente. Pour la principale zone d'attente, celle de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle, le TGI compétent est celui de Bobigny.

La requête au tribunal doit donc lui être adressée avant l'expiration du délai de 96 heures à partir de la décision initiale de placement. Cette décision doit émaner de l'autorité administrative qui a procédé à ce placement et elle doit être motivée et accompagnée de pièces justificatives. Il revient en effet à l'administration de justifier les raisons qui ont empêché le réacheminement de l'étranger non admis ou l'admission de l'étranger demandeur d'asile à la frontière pendant la phase administrative de maintien en zone d'attente.

D'ailleurs, la saisine du JLD constitue davantage une exception qu'une règle dans la mesure où la durée moyenne de maintien en zone d'attente était de 4 jours en 2007 : 18% des étrangers placés ont été maintenus au-delà de cette durée et 3% l'ont été au-delà de 12 jours.

Le contrôle du juge judiciaire porte sur le respect de libertés individuelles, c'est-à-dire sur la régularité de la privation de liberté subie par l'étranger, sur le respect des procédures relatives à l'entrée sur le territoire et au placement en zone d'attente, et enfin sur l'opportunité de prolonger ce placement.

Le JLD fixe la durée de la prolongation qui ne peut être supérieure à huit jours, portant la durée totale de séjour dans la zone d'attente à 12 jours.

Comme en matière de rétention administrative, en cas de refus de prolongation du maintien en zone d'attente par le JLD, le parquet a la possibilité, dans un délai de 4 heures suivant la notification du jugement, de demander au premier président de la Cour d'appel ou à son représentant de déclarer le caractère suspensif de l'appel. Pour les mêmes raisons que pour la rétention administrative, il semble que cette procédure soit très peu utilisée. Pourtant, à la différence de la situation rencontrée en matière de rétention, le maintien en zone d'attente concerne presque exclusivement le parquet de Bobigny, qui devrait donc être incité par la chancellerie à utiliser bien davantage cette procédure.

• **La deuxième saisine du JLD.**

Dans des cas exceptionnels, l'étranger se trouve toujours maintenu en zone d'attente au bout de 12 jours. L'autorité administrative a alors la possibilité de demander au JLD une nouvelle prolongation, pour une durée de 8 jours au maximum, portant la durée totale du séjour en zone d'attente à 20 jours.

Le JLD ne peut accepter cette nouvelle prolongation qu'à titre exceptionnel ou en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ. Ce dernier cas de prolongation du maintien en zone d'attente a été ajouté par la loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 : il permet de demander une nouvelle prolongation en cas de refus d'embarquement, notamment lorsqu'il intervient au terme de la première prolongation.

Par ailleurs, afin d'éviter un détournement des procédures d'asile à la frontière, la durée du maintien en zone d'attente est automatiquement ⁽¹²⁾ prolongée dans certaines circonstances :

— lorsque l'étranger maintenu fait une demande d'asile entre le quatorzième et le vingtième jour de sa présence en zone d'attente, cette présence est automatiquement prolongée de six jours supplémentaires, afin de permettre l'examen de sa demande ;

— lorsqu'un étranger qui s'est vu refuser l'admission au titre de l'asile forme un recours suspensif contre cette décision ⁽¹³⁾ dans les quatre derniers jours de la période de maintien (selon les cas entre le seizième et le vingtième jour ou entre le vingt-deuxième et le vingt-sixième jour), cette période est automatiquement prolongée de quatre jours afin que la décision du juge administratif ne soit pas rendue alors que l'étranger a été libéré. En théorie, bien qu'il s'agisse d'une très peu probable hypothèse d'école, la durée maximale du maintien en zone d'attente est de trente jours.

3. Les différents types de zone d'attente

La zone d'attente est avant tout un concept juridique puisqu'elle s'étend à l'ensemble des lieux où l'étranger qui a fait l'objet d'une mesure de placement en zone d'attente peut être conduit (poste frontière, hôtel, hôpital...). Il est donc difficile de délimiter précisément les zones d'attente en France, d'autant que leurs modalités de création sont assez souples.

a) Une zone d'attente à part : la ZAPI 3 de Roissy

La zone d'attente de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle est la seule à disposer de bâtiments d'hébergement spécifiquement et uniquement destinés à cet objet. En effet, 90 % des placements en zone d'attente prononcés le sont dans cette zone d'attente qui accueille non seulement les passagers en situation irrégulière arrivés à Roissy, de loin la plus grande frontière aérienne pour atteindre le territoire français, mais aussi des aéroports du Bourget et de Beauvais.

La zone d'attente comporte une partie hébergement, la ZAPI (Zone d'attente pour personnes en instance), qui peut héberger 164 personnes dans des bâtiments situés sur l'emprise aéroportuaire, dans la zone de fret n° 1 à proximité immédiate tant des voies menant à la piste, que de l'aérogare n° 2. Elle est qualifiée de « ZAPI 3 » car, avant qu'elle ne soit mise en service en 2001, les étrangers étaient maintenus en zone d'attente dans un étage réquisitionné d'un hôtel Ibis (la ZAPI 1), puis, pour faire face à l'augmentation des arrivées, dans un secteur du Centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot (la ZAPI 2).

La zone d'attente de Roissy est gérée par la police aux frontières.

b) Deux zones d'attente intermédiaires : Orly et Marseille

La zone d'attente de l'aéroport d'Orly accueille environ 1 000 personnes par an. Elle dispose de « locaux de jour » au deuxième étage de l'Aérogare Orly Sud : il s'agit d'une pièce d'environ 150 mètres carrés pouvant accueillir environ 20 à 25 personnes. La nuit, les personnes maintenues sont hébergées dans des chambres de l'hôtel « IBIS », situé sur la zone aéroportuaire.

La zone d'attente du Canet à Marseille constitue un secteur distinct du Centre de rétention administrative du Cannet, ouvert en juin 2006. Elle offre 34 places, mais elle est généralement sous-utilisée puisqu'elle n'accueille qu'une centaine de personnes par an.

c) Des dizaines de zones d'attente à l'activité très épisodique

Tout aéroport, port ou gare accueillant un trafic de voyageurs international est normalement doté d'une zone d'attente. Ainsi, il existe plus de 50 zones d'attente en métropole (dont 31 gérés par la police aux frontières et 21 par les douanes) et 70 outre-mer.

Beaucoup de ces zones d'attente ne sont cependant jamais utilisées pour accueillir des personnes non admises à la frontière ou demandant

l'admission au titre de l'asile. Néanmoins, elles existent juridiquement afin de pouvoir faire face à l'éventuelle arrivée d'une personne se trouvant dans ce cas. Dans d'autres zones d'attente, compte tenu de la modeste du trafic international, seules quelques personnes y sont maintenues chaque année, pour des durées généralement très courtes (de quelques heures à quelques jours). Ces zones d'attente se confondent généralement avec la zone internationale et les postes de contrôle aux frontières, parfois augmentées d'une salle supplémentaire disposant d'équipement sommaire, voire, dans quelques cas d'une ou plusieurs chambres. Cependant, quand ces zones d'attente accueillent relativement souvent des personnes maintenues pour des durées dépassant 24 heures, des accords sont généralement passés avec des hôtels pour l'hébergement de nuit.

B. LE PLACEMENT EN RÉTENTION DES ÉTRANGERS EN INSTANCE D'ÉLOIGNEMENT

Tout étranger, âgé de plus de dix-huit ans, présent sur le territoire français doit se trouver en situation régulière au regard de la législation sur les conditions de séjour sur le territoire. Pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois, un étranger doit être titulaire d'un titre de séjour, sauf s'il est ressortissant d'un État de l'Union européenne.

Ainsi, un étranger ne disposant pas d'un titre de séjour a vocation à quitter le territoire : celui-ci a pu se voir refuser l'octroi d'un titre de séjour, son titre de séjour a pu venir à expiration sans être renouvelé ou a pu lui être retiré ; il peut également ne jamais avoir demandé de titre de séjour. Dans la mesure où la plupart des étrangers concernés par une mesure d'éloignement n'exécutent pas spontanément la décision administrative prise à leur encontre, il est nécessaire de prévoir des modalités d'exécution forcée de la mesure d'éloignement. Afin de s'assurer que la personne qui est frappée d'une mesure d'éloignement ne se soustrait à cette mesure pendant la phase nécessaire à l'examen des recours auxquels elle a droit et à l'organisation matérielle de son retour, celle-ci doit être temporairement privée de liberté par l'autorité administrative, sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Cette forme de détention administrative est qualifiée de rétention administrative.

1. La lente mise en place d'un cadre juridique de la rétention des étrangers en situation irrégulière

a) Jusqu'aux années 1970 : une rétention sans régime juridique et sans contrôle juridictionnel

L'article 120 du code pénal de 1810 punissait « les gardiens et concierges des maisons de dépôt, d'arrêt, de justice ou de peine, qui auront reçu un prisonnier sans mandat ou jugement, ou sans ordre provisoire du Gouvernement ». Cette rédaction n'offrait donc qu'une application limitée du principe de l'*habeas corpus* en autorisant implicitement la détention de personnes sur « ordre du gouvernement ». Cependant, en votant la loi du 7 février 1933, le législateur a limité cette exception au principe de l'autorisation judiciaire de la détention aux seuls cas d'expulsion et d'extradition d'étrangers.

Ainsi, sur la base de l'article 120 du code pénal, l'administration pouvait mettre en détention des étrangers en instance d'éloignement du territoire, puisque ses agents ne risquaient pas de sanction pénale en procédant. Pour autant, si la détention administrative des étrangers se trouvait implicitement autorisée, elle ne l'était pas explicitement, ce qui induisait qu'elle ne faisait l'objet d'aucune réglementation, et donc d'aucun encadrement.

Malgré l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, et notamment de son article 66⁽¹⁴⁾, une circulaire du ministre de l'Intérieur du 11 juillet 1967 confirmait que l'article 120 du code pénal était une base suffisante pour détenir les personnes expulsées le temps d'organiser matériellement leur expulsion. Toutefois, cette circulaire précisait que la détention ne devait pas avoir lieu dans des locaux pénitentiaires, contrairement à la lettre de l'article 120 du code pénal.

b) La difficile mise en place d'un encadrement de la détention administrative des étrangers dans des locaux pénitentiaires

Bien que les plaintes formulées par des étrangers pour détention ou séquestration arbitraire aboutissent toutes à des non-lieux, confirmés par la Cour de cassation, le Gouvernement estima, à la fin des années 1970, qu'il était temps d'encadrer le dispositif de détention des étrangers. En effet, plusieurs polémiques se développèrent quant à la légalité de la détention d'étrangers en instance d'expulsion notamment dans un hangar sur le port de Marseille (futur Centre de rétention administrative d'Arenc).

Dans la mesure où la seule base légale de la détention administrative d'étrangers était l'article 120 du code pénal, la décision fut alors prise de mettre enfin en place un régime encadrant cette détention administrative. Cela impliquait notamment de respecter strictement l'article 120 du code pénal en détenant les étrangers expulsés dans des maisons d'arrêt :

— une circulaire des ministres de l'Intérieur et de la Justice du 21 novembre 1977 vint ainsi préciser l'application de l'article 120 : le ministre de l'Intérieur détenait seul le pouvoir d'incarcérer dans des maisons d'arrêt les étrangers, pour une durée de sept jours au maximum. Cependant, cette circulaire fut annulée par le Conseil d'État, celui-ci estimant que ses dispositions relevaient du pouvoir réglementaire général, et donc d'un décret ;

— un décret du 9 décembre 1978 fut donc pris « pour l'application de l'article 120 aux étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion » qui reprenait les dispositions de la circulaire ;

— l'intervention du législateur sembla cependant rapidement inévitable, notamment en raison du projet d'étendre l'utilisation de l'expulsion, jusque-là réservée aux étrangers troublant l'ordre public, à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Ainsi, le texte de la loi du 10 janvier 1980, tel qu'adopté par le Parlement, prévoyait que l'étranger en instance d'expulsion pouvait être détenu administrativement pendant une durée de sept jours. Au-delà, la prolongation de la détention devait être décidée par le juge judiciaire. Ce texte donnait donc un fondement législatif clair à une pratique mise en œuvre depuis plus de cinquante ans. Pourtant, saisi du texte adopté de cette loi, le Conseil constitutionnel invalida ces dispositions⁽¹⁵⁾, considérant que « la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible ». Il estimait alors que si l'intervention du juge au bout de 48 heures dans le domaine du maintien en zone d'attente était acceptable, il n'en va de même pour la rétention administrative dans la mesure où « l'intervention du juge n'est déclarée nécessaire que pour prolonger, au-delà de sept jours, le régime de détention auquel l'étranger est soumis ».

Afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel, la loi n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes permettait de réglementer enfin la détention administrative des étrangers en instance d'expulsion. Ceux-ci restaient détenus dans des locaux pénitentiaires sur décision du préfet, mais la prolongation de la détention au-delà de 48 heures ne pouvait être autorisée que par le juge judiciaire.

c) Depuis 1981 : une rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire

La loi n°81-973 du 29 octobre 1981 relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France insère dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 l'article 35 bis (aujourd'hui codifié aux articles L. 551-1 à L. 551-3 du CESEDA). Cet article prévoit la rétention administrative, « dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire » des étrangers en instance d'expulsion⁽¹⁶⁾. Le juge judiciaire doit autoriser la prolongation de la rétention au bout de 24 heures, lorsqu'il considère qu'il n'est pas possible d'assigner à résidence l'intéressé. En effet, jusqu'en 1993,

ANNEXE 1

Liste des zones d'attente gérées par la police aux frontières ou par les douanes (Rapport AN n° 1776, 24 juin 2009)

Zones d'attente gérées par les douanes (28 zones)

Département	Implantation	Arrêt	Commentaire
Côtes d'Armor	Aéroport de St-Brieuc	8 octobre 1992	
Finistère	Aéroport de Brest-Guipavas	3 février 1993	Aucune structure d'hébergement
	Aéroport de Quimper-Pluguffan	3 février 1993	Aucune structure d'hébergement
	Port de Roscoff	3 février 1993	Aucune structure d'hébergement
	Port de Brest	3 février 1993	Foyer des gens de mer
Gironde	Port autonome de Bordeaux	14 octobre 1998	Aucune structure d'hébergement
Hérault	Aéroport de Montpellier	9 août 2002	Hébergement dans hôtel
Isère	Aéroport de Grenoble-St-Geoirs	14 août 1992	Hébergement dans hôtel
Loire	Aéroport St Étienne Bouthéon	7 mai 1998	Hébergement dans hôtel
Manche	Port de Granville	15 janvier 1993	Hébergement dans hôtel
	Aéroport Cherbourg-Mauperthus	15 janvier 1993	Hébergement dans hôtel
Pyrénées-Atlantiques	Port de Bayonne	29 janvier 1997	Hébergement dans hôtel
	Aéroport de Biarritz (Anglet-Bayonne)	20 décembre 1995	Hébergement dans hôtel
	Aéroport de Pau	27 mars 1995	Pas d'aménagement
Pyrénées-Orientales	Port-Vendras	5 janvier 1995	Hébergement dans hôtel
	Aéroport de Perpignan	25 janvier 1995	Hébergement dans hôtel
Hauts-Savoie	Aérodrome d'Annecy-Meythet	23 avril 1993	
Seine-Maritime	Aérodrome du Havre-Octeville	6 octobre 1995	Aucune structure d'hébergement
	Port autonome de Rouen	6 octobre 1995	Aucune structure d'hébergement
	Aéroport de Rouen (vallée de Seine)	6 octobre 1995	Aucune structure d'hébergement

Zones d'attente gérées par la PAF (51 zones)

Département	Implantation	Arrêt	Commentaire
Zone Est			
Bas-Rhin	Aéroport Strasbourg-Entzheim	28 juillet 1992 puis 28 juillet 2000	Aucune structure d'hébergement sur le site
Haut-Rhin	Aéroport Bâle-Mulhouse	4 août 1992 (n° 98941)	Hébergement dans aéroport (niveau 2 — arrivées internationales) : mise à disposition de deux locaux séparés (hommes/femmes) de 20 m ² chacun équipés de deux fois six lits avec une table et six chaises. Sanitaire séparé avec douche. Un téléphone est disponible dans le couloir
Zone Nord			
Nord	Aéroport de Lille-Lesquin	26 avril 1994	Hébergement dans aéroport (salle des départs internationaux) : local de 12 m ² avec quatre lits pliants et une armoire. Aménagements sommaires, commodités réduites aux toilettes publiques
	Gare de Lille Europe	28 avril 1995	Aucun hébergement permanent. Salle d'embarquement Eurostar
	Port de Dunkerque	26 avril 1994 puis 13 septembre 1996	Hébergement au foyer des gens de mer au port Est de Dunkerque. Restauration assurée par la même structure.



Zones d'attente

Département	Installation	Arrêt	Caractéristiques
Pas-de-Calais	Gare de Calais-Fréthun	26 mars 1996	Hébergement à l'hôtel Holiday Inn de Calais
	Port de Calais	10 juillet 1992 puis 13 septembre 1996	Hébergement à l'hôtel Holiday Inn de Calais
	Port de Boulogne-sur-Mer	10 juillet 1992	Utilisation du foyer des marins
Zone Sud-Ouest			
Grande	Aéroport de Bordeaux-Mérignac	14 octobre 1999 puis 17 novembre 2006	Un local est prévu en zone internationale comprenant deux chambres de deux lits. Utilisation de l'hôtel Balladins à Mérignac
	Port de Bordeaux	14 octobre 1999 puis 17 novembre 2006	Utilisation de la zone d'attente de l'aéroport
Haute-Garonne	Aéroport de Toulouse-Magnac	31 décembre 2002	Utilisation d'un local de deux places hommes et deux places femmes. Extension possible sur la salle des vols retardés.
Paris et petite couronne			
Val-de-Marne	Aéroport d'Orly	5 août 1992 (n° 92-3811)	Comprend deux sites : — site de jour situé en zone réservée à l'aéroport (8 h à 20 h) : 25 places avec commodités afférentes (téléphone, TV, douche) ; — site de nuit : hôtel Ibis (six chambres doubles).
Val-d'Oise	Aéroport de Roissy CDG et le Bourget	8 janvier 2001 (n° 01-0041)	Hébergement en Zapi 3
Zone Sud-Est			
Rhône	Aéroport Lyon-St Exupéry	12 avril 2001	Six places d'hébergements : une chambre de deux lits et une chambre de quatre lits. Deux cabines téléphoniques et wc. Éventuellement hôtel Kyriad ou à défaut Sofitel.
	Aéroport Lyon-Bron	12 avril 2001	Même hébergement
Puy-de-Dôme	Aéroport Clermont-Ferrand Aulnat	6 janvier 1993	Hébergement prévu à l'hôtel Inter-hôtel situé sur la plate-forme aéroportuaire.
Zone Ouest			
Ille-et-Vilaine	Port de Saint-Malo	4 avril 1995	Aucune structure d'hébergement. Réquisition d'hôtel si besoin. Zone d'attente uniquement dans les gares maritimes de La Bourse et du Naye.
Loire-Atlantique	Aéroport de Nantes	17 février 1993 puis 17 janvier 2000	Hébergement à l'hôtel « Escala Oceania »
Manche	Port de Cherbourg	15 janvier 1993 puis 15 janvier 2007	Une chambre (2 lits) avec commodité dans l'enceinte des locaux de la PAE
Seine-Maritime	Port autonome du Havre	6 octobre 1995 puis 29 octobre 1999	Utilisation de la maison des gens de mer au Havre
Zone Sud			
Bouches-du-Rhône	Aéroport de Marseille-Provence	18 septembre 1992 puis 1 ^{er} juin 2006	Deux chambres de deux lits en équipement hôtelier et hébergement au Canet.
	Port autonome de Marseille	18 septembre 1992 puis 1 ^{er} juin 2006	Hébergement dans la zone d'hébergement du Canet : 17 places hommes et 17 places femmes séparés comprennent chacune huit chambres de deux lits et une chambre d'un lit (chambre avec douche, lavabo et wc).
Hérault	Port de Sète	22 août 2002 puis arr. n° 2005/01/0962 de 2005	Hébergement à l'hôtel Valky et Hôtel le National à Sète (deux chambres).
Alpes-Maritimes	Aéroport de Nice-Côte d'Azur (T1 et T2)	17 septembre 1992 et 12 octobre 1992 puis 2 mai 2001	Terminal 1 : pièce dans poste de police comprenant trois lits et un lavabo. Nurserie en zone de départ international. Terminal 2 : pièce dans poste de police comprenant trois lits (douche, wc, lavabo).



État	Implantation	Arrêté	Équipement
Aude	Port La Nouvelle	1 ^{er} décembre 1998 puis arr. n° 2005-11-1798	Hébergement à l'hôtel La Casimir et hôtel restaurant La Rascasse.
Corse ZA	Aéroport d'Ajaccio Campo dell'Oro	n° 92-1267 du 17 août 1992	Zone délimitée mais pas de structure d'accueil
	Port d'Ajaccio	n° 92-1268 du 17 août 1992	
	Aéroport de Figari Sud Corse	n° 92-1269 du 17 août 1992	
Haute-Corse ZB	Port de Bonifacio	n° 92-1270 du 17 août 1992	Zone délimitée mais pas de structure d'accueil
	Aéroports de Bastia-Poretta	n° 92-1233 bis du 29 juillet 1992 et n° 02/185 du 8 février 2002	
	Aéroport de Calvi Ste-Catherine		
	Port de Bastia		
Port de Calvi			
DOM-TOM			
Nouvelle-Calédonie	Aéroport de Tontouta	n° 310 du 13 mars 2000	Hébergement dans aéroport : quatre chambres (8 personnes, 16 à terme). Rénovation en cours.
St-Pierre-et-Miquelon	Port et aéroport de Saint-Pierre	30 décembre 1994	Hébergement dans hôtel
Polynésie française	Pas de zone d'attente à l'aéroport de Tahiti Faa		Hôtel Sofitel Maeva Beach fait office de zone d'attente — Projet de création d'une zone d'attente
Réunion	Aéroport de Gillot-Sainte-Marie	n° 1046 du 23 mai 2000	Hébergement dans aéroport : dix lits sur trois chambres, deux salles de bain avec toilettes (hommes et femmes) et une salle commune
	Aéroport de Pierrefonds Saint-Pierre	n° 3486 du 21 décembre 1998	Hébergement dans aéroport : deux lits (w.douches à proximité).
Zones Antilles			
Guyane	Aéroport de Cayenne Rochambeau	n° 1561 du 14 août 2000	Aucune structure d'hébergement : salle d'embarquement zones arrivées et départs.
Guadeloupe	Aéroport Pôle Caraïbes Abymes	14 septembre 1992	Une autorisation de programme concernant la création d'un local de 10 places pour la zone d'attente de l'aéroport de Pôle Caraïbes a été accordée en 2003
	Aéroport de Grand Case à St-Martin		
	Aéroport St-Jean-de-St-Barthélemy		
	Port de Pointe-à-Pitre		
	Port de Gustavia à St-Barthélemy		
Martinique	Port de Marigot à St-Martin	n° 92-2202 du 20 octobre 1992 mod. par a.r. n° 05-0983 du 7 avril 2005	Extension par la création d'un local d'hébergement nuit comprenant quatre lits. Bureau du SFAF port, pas d'hébergement de nuit (transfert à l'aéroport en cas de besoin). Dans le cadre de la reconstruction de gare inter-îles maritime, des locaux spécifiques seront dédiés à la zone d'attente
	Aéroport de Martinique/Aimé Césaire		
	Port de plaisance de Fort-de-France		
Mayotte	Port de commerce et de voyageurs de Dzauudzi (Petite-Terre)	n° 325 du 28 mai 2002	Un hébergement commun aux trois délimitations de zones d'attente. Deux chambres et une pièce sanitaire.
	Aéroport de Dzauudzi — Pamandzi (Petite-Terre)	n° 326 du 28 mai 2002	Dans l'immeuble hébergeant la brigade judiciaire de la PAF
	Port de Longoni (Grande-Terre)	n° 327 du 28 mai 2002	Un projet de rénovation de la ZA est en cours.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°3---

Présentation des accès, parcours et locaux de l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy (plans du 14 juin 2012)

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BOBIGNY

SUR LE SECTEUR JUDICIAIRE DE LA ZAPI DE ROISSY

PRESENTATION DES ACCES ET PARCOURS DU TGI



L'annexe du Tribunal de Grande Instance de Bobigny est un lieu où se côtoient différentes catégories de personnes.

Pour assurer un bon fonctionnement de l'annexe du TGI, le cheminement de ces personnes ne doit pas se croiser lors de l'instruction d'un dossier.

Ainsi, ces personnes empruntent des parcours différents au sein du bâtiment pour accéder aux salles d'audience ou de travail.

CHEMINEMENT « MAGISTRATS ET GREFFIERS »

CHEMINEMENT « AVOCATS »

CHEMINEMENT « MAINTENUS EN ZONE D'ATTENTE »

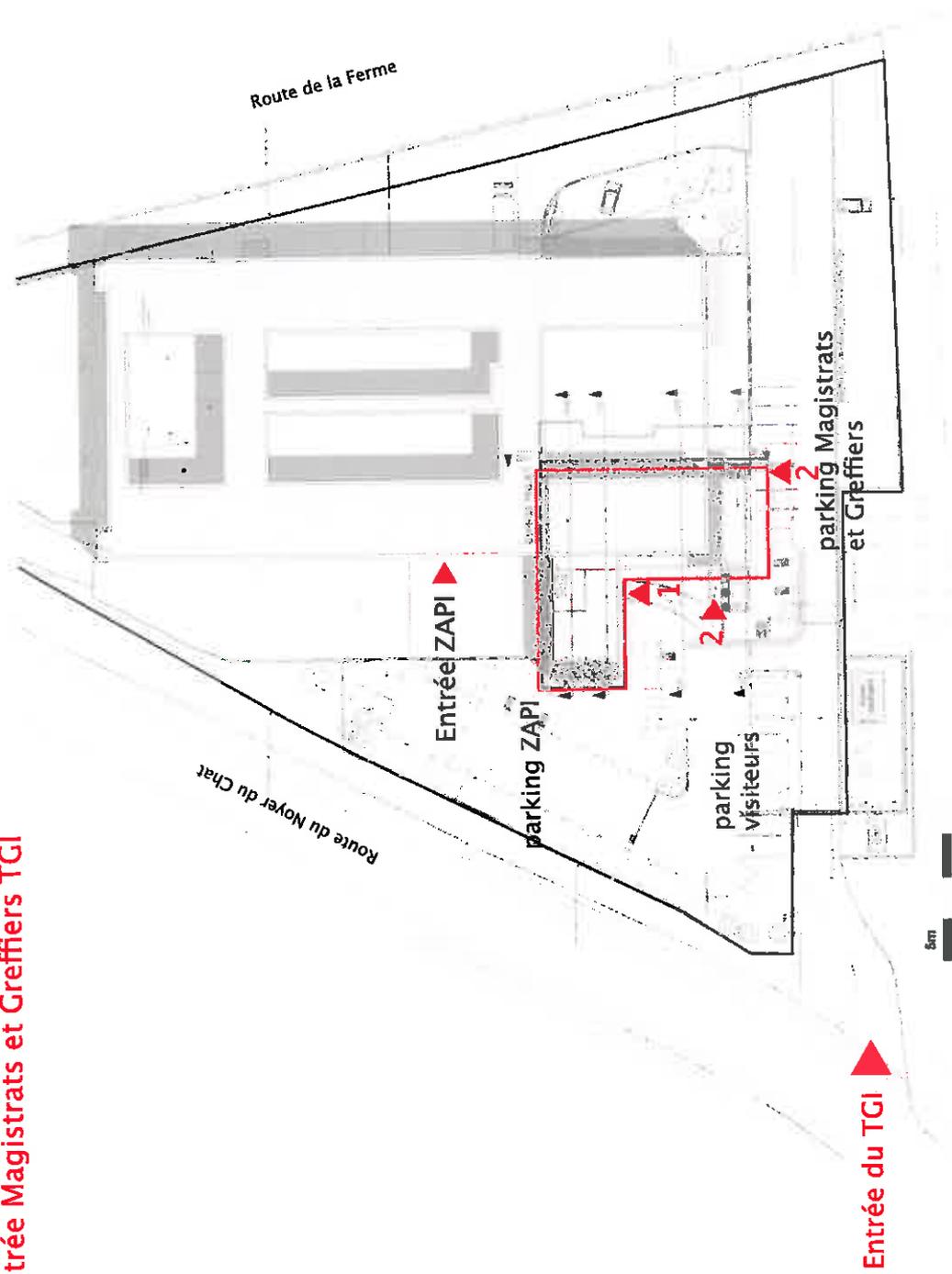
CHEMINEMENT « TOUT PUBLIC »



CHEMINEMENTS

PRESENTATION DES ACCES

- 1- Entrée Public et Avocats TGI
- 2- Entrée Magistrats et Greffiers TGI

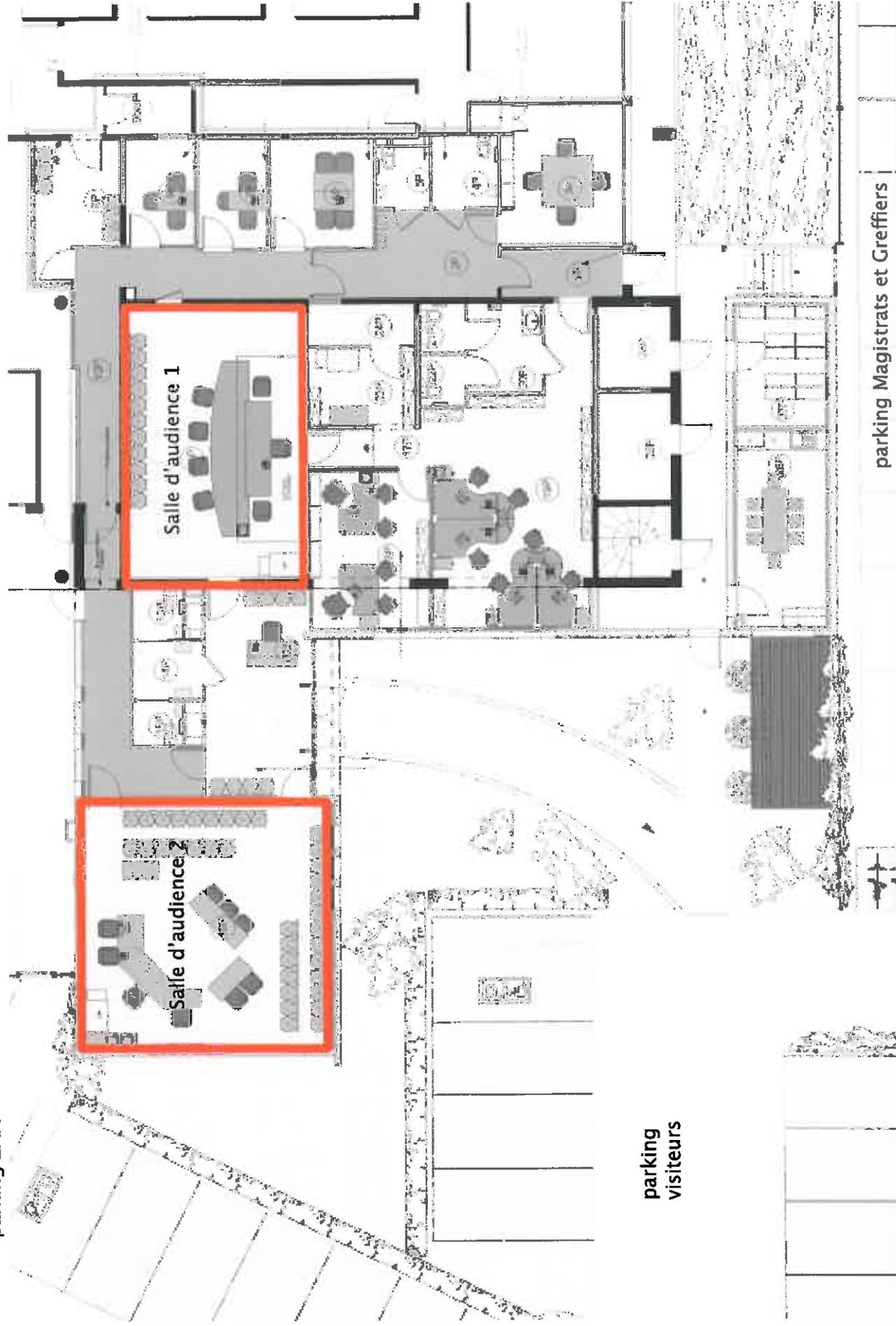


ACCES

PLAN MASSE

Logos for the judicial system (Cour de Cassation, Cour d'Appel, Tribunal de Première Instance) and the 'REPERCUSSIONS FINANCIERES' logo.

parking ZAPI



parking visiteurs

parking Magistrats et Greffiers

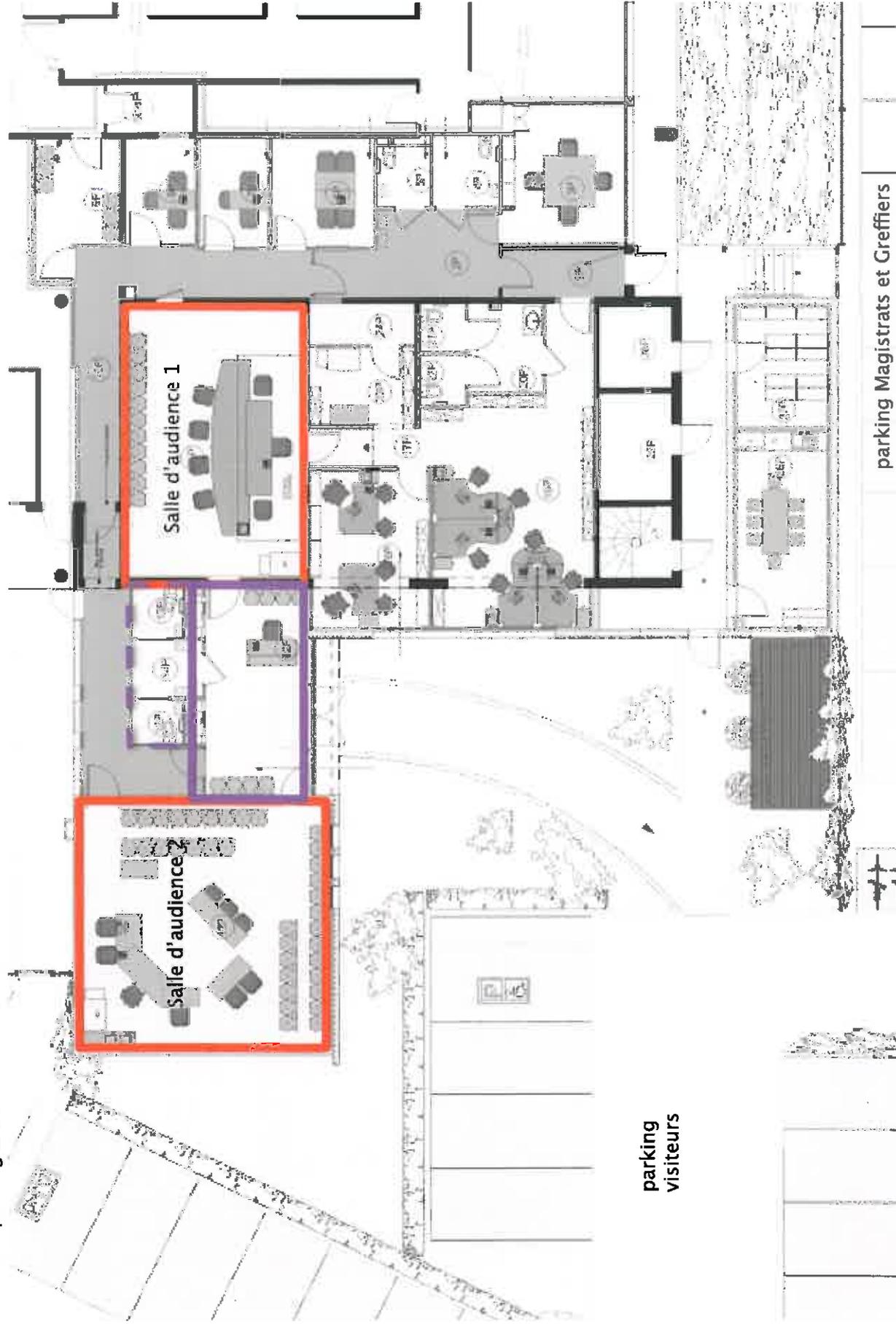


PLAN RDC

SALLES D'AUDIENCE

jeudi 14 juin 2012

parking ZAPI

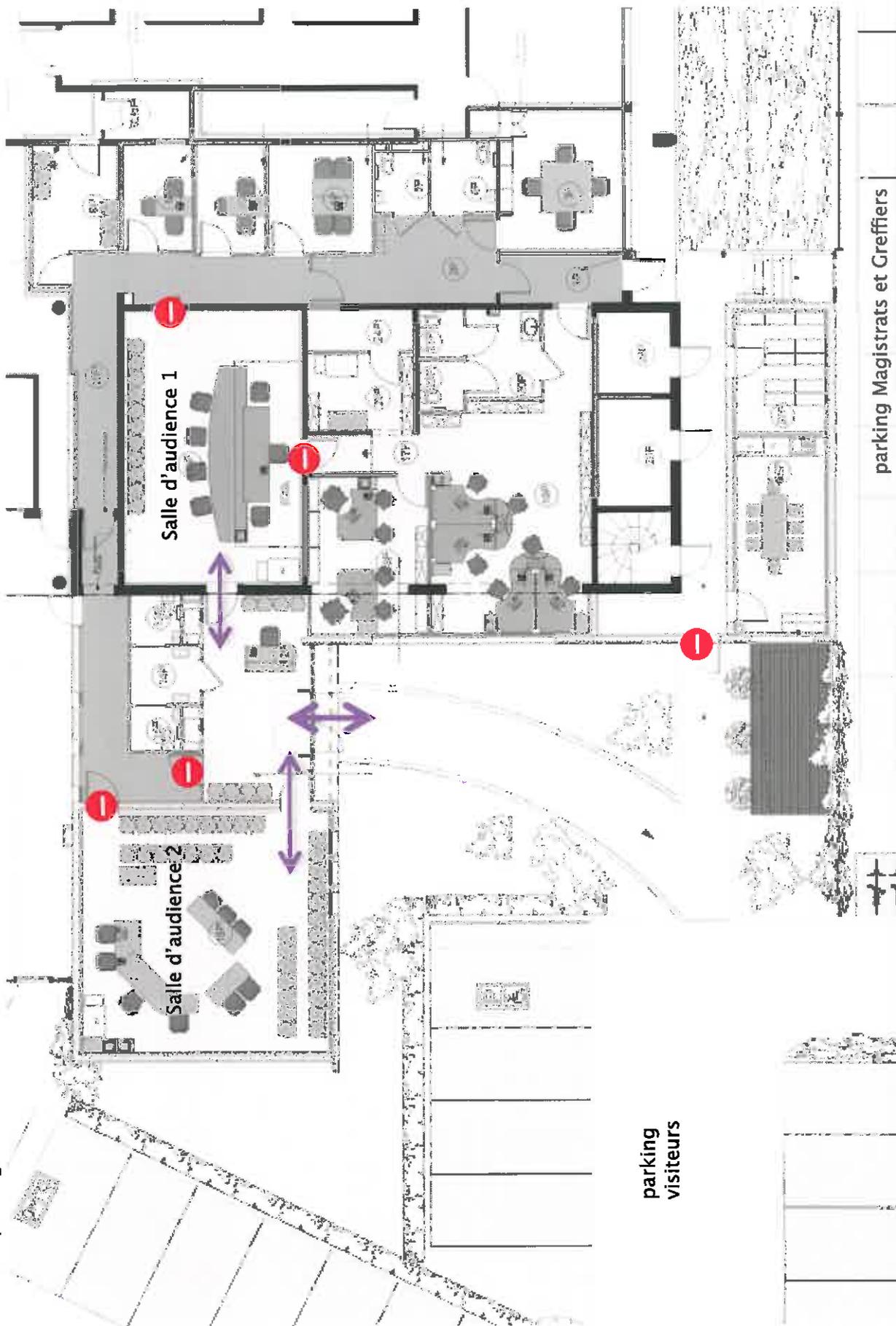


ECH: 1/100

HALL D'ACCUEIL PUBLIC

PLAN RDC

parking ZAPI



ECH:
1/100

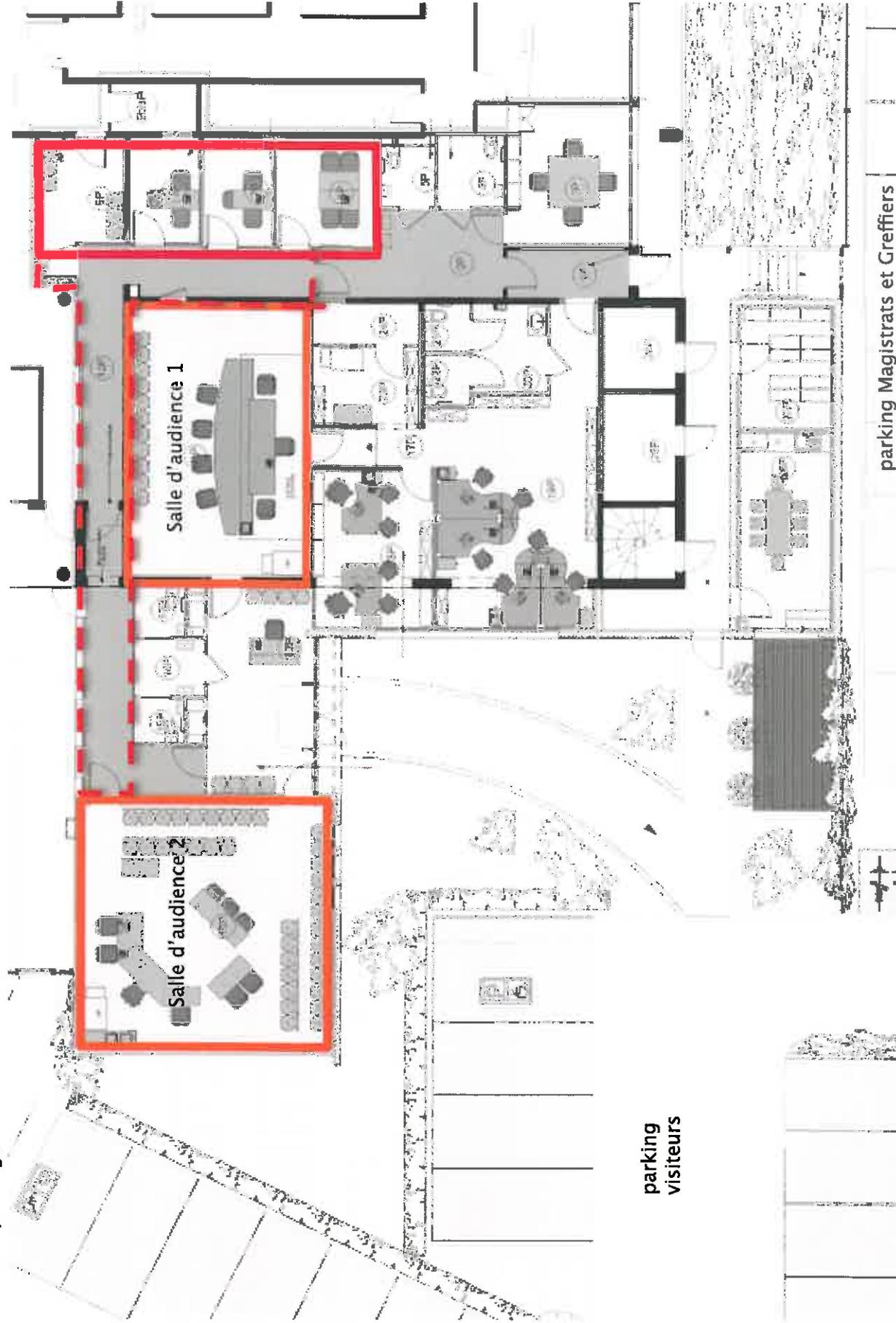
CHEMINEMENT « TOUT PUBLIC »

PLAN RDC




jeudi 14 juin 2012

parking ZAPI



parking visiteurs

parking Magistrats et Greffiers

ECH:
1/100

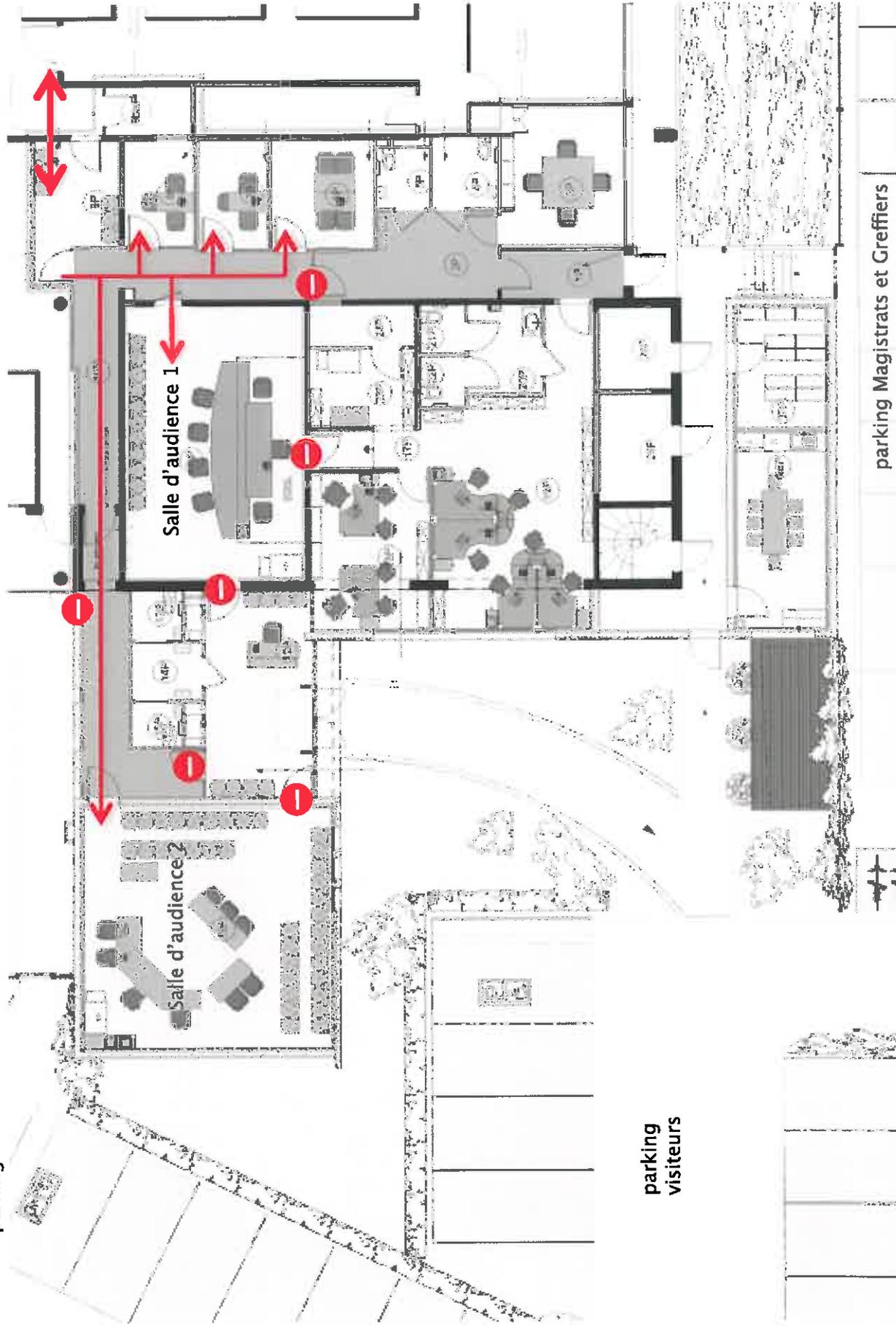
**ESPACES « MAINTENUS EN
ZONE D'ATTENTE »**

PLAN RDC



jeudi 14 juin 2012

parking ZAPI



ECH:
1/100

CHEMINEMENT « MAINTENUS EN ZONE D'ATTENTE »

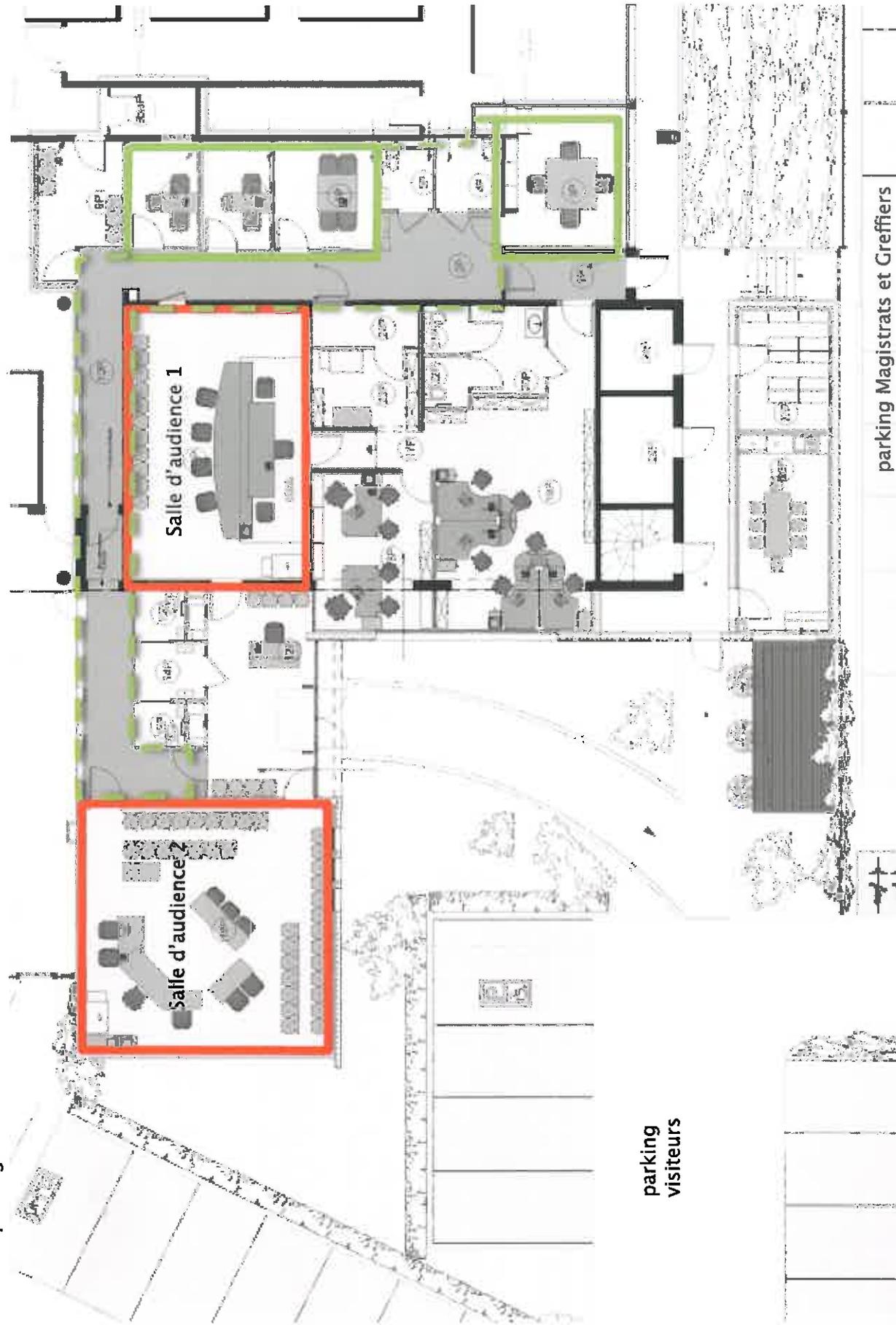
PLAN RDC

parking Magistrats et Greffiers

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE
DE STRASBOURG

jeudi 14 juin 2012

parking ZAPI



parking visiteurs

parking Magistrats et Greffiers

ECH:
1/100

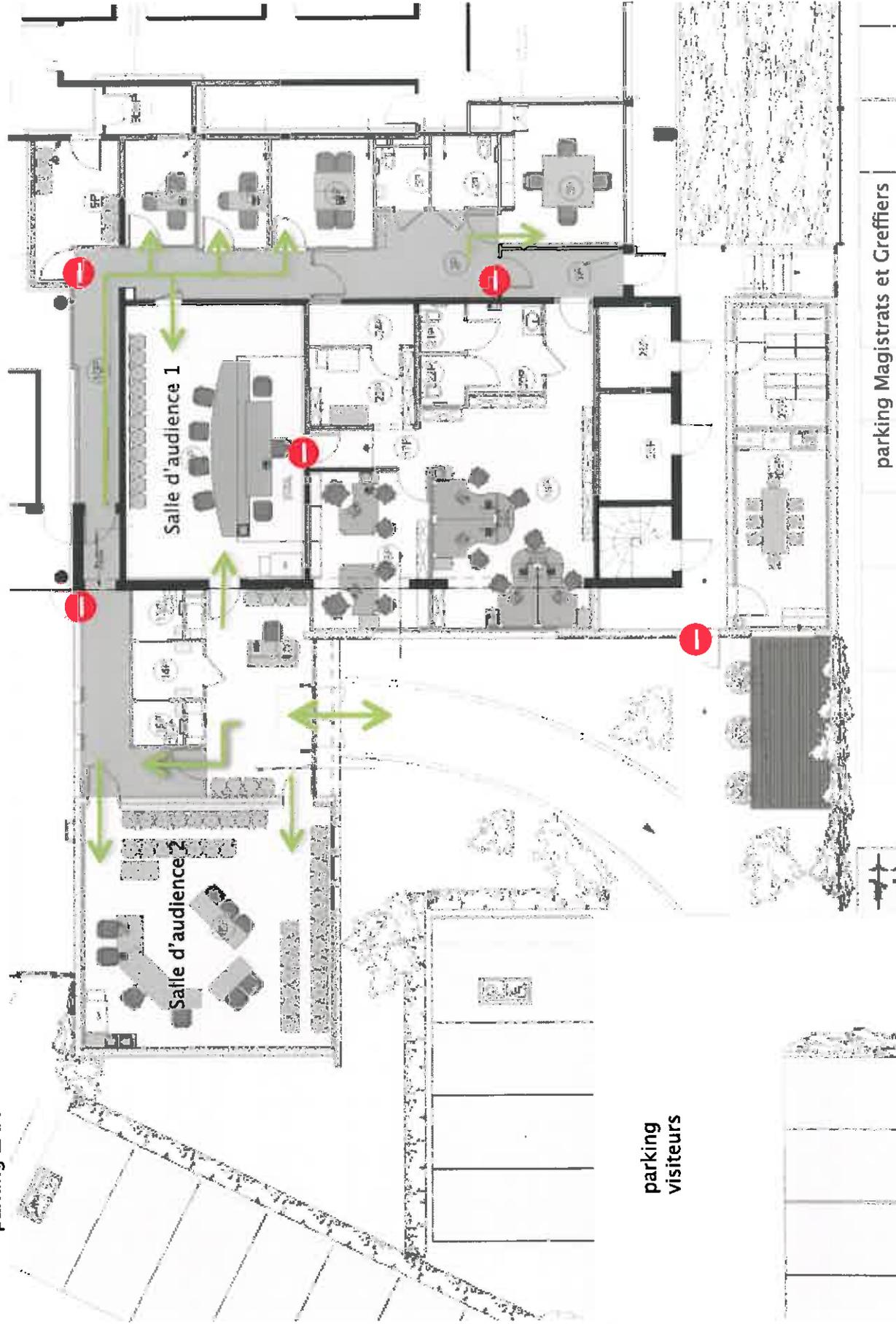
ESPACES « AVOCATS »

PLAN RDC



jeudi 14 juin 2012

parking ZAPI



parking visiteurs

parking Magistrats et Greffiers

ECH:
1/100

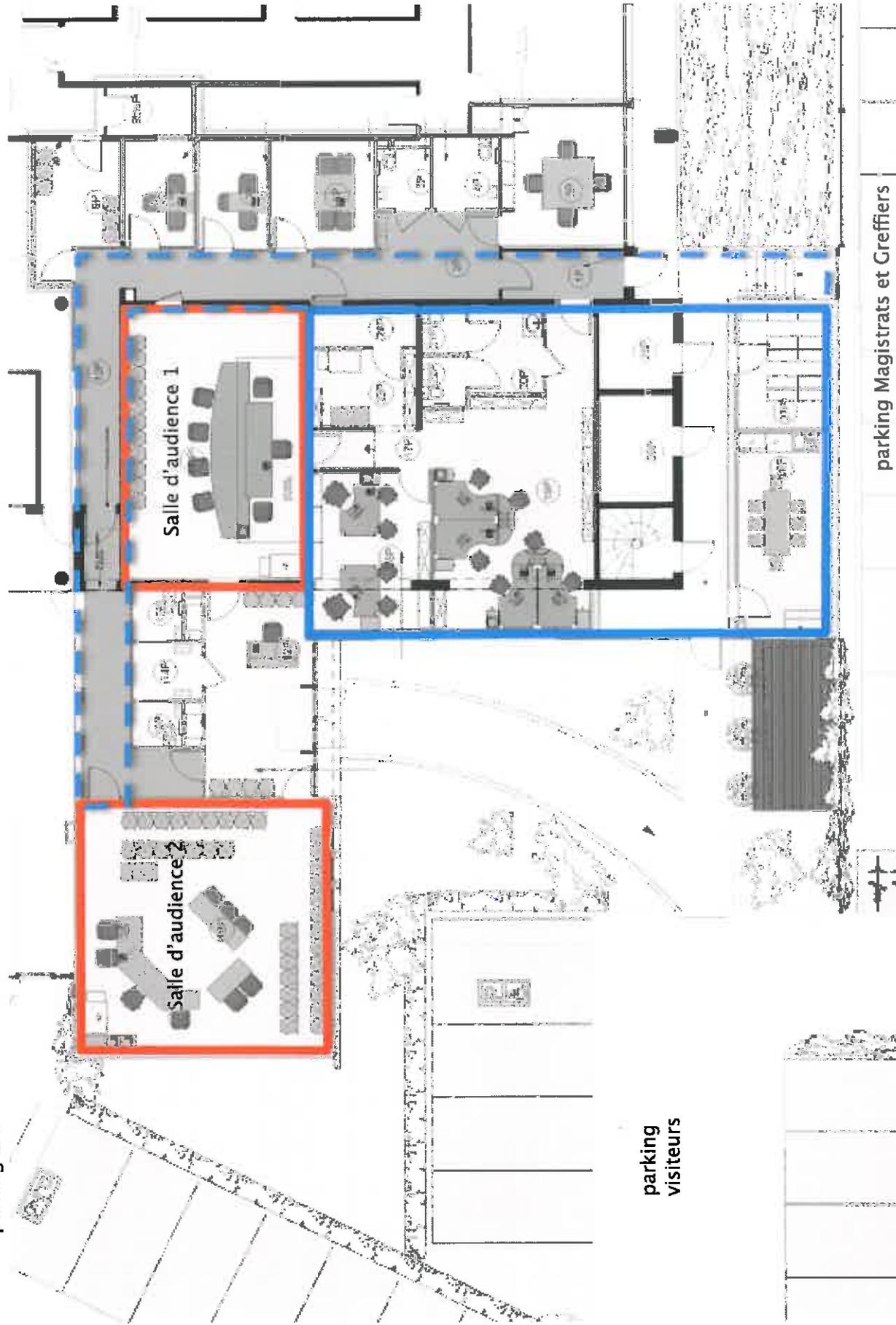
CHEMINEMENT « AVOCATS »

PLAN RDC



jeudi 14 juin 2012

parking ZAPI



Salle d'audience 1

Salle d'audience 2

parking Magistrats et Greffiers

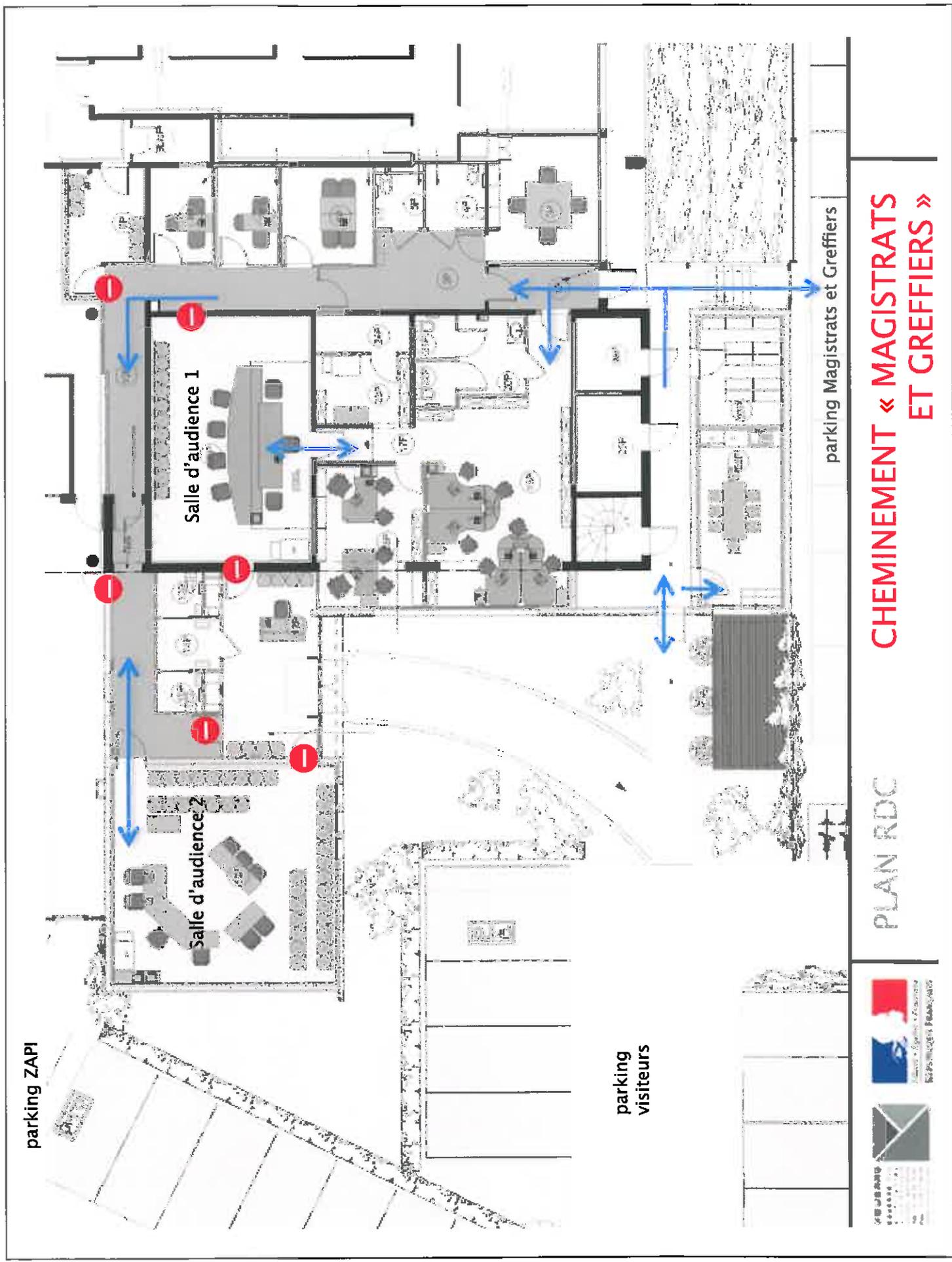
ECH:
1/100

ESPACES « MAGISTRATS ET GREFFIERS »

PLAN RDC



jeudi 14 juin 2012



parking ZAPI

Salle d'audience 1

Salle d'audience 2

parking visiteurs

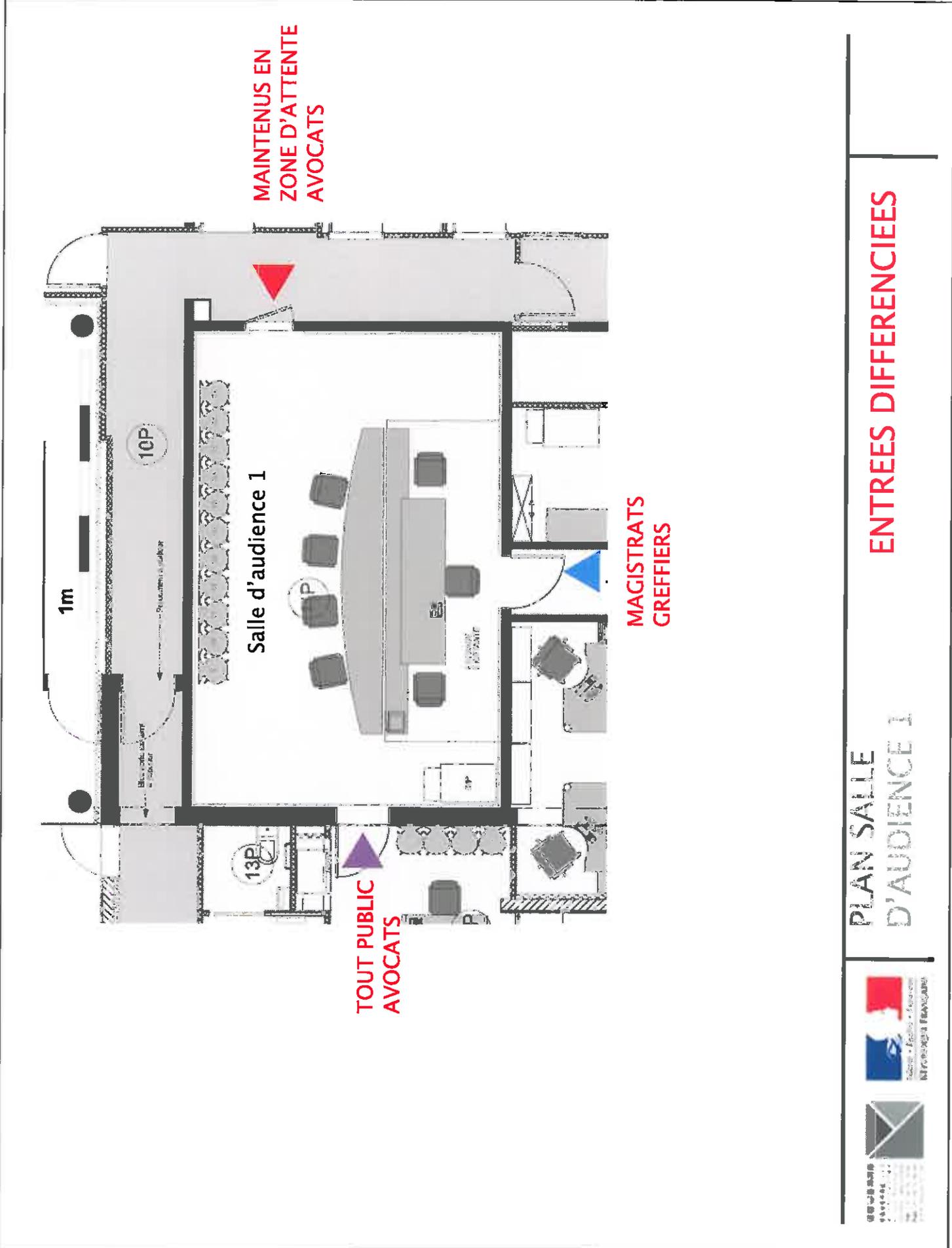
parking Magistrats et Greffiers



PLAN RDC

CHEMINEMENT « MAGISTRATS ET GREFFIERS »

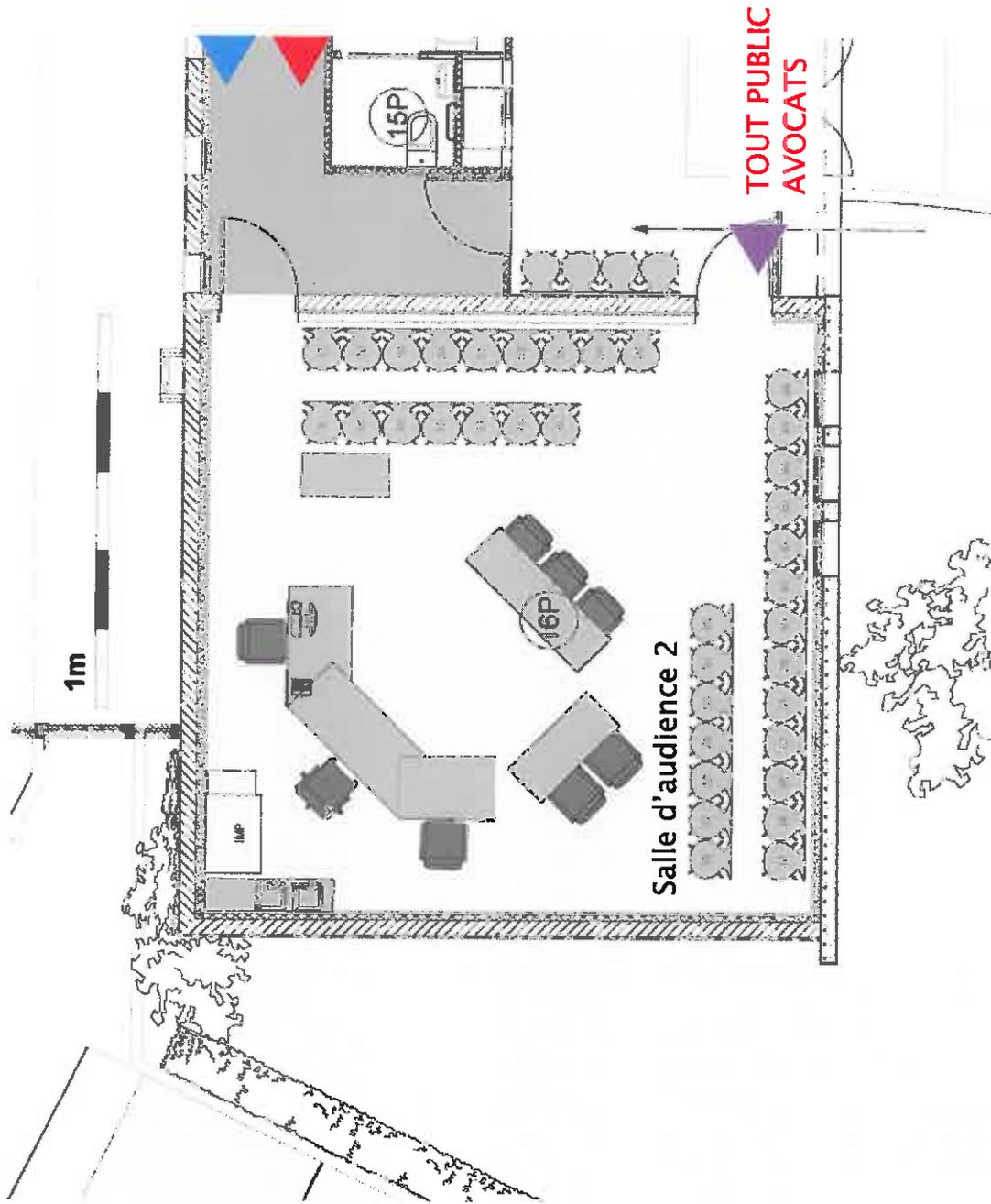
jeudi 14 juin 2012



PLAN SALLE
D'AUDIENCE 1

ENTREES DIFFERENCIEES





MAGISTRATS GREFFIERS

**MAINTENUS EN ZONE
D'ATTENTE, AVOCATS**

**PLAN SALLE
D'AUDIENCE 2**



**TRIBUNAL
DE GRANDE INSTANCE
DE VALENCIENNES**

ENTREES DIFFERENCIEES

jeudi 14 juin 2012

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°4---

Extraits (page 26 à 36) du rapport de la mission sur l'évaluation de la carte judiciaire :
structures d'accès du droit, audiences foraines, chambres détachées..... (10 février 2013)

MISSION SUR L'ÉVALUATION DE LA CARTE JUDICIAIRE

Serge Daël, Président de la mission

Michael Janas, Président du tribunal de grande instance d'Angoulême

Marie-Reine Bakry, Consultant expert au C.E.T.E. du Sud-Ouest

10 février 2013

TABLE DES MATIERES

I.	Grille de lecture commune et bilan sur sites.....	6
	A) Grille de lecture.....	8
	B) Bilan sur sites par objectifs et critères de la grille de lecture.....	9
	1 La réduction des coûts.....	9
	a) Dépenses de personnel.....	9
	b) Dépenses immobilières.....	10
	c) Dépenses d'indemnisation.....	12
	d) Dépenses de fonctionnement de titre 3.....	13
	2 . Seuils d'activité.....	13
	3 . Seuils de proximité.....	13
	4 . Cohérence avec la carte administrative.....	14
	5 . Perspectives démographiques.....	14
	6 . Implantation des établissements pénitentiaires et des hôpitaux psychiatriques.....	15
	7 . Ressenti par catégories (élus, magistrats, fonctionnaires des greffes, avocats).....	16
	8 . Conséquences sur les durées moyennes de jugement et l'âge moyen du stock.....	17
	9 . Conséquences sur le recours au juge.....	18
	a). L'évolution de l'activité civile avant/ après carte judiciaire.....	19
	La méthode.....	19
	Les données.....	20
	L'analyse.....	22
	b). L'évolution de l'activité de l'aide juridictionnelle avant/ après carte judiciaire.....	23
	10 . Conséquences sur la présence effective à l'audience du justiciable.....	25
	11 . Conséquences sur la présence judiciaire.....	25
II -	Inventaire des solutions envisageables et propositions.....	26
	A) Le champ des possibles : inventaire des solutions envisageables.....	26
	1 . Le statu quo.....	26
	2 . Les solutions alternatives : la promotion des structures d'accès au droit.....	26
	3 . Les audiences foraines.....	27

4 . La chambre détachée	28
5 . Le tribunal d'instance à compétence élargie dans le cadre d'une expérimentation.....	29
6. Le rétablissement du TGI supprimé.....	29
B)Les propositions de la mission : une chambre détachée de proximité, premier jalon du TPI... 30	
1 . Contexte.....	30
2 . Les solutions non retenues à titre principal par la mission.....	31
a). La mission n'a pas retenu la réouverture des TGI supprimés.	31
b). La mission n'a privilégié ni les audiences foraines, ni les solutions dites d'accès au droit	32
3 . Une réponse aux besoins de proximité : la chambre détachée	32
4 . Les conditions de la mise en place harmonieuse de la chambre détachée de proximité	33
a). Les garanties statutaires :.....	33
b). Des moyens adaptés :	33
c). La question des communications électroniques entre le Tribunal départemental et sa chambre détachée.....	34
5 . Les scénarios envisageables	35
a). Le périmètre des contentieux relevant de la chambre détachée.....	35
b). Le cas particulier des fonctions spécialisées	37
c). La question de la localisation du parquet.....	37
C) Une esquisse de solutions concernant les juridictions examinées par la Mission.....	38
1 . Trois groupes de situations	38
a) La situation où les Tribunaux supprimés étaient très isolés géographiquement (SAINT GAUDENS, MILLAU, BELLEY)	38
b) La situation dans laquelle un choix est intervenu entre la ville à vocation institutionnelle et la ville à vocation économique : (Corrèze et Jura)	39
c) Un dernier groupe de trois TGI supprimés, enfin, de moins grande homogénéité à première vue	39
2 . Examen des différents sites.	40
a) SAINT-GAUDENS.....	40
b) MILLAU.....	42
c) BELLEY	44
d) TULLE.....	47
e) DOLE.....	50
f) MARMANDE	52
g) SAUMUR	54
h) GUINGAMP.....	56
D. Estimation du coût des travaux immobiliers	57
CONCLUSION.....	60
ANNEXES	62

II - Inventaire des solutions envisageables et propositions

La mission est partie de l'hypothèse qu'aucune voie n'était a priori fermée. Mais elle a aussi pris en compte les contraintes qui résultent inévitablement du fait accompli : il n'aurait pas été réaliste de faire « comme si » rien ne s'était passé, quand bien même les décisions initiales auraient pu être autres et elles auraient pu l'être, comme en témoignent les propositions qu'avaient faites à l'origine les chefs de Cour. Elle a eu à cet égard le souci de ne pas rendre illisible par défaut de continuité la logique des transformations de l'organisation judiciaire tout en satisfaisant à la nécessité de corriger ce qui lui est apparu comme devant l'être au terme du bilan qu'elle a dressé. Il lui a semblé que cette difficile synthèse pouvait souvent être trouvée en infléchissant dans les sites concernés la rigueur des effets de la réforme de la carte par des mesures qui peuvent préfigurer en les testant ce que pourraient être des pôles de proximité dans le cadre d'un TPI dont la définition des contours reste ouverte.

A) Le champ des possibles : inventaire des solutions envisageables

L'échelle des solutions va du statu quo à la reconstitution du TGI supprimé, en passant par des mesures alternatives (maisons de la justice et du droit, points d'accès au droit) et par des mesures intermédiaires (audiences foraines, chambre détachée, tribunal d'instance à compétence élargie dans le cadre d'une expérimentation).

1. Le statu quo

Les partisans du statu quo – le message une fois décrypté – font valoir qu'il est inopportun de rouvrir de manière inattendue un dossier qui à leurs yeux appartient déjà au passé, au risque de perdre le bénéfice d'une réforme obtenue au prix de dépenses considérables comme d'un effort de réorganisation intense et de « *rouvrir des plaies qui sont en voie de cicatrisation* » au terme d'une « *opération chirurgicale douloureuse* ». Les mêmes relativisent la perte de proximité et mettent l'accent sur les souplesses de gestion et d'organisation permises par la départementalisation et le gain d'échelle des TGI fusionnés.

2. Les solutions alternatives : la promotion des structures d'accès au droit

Les maisons de la Justice et du Droit (ancienne et nouvelle génération) et les points d'accès au droit, antennes de justice et permanences juridiques offrent la proximité du Droit par l'information, le renseignement, l'orientation, le conseil et l'assistance plus que la proximité du juge. En ce sens elles ne répondent complètement ni à la question posée ni aux attentes lorsque celles-ci – et c'est le cas – a pour objet principal la proximité du juge.

En tout état de cause le « maillage actuel » révèle la situation suivante :

- Ain (Belley/Bourg en Bresse) : 10 PAD dont 1 à Belley et 1PAD pénitentiaire à Bourg-en-Bresse ;
- Jura (Dole/ Lons Le Saunier) : 3 permanences dont 1 à Dole ;

- Côtes d'Armor (Guingamp/ Saint Briec): 3 PAD dont 1 pénitentiaire, rien à Guingamp ;
- Lot-et-Garonne (Marmande/Agen): 4 PAD dont 2 pénitentiaires aucun à Marmande ;
- Aveyron (Millau/Rodez): 1PAD à Villefranche de Rouergue et 1 PAD pénitentiaire à Rodez ; rien à Millau ;
- Haute-Garonne (Saint Gaudens/Toulouse): 71 PAD ou permanences dont 1 PAD à Saint-Gaudens.
- Maine-et-Loire (Saumur/Angers): 4 PAD dont 1 à Saumur et 1 PAD pénitentiaire à Angers, 4 permanences dont 2 à Saumur ;
- Corrèze (Tulle/Brive) : 12 PAD dont 2 à Tulle (dont 1 pénitentiaire) et 1 pénitentiaire à Uzerche ;

Seules les communes de Millau, Marmande et Guingamp sont dépourvues de telles structures.

3. Les audiences foraines

Aux termes de l'article R. 124-2 du COJ : « *En fonction des nécessités locales, les juridictions judiciaires peuvent tenir des audiences foraines en des communes de leur propre ressort autres que celle où est fixé leur siège.* »

Le premier président de la cour d'appel, après avis du procureur général près cette cour, fixe par ordonnance, le lieu, le jour et la nature de ces audiences ».

La solution paraît séduisante. Elle s'est révélée décevante.

En premier lieu, elle assure au mieux la proximité de l'audience mais non celle du greffe du TGI auprès duquel s'accomplissent les actes de procédure relatifs aux contentieux relevant de la compétence de ce tribunal. En l'état actuel des textes, en effet, chaque juridiction a son greffe (articles L. 123-1 et L. 123-2 du COJ). Le greffe du TGI est ainsi distinct du greffe du TI comme du greffe du CPH et les agents d'un greffe ne peuvent être délégués dans les services d'une autre juridiction que temporairement et selon la procédure de l'article R. 123-17 du COJ.

En second lieu la plupart du temps elle ne s'est pas révélée durable. Il est, en effet, aisé de mettre un terme aux audiences foraines : il suffit d'une ordonnance du Premier président de la cour d'appel. Or l'audience foraine est une charge pour les magistrats et les greffiers, qui doivent se déplacer avec leurs dossiers. A la moindre tension sur les effectifs la tentation est grande de la supprimer. D'autant que ceux des avocats ayant leur cabinet au siège du TGI (voire un cabinet secondaire) doivent également se déplacer et éventuellement concilier, s'il se peut, dans leur emploi du temps les audiences au siège et l'audience foraine (inconvenient qui dépend toutefois de sa fréquence). Mises en place le cas échéant comme mesure de transition, les audiences foraines inexistantes à Saumur, significatives à Saint-Gaudens et Dole, limitées à Guingamp, ont disparu ou sont en voie de disparition à Belley, Marmande, Millau et Tulle.

Dans l'objectif de renforcer la pérennité de ces audiences foraines, les chefs de Cour de Montpellier et les chefs de juridictions de Rodez ont proposé de compléter les dispositions de l'article R124-2 du code de l'organisation judiciaire. Il est ainsi suggéré que la poursuite de ces audiences soit enserrée dans un délai fixé lors de leur mise en place et que l'avis du barreau soit systématiquement sollicité préalablement à toutes modifications. Si de telles dispositions sont intéressantes en ce qu'elles permettraient effectivement de renforcer la pérennité des audiences foraines, leur fragilité subsisterait néanmoins, dès lors que l'avis du Barreau ne pourrait être que consultatif et que la décision de mettre fin à ces audiences demeurerait de ce fait aisée.

4. La chambre détachée

Les dispositions applicables aux chambres détachées figurent aux articles R. 212-18 à R. 212-21 du COJ⁹. Le siège et le ressort des chambres détachées sont fixés par décret simple pour figurer au tableau IV annexé au COJ. Dans son ressort la chambre détachée, administrée par son président, peut juger des affaires tant civiles que pénales¹⁰. Sauf son siège et son ressort, c'est une chambre du TGI exactement comme une autre, tant pour la répartition des juges entre les services de la juridiction, dont ils restent membres à part entière, que pour la distribution des affaires et le service de greffe. En particulier elle n'a pas de parquet propre.

On voit de suite les avantages de la solution : pas d'atteinte à l'unité du TGI départemental, qui reste dirigé par son président, le procureur de la République, et le directeur de greffe, et préservation du bénéfice de la mutualisation des moyens notamment en ce qui concerne les magistrats, qui peuvent être appelés à siéger dans d'autres chambres¹¹.

Il faut, néanmoins, relever un risque de perte relative de souplesse de gestion s'agissant des agents de greffe. Alors même que le greffe du TGI est et reste le greffe de la chambre détachée comme de n'importe quelle autre chambre, la logique de la chambre détachée implique que des emplois de greffe soient localisés à son siège. A vrai dire si ces agents sont occupés à plein temps au siège de la chambre détachée sur des contentieux transférés du siège du TGI vers cette chambre, au lieu d'être occupés à plein temps au siège du TGI sur les mêmes contentieux, il n'y a théoriquement pas de problème d'effectif. Mais il faut reconnaître que cet équilibre parfait entre personnels et charge de travail transférés est problématique et qu'on se heurte dans la pratique à ce qu'il est convenu d'appeler « les rompus » et, plus grave, à la gestion des vacances de poste et congés divers. Il est donc douteux que l'opération puisse se faire à effectifs constant du TGI, surtout après la compression d'effectifs consécutive à la réforme de la carte, sauf à aménager les articles L. 123-1, L. 123-2 et R. 123-17 du COJ afin de permettre la mutualisation des effectifs de greffe de juridictions ayant leur siège sur un même site¹².

Pour ce motif, notamment, la mission a relevé beaucoup de prudence et de réserves, parfois l'opposition, des chefs de cour et de juridiction. En revanche cette hypothèse suscite l'intérêt et le plus souvent la faveur, en tout cas rarement l'opposition, des élus, des représentants des personnels et des avocats. Le fait est d'autant plus remarquable que se résigner à envisager une chambre détachée affaiblit la revendication principale de rétablissement d'un TGI.

La solution, toutefois, n'est praticable que si peuvent être satisfaites quatre conditions :

- ✓ l'existence d'un volume d'affaires suffisant,
- ✓ la disponibilité de locaux adaptés,
- ✓ une probabilité suffisante de trouver des agents de greffe candidats à une affectation sur les sites concernés,
- ✓ une alternative à l'absence de câblage en principe nécessaire aux liaisons informatiques en matière civile.

2

Les deuxième et troisième conditions sont remplies : partout subsistent des m suffisants pour installer une chambre détachée, à un coût évidemment inférieur à celui d'un TGI reconstitué, et presque partout les représentants des fonctionnaires des greffes ont indiqué à la mission qu'il y aurait suffisamment de candidats au retour sur site¹³.

La première condition l'est à coup sûr si on raisonne sur l'entier volume d'affaires du TGI

9 On pourra utilement rapprocher ces dispositions de celles applicables aux sections détachées des TPI de Papeete et de Nouméa.

10 Les fonctions de juge spécialisé ne sont pas concernées.

11 L'article 13 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 oblige les magistrats à résider au siège de la juridiction – donc ici du TGI – mais prévoit la faculté d'accorder des dérogations « exceptionnelles et temporaires ».

12 Sur tous les sites en cause subsiste un TI et un CPH, disposant chacun d'un greffe.

13 A Belley, toutefois, les fonctionnaires originaires du Bugey ont obtenu des mutations pour Chambéry.

supprimé dans son ex-ressort. A vrai dire, se plaçant plutôt dans une optique de pôles de proximité préfigurant ou testant ce que pourrait être un futur TPI, la mission a cherché à déterminer des contentieux de proximité voire des ressorts de proximité.

Elle a ainsi identifié des contentieux civils à juge unique, généralement dispensés du ministère d'avocat (mais dans lesquels il peut bien sûr être recouru à ce ministère), et des contentieux pénaux dans lesquels les prévenus comparaissent libres, ce qui supprime ou réduit grandement les contraintes de sécurité et de transfert (voir infra)

Ces contentieux de proximité pourraient correspondre à un ressort différent de celui de l'ancien TGI, de manière à tenir compte finement des enjeux de proximité (Pour ne prendre qu'un exemple, dans l'Ain, la région d'Ambérieu, anciennement située dans le ressort de l'ex-TGI de BELLEY, est plus proche de Bourg-en-Bresse. Son rattachement à une éventuelle chambre détachée à Belley ne serait a priori ni lisible, ni pertinente.).

Dans ce format la chambre détachée paraît d'autant plus indiquée qu'il est loisible de la formater en fonction du volume des affaires, étant rappelé que le juge d'instance présent sur tous les sites concernés a vocation à y être affecté.

Reste la question de l'informatique civile¹⁴. C'est sans doute la plus délicate même si elle n'est pas insurmontable (voir infra).

5. Le tribunal d'instance à compétence élargie dans le cadre d'une expérimentation

Le cloisonnement des greffes de juridictions ayant le même siège, obstacle regrettable à la mutualisation des ressources, conduit presque naturellement à se poser la question de savoir si l'élargissement de la compétence des tribunaux d'instance aux contentieux de proximité qui viennent d'être inventoriés n'est pas mieux adapté – parce qu'elle règle en partie la question du cloisonnement des greffes sur site - que la voie de la chambre détachée, chambre dont on a d'ailleurs relevé qu'elle appellerait nécessairement en son sein le juge d'instance.

La mission n'ayant pas à proposer des modifications de la structure des contentieux, s'est bornée à pointer la question. Elle relève que cette solution est beaucoup plus lourde dans un premier temps : la compétence des tribunaux d'instance relève de la loi et le contentieux d'instance obéit à des règles spécifiques de procédure.

La mission relève, néanmoins et à toutes fins utiles, qu'aux termes de l'article 37-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.* »¹⁵.

6. Le rétablissement du TGI supprimé

C'est, d'évidence, la solution la plus lourde et celle qui suscite inévitablement des interrogations sur la cohérence et la constance des politiques publiques, le rapport du Sénat ayant souligné le caractère nécessairement exceptionnel de cette solution.

Elle satisferait pleinement ceux qui, notamment les élus, ont ressenti comme une injustice ou une aberration la suppression de leur TGI et dénoncent le caractère désespérément désert du tout récent et moderne Palais de Justice de Marmande, la suppression du TGI de Guingamp comme

¹⁴ Il n'y a aucune difficulté s'agissant de l'informatique pénale.

¹⁵ Sur l'usage de cette disposition en matière de justice voir la décision du Conseil constitutionnel du 4 août 2011 n° 2011-635 DC, considérants 17 à 20.

conséquence inattendue de la création d'un TGI de la Rance sur deux départements, les résultats à leurs yeux désastreux de la suppression du TGI de Saumur sur les délais, le désert judiciaire de l'Aveyron, l'isolement de la pointe orientale du Bugey, le paradoxe consistant à créer un tribunal départemental de la Corrèze qui n'a pas son siège au chef lieu du département...

Plus onéreuse, elle n'en est pas moins matériellement possible. Elle a, au demeurant, été la conséquence de l'annulation par le Conseil d'Etat de la suppression du TGI de Moulins et celle d'un repentir du pouvoir politique lui-même lorsqu'il s'est agi de rétablir le TI de Fougères.

On y perd bien sûr l'existence d'un TGI départemental et ses bénéfices escomptés s'agissant de la mutualisation des compétences et des moyens au sein d'une structure ayant atteint la taille critique.

Pour le reste, toutes les observations faites à propos de la création de chambres détachées restent valables à l'exception du problème de la liaison informatique civile qui disparaît. Mais, en termes d'efforts de réorganisation à déployer, d'effectifs et de m2 l'échelle change.

Le TGI reconstitué a sa propre structure et il faut prévoir au moins les emplois de président, procureur de la République et directeur de greffe.

Les surfaces nécessaires existent dans la majorité des sites. Parfois elles viennent d'ailleurs tout juste d'être abandonnées (cas de Guingamp par exemple). L'estimation des travaux nécessaires à la réoccupation des surfaces disponibles dépend, pour des locaux encore occupés, il y a en général au plus deux ans mais souvent moins, de la nécessité de les porter d'emblée au standard des guides de programmation immobilière ou si un étalement des mises à niveau, autres que celles relatives à la sécurité des personnes et à l'accessibilité des personnes handicapées est possible. Encore faut-il distinguer les normes applicables aux constructions nouvelles de celles qui restent applicables aux bâtiments anciens.

B) Les propositions de la mission : une chambre détachée de proximité, premier jalon du TPI

Le souci constant de la mission a été celui de répondre aux besoins du seul acteur qu'elle n'a pu interroger – le justiciable – par des solutions qui, à ses yeux, restent empreintes de réalisme, budgétaire notamment.

1. Contexte

➤ Des attitudes contrastées :

➔ **du côté des chefs de juridictions**, la réserve domine pour des raisons compréhensibles :

- ▲ Un travail substantiel de réorganisation a été mené suite à la réforme de la carte ;
- ▲ Les effectifs n'ayant pas été totalement redéployés, la plupart des juridictions regroupées visitées par la mission connaissent une situation particulièrement tendue ;
- ▲ La remise en cause de la réforme inquiète, dans la mesure où elle conduit à un réexamen des réorganisations, dans un contexte de pénurie et de réduction des moyens.

Sur le terrain la mission a constaté des attitudes très variées, de la totale opposition à toute modification jusqu'à des attitudes favorables à la restauration de plus de proximité.

→ **Du côté des élus** : Au contraire il y a une forte demande qui exprime en partie les frustrations qui sont le résultat d'une réforme qui a été menée très rapidement, avec une concertation qui a été unanimement estimée insuffisante. C'est le résultat d'une blessure locale, les juridictions supprimées faisant toutes parties de l'Histoire de la Ville. C'est l'expression d'un ressenti qui dépasse les simples préoccupations d'aménagement du territoire, les élus s'étant particulièrement inquiétés de l'accès à la Justice des justiciables habitant sur leur arrondissement. La réforme n'a trouvé grâce aux yeux d'aucun élu ayant subi une suppression de TGI.

→ **Du côté des avocats**, à l'exception de la Corrèze où les avocats défendent la reconstitution des deux Barreaux distincts, la grande majorité des Barreaux nous a paru sceptique quant à réouverture d'un TGI supprimé (le Barreau de l'Ain y étant même hostile), favorable à la reconstitution d'une chambre détachée (à l'exception ici encore du Barreau de l'Ain) mais soucieuse de conserver les structures du Barreau départemental.

→ **Du côté des organisations syndicales**, les points de vue sont contrastés.

- ▲ Les syndicats de greffes souhaitent ainsi unanimement la réouverture des tribunaux supprimés avec priorité au retour en faveur des fonctionnaires de l'ancienne juridiction. Ils n'envisagent la chambre détachée que comme une solution de repli, à la condition que des garanties soient mises en place s'agissant de la localisation des postes.
- ▲ Les syndicats de magistrats ont une position beaucoup plus nuancée, et éventuellement variable d'un site à l'autre.
- ▲ Tous insistent sur la nécessité d'un vrai dialogue social préalable.

2. Les solutions non retenues à titre principal par la mission

a). La mission n'a pas retenu la réouverture des TGI supprimés.

La quasi-totalité des juridictions supprimées (à l'exception peut-être de Guingamp) était de petites juridictions, dont le fonctionnement était fragile. La départementalisation a présenté dans ce contexte plusieurs avantages indéniables :

- l'instauration d'une gouvernance départementale unique ;
- l'installation d'une juridiction installée au chef-lieu du département (à la seule exception du département de la Corrèze) c'est à dire à proximité de ses interlocuteurs administratifs ;
- des juridictions disposant toutes d'une taille critique permettant, lorsque les effectifs sont complets¹⁶ et suffisants, une mutualisation efficace des moyens et des compétences.

La réforme de la carte judiciaire a permis la création de juridictions bénéficiant d'une taille critique adaptée. A cet égard le sentiment de la mission est que les difficultés rencontrées, avec des résultats parfois bien moins performants que les petites unités supprimées, s'expliquent en grande partie par des effectifs insuffisants.

Dans ce contexte, il a semblé à la mission que renoncer à ces avantages par un revirement complet, risquait de rendre illisible les politiques publiques, dans un contexte budgétaire très contraint.

¹⁶ La plupart des juridictions visitées rencontraient, au moment de notre visite, des difficultés d'effectifs qui ont été déplorés par les acteurs locaux.

b). La mission n'a privilégié ni les audiences foraines, ni les solutions dites d'accès au droit

La mission a donc plutôt recherché un infléchissement permettant de conserver ces avantages tout en apportant une réponse au déficit de proximité, dans une démarche tournée vers l'avenir, susceptible de s'insérer dans les réflexions concernant un futur Tribunal de première instance (TPI).

Les audiences foraines en raison de leur précarité (elles ont tendance à régresser voire à disparaître partout), mais également au regard du fait qu'elles n'apportent pas une présence judiciaire permanente et que les justiciables demeurent contraints de réaliser les actes de procédure au siège du Tribunal, n'ont pas été privilégiées comme solution principale. Elles seront toutefois retenues à la marge, selon des modalités aménagées, pour les fonctions spécialisées (voir infra).

Quant aux solutions tenant au renforcement de l'accès au droit, bien que précieuses, elles n'apparaissent pas suffisantes dès lors qu'elles ne répondent pas au besoin de l'accès au juge.

3. Une réponse aux besoins de proximité : la chambre détachée

La mission pense que l'avenir est ainsi à des juridictions de taille critique comportant des pôles centraux et des pôles de proximité. Elle a estimé que la création d'une **chambre détachée de proximité** pouvait constituer un premier pas dans cette direction tout en répondant, à moindre coût, aux problèmes rencontrés dans les différents sites concernés.

Cette solution présente, en effet, nombres d'avantages :

- Pas d'atteinte à l'unité du tribunal départemental et notamment pas d'atteinte à **l'unité de la politique pénale, mais également civile** menée sur un même département.
- Pas d'atteinte à la **gouvernance unique** du tribunal départemental, qui demeure par ailleurs acquise.
- Une solution qui restitue **de la proximité** en facilitant considérablement l'accès à la justice.
- Les contentieux les plus techniques demeurent, eux, jugés au tribunal départemental, avec une professionnalisation accrue de magistrats, statuant plus fréquemment sur des contentieux qu'ils maîtrisent mieux. La collégialité est également facilitée en raison de la taille de la juridiction.
- Une solution qui assure :
 - une **flexibilité géographique** caractérisée par une définition propre, au sein de chaque arrondissement, d'un périmètre géographique adapté qui ne sera pas forcément celui du ressort du TGI supprimé. Ainsi par exemple, à Saint GAUDENS le ressort d'une chambre détachée peut intégrer 4 cantons supplémentaires qui n'appartenaient pas à l'ancien TGI alors qu'à l'inverse à Dole on pourrait utilement retrancher quelques cantons qui sont plus proche de Lons le Saunier.

- **une flexibilité matérielle** caractérisée par une définition propre, au sein de chaque arrondissement, du périmètre du contentieux de proximité confié à la chambre détachée. Le choix des matières distribuées à la chambre détachée pourrait ainsi varier d'un minimum (un « noyau dur » constitué au civil d'une partie importante du contentieux de la famille et au pénal d'une part conséquente de la justice pénale acceptée) à un maximum, qui peut conduire dans certains endroits à la création d'une chambre détachée alourdie, notamment en matière économique.
- **une flexibilité des ressources humaines** : selon le volume des affaires traitées par la chambre détachée, les effectifs peuvent être modulés. Cette dernière caractéristique appelant toutefois la mise en place de garanties renforcées au profit des magistrats et fonctionnaires (voir infra). Cette chambre détachée doit en effet fonctionner avec des effectifs localisés sur son site, même si ceux-ci appartiennent au TGI départemental comme ceux des autres chambres. Les actes de procédure seront accomplis au siège de la chambre, auquel se trouveront les dossiers relevant de sa compétence.

Cette chambre détachée du TGI, complètera sur chacun des sites, les juridictions d'instances existantes, permettant ainsi un accès facilité des justiciables aux contentieux de proximité.

4. Les conditions de la mise en place harmonieuse de la chambre détachée de proximité

Un « vrai » dialogue social préalable, avec les organisations syndicales nationales dans un premier temps puis avec les acteurs des juridictions concernées, doit impérativement être mené préalablement à toute mise en place de chambres détachées de proximité.

Ce dialogue social est d'autant plus indispensable que nous sommes confrontés à une situation paradoxale dans la mesure où si l'instrument juridique figure bien depuis plusieurs années au COJ, force est de constater que ces chambres détachées n'ont jamais été mises en œuvre sur le territoire métropolitain. Cette situation témoigne vraisemblablement d'inquiétudes légitimes.

a). Les garanties statutaires :

La création d'une chambre détachée entraîne des craintes statutaires. Pour les magistrats celle de devenir un juge placé qui ne dirait pas son nom et pour les fonctionnaires des greffes, la crainte d'être déplacés au gré des circonstances, sans indemnités suffisantes.

Il sera nécessaire d'encadrer, par des réponses textuelles adaptées, l'affectation des effectifs afin d'assurer par exemple la localisation des emplois et le défraiement des éventuels frais de déplacement exposés.

Dans l'immédiat, si une solution d'expérimentation était initiée, cette question devrait être abordée, en toute transparence, par l'élaboration d'une charte de bonne conduite.

b). Des moyens adaptés :

Si la chambre détachée entraîne moins de rigidité qu'un TGI, elle suscite quand même quelques contraintes supplémentaires de gestion. Elle ne peut de ce fait se faire à moyen constant, et ce d'autant plus que les juridictions ont subi de plein fouet la réduction des effectifs concomitante à la réforme de la carte judiciaire.

S'il convient de rappeler que le contentieux de la chambre détachée est un contentieux qui est jusqu'alors jugé au siège du TGI et qui est donc simplement transféré en un autre lieu, la création d'une chambre détachée justifie néanmoins un ajustement des moyens dès lors que la juridiction est privée d'une partie de sa souplesse de gestion. La proximité a, en effet, un coût.

Ici aussi il faudrait envisager à l'avenir, dans le cadre d'un dialogue social et avec la mise en œuvre des garanties statutaires et contreparties adaptées, des modifications réglementaires permettant une mutualisation des greffes des différentes juridictions travaillant dans un même site.

Dans l'immédiat (et dans l'attente de modifications textuelles ultérieures) il paraîtrait indispensable que le dialogue social se traduise par l'élaboration avec la Chancellerie (direction des services judiciaires) **d'un contrat d'objectifs et de moyens**, définissant dans le cadre d'une expérimentation, le surplus des moyens nécessaires ainsi qu'un code de bonne conduite afin de donner des garanties auxquels peuvent légitimement prétendre les magistrats et fonctionnaires.

Tous les sites concernés comportant déjà un TI et un CPH, la mise en place d'une chambre détachée devrait être l'occasion d'y développer un accueil unique de greffe commun aux différentes juridictions du site, inclus parmi les objectifs du contrat. Ce pourrait même être l'occasion de tenter une expérience de mutualisation des ressources sur site.

Un tel contrat d'objectifs et de moyens est, enfin, d'autant plus nécessaire pendant la période intermédiaire qu'à défaut, et dans un contexte de pénurie, la chambre détachée de proximité pourrait être vidée de sa substance et être perçue comme un simple habillage, ce qui serait la pire des choses.

c). La question des communications électroniques entre le Tribunal départemental et sa chambre détachée

La question de la liaison informatique entre le tribunal départemental et sa chambre détachée ne se pose véritablement que pour le contentieux civil, dès lors que l'application pénale CASSIOPEE est accessible à distance par Intranet. En pratique, s'agissant du pénal, un effort particulier de formation devra toutefois être assuré aux agents du greffe afin qu'ils puissent utiliser cet outil dans de bonnes conditions.

La question de l'accès au serveur civil distant est autrement plus compliquée. En l'état le logiciel WINCI n'est en effet localisé que sur le serveur du tribunal départemental, dont l'accès à distance n'est pas aisé à résoudre.

La location d'une ligne entre le TGI et la chambre détachée serait onéreuse.

Sauf solution technique particulière, la seule voie sera en l'état de disposer d'un serveur distinct installé au siège de la chambre détachée et dédié au contentieux relevant de sa compétence.

La conséquence serait simplement la nécessité d'agréger, pour les statistiques, les données du serveur du TGI et celles du serveur de la chambre détachée. Si une telle solution n'est évidemment pas idéale¹⁷, elle ne constitue pas un obstacle insurmontable. L'absence de solution hypothèquerait, d'ailleurs, en la rendant vaine, toute la réflexion future sur le TPI.

A terme, le futur projet PORTALIS devrait être de nature à remédier à ces difficultés.

¹⁷ C'est néanmoins celle qui a été mise en place lors de la suppression des TGI. La base WINCI de la juridiction supprimée a subsisté au côté de la base WINCI de la juridiction absorbante.

5. Les scénarios envisageables

Le contentieux de proximité qui pourrait être confié aux chambres détachées devrait être modulé en fonction des territoires concernés et défini à l'issue du dialogue social sus évoqué.

a). Le périmètre des contentieux relevant de la chambre détachée

Lorsqu'on examine le champ des possibles de ce que pourrait être la chambre détachée, on pourrait distinguer un noyau dur (contentieux qui par nature relève de la chambre détachée) et des compétences optionnelles, avec comme principe directeur l'intérêt du justiciable, la politique judiciaire locale et les spécificités géographiques et économiques.

La mission a ainsi identifié des contentieux civils et des contentieux pénaux dans lesquels les prévenus comparaissent libres, ce qui supprime ou réduit grandement les contraintes de sécurité et de transfert.

Le **noyau dur** des compétences relevant de la chambre de proximité pourrait concerner au civil le contentieux de la famille (à l'exception des affaires de divorce au fond), qui justifie une proximité et une accessibilité renforcée au profit des justiciables. Au pénal, c'est une partie importante de la Justice dite acceptée qui pourrait être concernée, étant observé que si certaines juridictions ont localisé des délégués du procureur dans les TGI supprimés, toutes ne l'ont pas fait.

PÉRIMÈTRE DE LA CHAMBRE DÉTACHÉE

AU CIVIL

Un contentieux de proximité, rendu à juge unique.

NOYAU DUR

Contentieux de proximité par excellence, les affaires familiales non complexes, qui concernent le plus grand nombre des justiciables, seraient systématiquement localisées dans les chambres détachées de proximité.

Seraient ainsi systématiquement concernés les contentieux relevant du juge aux affaires familiales pour :

- ▲ les mesures après divorce ;
- ▲ les mesures enfant naturel ;
- ▲ les divorces par consentement mutuel ;
- ▲ les ordonnances de non-conciliation ;
- ▲ les tutelles mineurs.

CHAMP DES POSSIBLES

A ce noyau dur, s'ajouterait un champ des possibles définis à l'issue d'un dialogue social. Il s'agira également de donner à la chambre détachée de proximité un contentieux suffisant, permettant un fonctionnement adéquat au regard des effectifs localisés.

Le champ des possibles, identifié par la Mission, serait le suivant :

- ▲ le Juge de l'exécution mobilier ;
- ▲ les procédures collectives civiles (en cas de chambre détachée localisée dans une ville à prépondérance économique)
- ▲ le Juge chargé de la surveillance des registres du commerce (en cas de chambre détachée localisée dans une ville à prépondérance économique)
- ▲ les dossiers d'expropriation
- ▲ les loyers commerciaux (en cas de chambre détachée localisée dans une ville à prépondérance économique)
- ▲ le JLD civil (en cas d'établissement psychiatrique situé à proximité de la chambre détachée)

...
Concernant le greffe, pourraient également être localisés au sein des chambres détachées, certains actes de greffe, tels que la renonciation à succession ou les déclarations d'autorité parentale conjointe, actuellement devant le greffier en chef du TGI..

AU PENAL

La répartition pourrait ici aussi se faire selon un contentieux inhérent à toute chambre détachée (noyau dur) et à un champ des possibles, décliné au cas par cas.

Noyau dur

Pourraient systématiquement relever de la chambre détachée de proximité, une partie du contentieux de la justice pénale de proximité.

- Serait concerné l'ensemble des alternatives aux poursuites, qu'elles soient exercées par les délégués du procureur ou par les associations :
 - les médiations pénales,
 - les classements sous conditions, majeur et mineur
 - les rappels à la Loi
 - les compositions pénales
 - les injonctions thérapeutiques

- auxquels s'ajouterait la notification des ordonnances pénales délictuelles.

Une réflexion particulière pourrait être menée concernant l'implantation systématique d'un bureau d'exécution des peines (BEX) afin de faciliter en particulier le traitement immédiat des ordonnances pénales délictuelles (paiement des amendes). Ce BEX permettrait la localisation des procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité dite CRPC (champ des possibles), mais pourrait également rendre plus efficient la mise à exécution des décisions rendues par la juridiction de proximité pénale et le tribunal de police également localisés sur site (des tribunaux d'instances sont en effet installés sur les sites de tous les TGI supprimés, susceptibles de devenir le siège d'une chambre détachée).

Ce contentieux est significatif dès lors qu'il représente une part substantielle des affaires poursuivables.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°5---

Note DSJ au Cabinet GDS sur le fonctionnement du secteur judiciaire de ZAPI 3 à Roissy (22 février 2013)



Paris, le 22 FEV. 2013

DIRECTION
DES SERVICES JUDICIAIRES

LA DIRECTRICE

NOTE

à

**Monsieur le Directeur de cabinet
de madame la garde des sceaux,
ministre de la justice**

Objet : Fonctionnement du secteur judiciaire de ZAPI 3 de Roissy

Référence : Courrier électronique du président du TGI de Bobigny en date du 08 février 2013

P. jointe : Compte rendu de la réunion de chantier du 5 février 2013-02-19

Par courriel électronique en date du 08 février 2013, le président du TGI de Bobigny m'a fait part de la création d'un comité de pilotage destiné à préciser les modalités de fonctionnement de la future annexe de ce tribunal à Roissy, située à proximité de la zone d'attente des étrangers en situation irrégulière de l'aéroport de Roissy gérée par la police de l'air et des frontières (PAF).

Cette note vise à vous informer de la situation de cette annexe et des perspectives calendaires associées.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, sur l'entrée et le séjour des étrangers en France autorise, dans son article 35, la tenue d'audiences judiciaires sur l'emprise aéroportuaire de débarquement afin de statuer sur la prolongation du maintien en zone d'attente de toutes les personnes étrangères non admises à quelque titre que ce soit. La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration est venue confirmer cette règle.

Dans le cadre de l'application de ces textes, un espace judiciaire a été aménagé sur la plateforme aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle, à côté de la zone d'attente dite Zone d'Accueil des Passagers en Instance (ZAPI-3) afin de permettre la réduction des délais, des transferts ainsi que des effectifs imposés par les déplacements quotidiens des non admis et des demandeurs d'asile vers le tribunal de grande instance de Bobigny, juridiction compétente.

Cette entité ne comprenait qu'une salle d'audience et avait été jugée trop étroite en termes d'espaces par les services judiciaires. L'adjonction d'une seconde salle d'audience et de locaux de soutien et divers aménagements complémentaires ont dès lors été demandés. C'est la raison pour laquelle le ministère de l'intérieur a proposé une extension des locaux.

Le projet consiste donc, d'une part, à construire une deuxième salle d'audience pour permettre le dédoublement des audiences pratiqué couramment, eu égard au nombre de dossiers traités.

Il consiste, d'autre part, à restructurer partiellement les locaux existants et à installer des équipements de visioconférence dans les deux salles d'audience, les deux box avocats et la salle des interprètes.

Le projet a été étudié en collaboration avec les services du ministère de la Justice et du tribunal de grande instance de Bobigny et a fait l'objet d'une présentation, par les architectes désignés, aux futurs utilisateurs le 4 juin 2012 lors de l'assemblée générale plénière des magistrats et fonctionnaires.

Le coût des aménagements supplémentaires (l'agrandissement de l'espace et la construction d'une deuxième salle d'audience) est pris en charge intégralement par le ministère de l'Intérieur qui a déjà réalisé les locaux initiaux.

Le bâtiment devait initialement être livré aux utilisateurs fin 2005 ou début 2006, mais le ministère de l'Intérieur a fait connaître que la date de livraison précitée ne serait pas tenue notamment pour des raisons juridiques de propriété du foncier et des bâtiments.

Ce ministère a relancé cette opération avec le concours du ministère de la Justice en septembre 2006. Le programme définitif de l'opération a été transmis par le ministère de l'Intérieur le 26 avril 2007 et approuvé par lettre du Directeur de Cabinet du Garde des Sceaux en date du 15 mai 2007.

Le projet a été confié à la DDE 93 qui a organisé le jury de concours. La première réunion du jury a eu lieu le 15 avril 2008 à Bobigny et a permis d'arrêter la liste des 5 groupements admis à remettre une offre. Toutefois, la représentante du ministère de l'intérieur au sein du jury a fait connaître que cette opération ne pouvait être engagée qu'en cas de dé-priorisation d'une autre opération. Le projet a alors été suspendu en attente d'une décision de financement à la suite de laquelle l'opération a été réactivée.

Un nouveau jury a été organisé le 21 décembre 2010 à Bobigny. Cinq groupements ont été retenus et chargés d'élaborer une esquisse. Le jury s'est réuni le 30 juin 2011 et a classé le groupement GTPR /EQUERRE /SEDRI/ BPBV en première position.

Le dossier avant projet définitif (APD) a été validé, le 19 mars 2012, avec quelques petites réserves.

Les travaux de la " ZAPI " ont effectivement commencé le 20 septembre 2012 pour une durée de 8 mois, soit une livraison prévue, hors aléa de chantier, pour fin mai 2013.

Une réunion de chantier a eu lieu le 5 février dernier lors de laquelle la date de livraison au 31 mai 2013 a été confirmée. (CF compte rendu joint)

L'opération comporte la fourniture des aménagements dont notamment le mobilier de l'extension, un portique de sécurité, du matériel de visioconférence installé dans les deux salles d'audience, les deux box avocats et la salle des interprètes, la signalétique, le contrôle d'accès des issues comprenant un vidéo portier sur l'accès principal relié au PCS général.

Le chef de l'établissement sera, conformément aux articles R 123-16 et R 123-21 du Code de la construction et de l'habitation et à l'arrêté du 26 février 2007, le directeur départemental de la police de l'air et des frontières (PAF), dont les services occupent la majeure partie des bâtiments.

Toutefois, un correspondant judiciaire, responsable de la sécurité, devra être désigné par le Premier Président, afin d'être l'interlocuteur du chef d'établissement. Il devra organiser la sécurité interne de l'annexe judiciaire et représenter ses intérêts pour l'organisation collective de la sécurité incendie placée sous l'autorité du chef d'établissement extérieur.

Concernant les dépenses de structure et de la sûreté du site, elles devraient être prises en charge par l'Intérieur comme pour les CRA (*CRA du Mesnil Amelot : courrier de la direction générale de la police nationale en date du 5 avril 2011 pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement et courrier du 23 mars 2011 pour la prise en charge de la sécurisation des audiences et du bâtiment, courrier de la directrice des services judiciaires du 10 décembre 2009*) à l'exception des dépenses d'activité des magistrats et fonctionnaires sur site (fournitures, documentation, télécommunication, affranchissement et frais de déplacement) et des matériels informatiques qui seront à la charge du BOP de la Cour d'Appel.

Cependant, aucun engagement n'a été formalisé à ce jour.

Les chefs de juridiction du TGI de Bobigny ont constitué un comité de pilotage (COPIL) réunissant, outre les représentants de la juridiction, le SG, la DSJ, le SAR de Paris. L'élargissement ultérieur de ce COPIL aux différents partenaires et interlocuteurs concernés (PAF, Barreau...) est envisagé par les chefs de juridiction.

La première réunion du COPIL est fixée au 20 février 2013, 10 heures, au TGI de Bobigny.

L'ordre du jour comporte les points suivants :

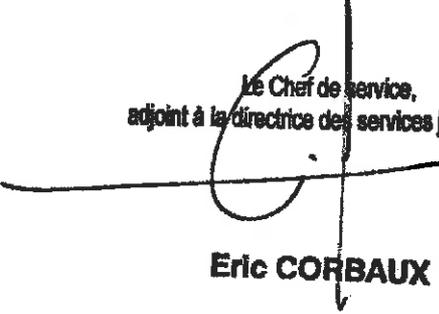
- ressources humaines (moyens en magistrats et fonctionnaires),
- organisation des déplacements (véhicules, frais de transport...),
- fonctionnement de la structure (informatique, visioconférence, acheminement du courrier, archivage des dossiers...),
- déroulement des audiences (interprétariat, avocat...),
- prise en charge des frais de fonctionnement (fluides, chauffage, maintenance du bâtiment, sécurité...),
- communication (interne et externe).

Une convention d'attribution de ces locaux, à titre gratuit, sera à conclure avec le ministère de l'intérieur.

Aucun loyer budgétaire ne sera dû, ces surfaces n'étant pas considérées comme des immeubles à usage majoritaire de bureaux.

L'annexe du TGI de Bobigny sur la zone aéroportuaire de Roissy sera livrée par la PAF fin mai 2013 et une ouverture serait envisageable dès septembre 2013, sous réserve de l'avis du COPIL et de la décision des chefs de juridiction.

Le Chef de service,
adjoint à la directrice des services judiciaires



Eric CORBAUX

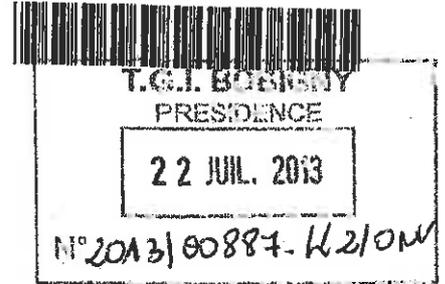
**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°6---

Lettre du contrôleur général des lieux de privation de liberté au Président du TGI de Bobigny
(17 juillet 2013)



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



N/Réf. (à rappeler) : 66374/JMD

Paris, le 17 juillet 2013

Monsieur le Président,

Mes collaborateurs et moi-même avons été très sensibles à votre venue, hier, à la zone d'attente de l'aéroport Roissy – Charles-de-Gaulle, à l'occasion de la brève visite du contrôle général, en dépit de vos multiples charges. Nous vous en remercions vivement. Je serais heureux si vous pouviez témoigner également de notre gratitude à la vice-présidente, à la secrétaire générale et au vice-procureur qui ont effectué la visite avec nous, en dépit d'un préavis tout à fait réduit. J'ai conscience du temps précieux qui a été ainsi occupé pour ces magistrats.

Je n'ignore pas non plus qu'il nous était difficile de venir dans ces lieux, qui sont des lieux de justice, sans être guidés par des membres de la juridiction qui en a la responsabilité. Cet office ne pouvait être accompli par la police aux frontières.

La visite n'avait pas les mêmes caractères que les autres visites du contrôle général. Dès lors que ces locaux n'étaient pas en usage, en particulier qu'aucune personne privée de liberté ne s'y trouvait, il s'agissait seulement pour nous de recueillir les éléments nécessaires à une bonne compréhension du dispositif retenu, simultanément à un examen de la salle d'audience installé, pour la présentation des personnes retenues, près du centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot. C'est pourquoi ce déplacement ne donnera lieu à aucun rapport, encore moins à des conclusions formelles transmises aux deux ministres concernés.

C'est donc en toute liberté, et à titre tout à fait personnel, que je me permets de vous faire part de quelques leçons que nous tirons de cette visite et de nos échanges.

Monsieur le Président Rémy HEITZ
Président du tribunal de grande instance de Bobigny
173, avenue Paul-Vaillant Couturier
93008 BOBIGNY

Il ne fait pas de doute que la salle visitée est « spécialement aménagée » et qu'elle répond aux exigences « de clarté, de sécurité et de sincérité des débats » (Conseil constitutionnel).

On peut avoir un peu plus d'hésitation sur la possibilité donnée au juge de statuer publiquement. Certes, il est prévu une entrée du public. Mais l'engagement de la police aux frontières de laisser ouverte la grille de l'enceinte donnant accès à la salle d'audience gagnerait à être mieux assurée. Le contrôle général ne dispose à cet égard que de l'assurance verbale obtenue du responsable de la police aux frontières rencontrée sur place. L'existence d'un règlement intérieur, disposant que, les jours d'audience, la grille sera ouverte de 8h du matin jusqu'au départ du magistrat après la dernière audience, me paraîtrait plus satisfaisante.

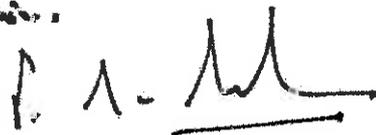
J'ai des doutes encore plus substantiels sur l'emplacement de la salle d'audience.

Bien entendu, la salle a pu être aménagée grâce à l'érection d'un nouveau bâtiment, qui n'existait donc pas pour les besoins propres de la « ZAPI 3 » inaugurée voici douze ans. Toutefois, ce bâtiment, d'une part, est englobé dans le corps existant ; d'autre part, il est bien à l'intérieur de l'enceinte de la « ZAPI » puisque, on vient de le voir, la grille nécessite pour son fonctionnement d'être ouverte. En outre, les personnes maintenues seront acheminées dans la salle d'audience sans mettre le pied dehors. C'est si vrai qu'il me semble que, du point de vue du positionnement à l'égard de la zone d'attente, il n'y a à mes yeux aucune différence entre l'ancienne salle d'audience et la nouvelle. D'ailleurs le greffe sera installé là où il avait été prévu de le faire en 2001.

En l'absence de toute indication de la jurisprudence des cours suprêmes sur ce cas précis, il se peut que cette analyse ne soit que vaine alarme. A ce stade, néanmoins, je ne peux vous dissimuler que le contrôle général reste très interrogatif sur l'application en l'espèce des principes découlant de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Je reste, bien entendu, à votre disposition pour tout échange formel ou informel que vous pourriez souhaiter,

Et vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée *et de mon profond respect.*



Jean-Marie DELARUE

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°7---

Rapport du Président et du Procureur de la République de Bobigny aux chefs de la cour
d'appel de Paris (23 juillet 2013)



**COUR D'APPEL
de PARIS**

Bobigny, le 23 juillet 2013

**TRIBUNAL
DE GRANDE INSTANCE
de BOBIGNY**

Le président du tribunal de grande instance de Bobigny
et

Le procureur de la République près ledit tribunal

à

Monsieur le premier président de la cour d'appel de
Paris

et

Monsieur le procureur général près ladite cour

Objet : Ouverture d'une annexe du tribunal de grande instance de Bobigny à Roissy - information
sur la sécurisation

N/Réf : RH/AB - 2013/00302 - A8/0

Dans le prolongement du rapport que nous vous avons fait parvenir le 5 juillet 2013, et de la réunion présidée à la chancellerie, le 18 juillet suivant, par M. le Directeur des services judiciaires sur l'ouverture d'une annexe du tribunal de grande instance de Bobigny sur l'emprise de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, pour le traitement du contentieux des étrangers maintenus en zone d'attente pour personne en instance (ZAPI), nous avons l'honneur de vous apporter des éléments complémentaires sur la question précise de la sécurisation des lieux, du filtrage du public et de la prise en charge du portique de sécurité récemment installé.

Il convient de rappeler que ce projet suscite une opposition de principe de plusieurs syndicats et associations de magistrats, d'avocats et de défenseurs des droits de l'homme, lesquels font tout particulièrement valoir que la mission de sécurisation des lieux et de filtrage des entrées dans la salle d'audience ne saurait incomber à des fonctionnaires de la Police de l'Air et des Frontières (PAF), le directeur de la PAF de Roissy disposant, en cette matière, de la compétence pour saisir le juge des libertés et de la détention aux fins de maintien en zone d'attente. Les juges des libertés et de la détention (JLD) sont ainsi opposés à la tenue de ce poste par un fonctionnaire de la PAF, pour des raisons tenant à l'apparence d'impartialité objective requise en pareille circonstance.

Ainsi, réunis le 1^{er} juillet 2013 en assemblée générale, les magistrats du siège et du parquet du tribunal de grande instance de Bobigny ont manifesté, dans une motion adoptée à une très large majorité, leur inquiétude quant au fonctionnement de cette structure au regard des critères du procès équitable.

Conviée lors des deux dernières réunions du comité de pilotage des 22 avril et 24 juin derniers, la représentante locale de la PAF a indiqué son opposition de principe à ce que cette mission de sécurisation soit confiée à des fonctionnaires de police de la PAF revêtus d'un uniforme banalisé - hypothèse émise par les JLD - la PAF bénéficiant, selon son analyse, d'une compétence exclusive d'intervention sur l'emprise de la zone aéroportuaire de Roissy. Dans ce contexte, si le portique de sécurité a été installé le 27 juin dernier au sein de cette annexe, dont les travaux seront bientôt achevés, et réglé selon un niveau de sécurité classique, aucune formation n'a été dispensée aux effectifs de police présents sur la ZAPI.

L'une des solutions théoriques à cette difficulté, évoquée lors de la dernière réunion du comité de pilotage, pourrait être de faire appel à une société de gardiennage. Reste cependant en débat la question de la prise en charge budgétaire de cette dépense nouvelle. Mais celle qui nous apparaît assurer le plus raisonnablement la synthèse entre l'argumentation soulevée sur l'impartialité objective et les nécessités d'une gestion budgétaire rigoureuse, pourrait être d'obtenir du Ministère de l'intérieur la mise à disposition de fonctionnaires de police d'une autre direction pour assurer, à temps plein, cette mission d'accueil, de filtrage et de sécurisation. Cette alternative nécessiterait un simple ajout aux textes réglementaires relatifs à la compétence du service de police chargé de cette mission spécifique liée à la création de l'annexe judiciaire de Roissy.

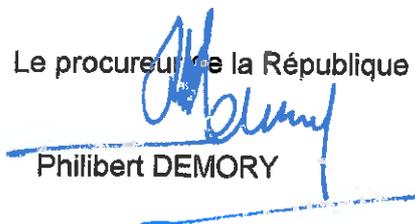
S'agissant de la ressource humaine induite par cette solution, un état des lieux sommaire du dispositif actuel de transfert des personnes maintenues vers le TGI de Bobigny suffit à démontrer le gain conséquent qui bénéficiera le Ministère de l'intérieur dès l'ouverture de l'annexe, gain que nous pouvons évaluer à plusieurs dizaines d'ETP, en comptant les temps de récupération des personnels.

Actuellement, l'organisation au TGI de Bobigny est la suivante : chaque jour, les étrangers présentés devant le JLD arrivent à 9 heures 30 au palais. Si l'on retient le ratio d'un fonctionnaire (CRS) mobilisé pour deux personnes, l'on peut légitimement considérer qu'en moyenne huit à dix fonctionnaires sont présents en permanence au TGI de BOBIGNY, une longue partie de la journée, certains mobilisés en salle d'audience (quatre ETP), les autres assurant la garde de la salle d'attente située au niveau inférieur du palais de justice. En revanche, un seul fonctionnaire de la PAF est présent à l'audience, aux côtés de l'avocat représentant la DPAF, étant précisé que les effectifs de cette dernière prennent la relève des CRS à partir de 19 heures, pour assurer la surveillance des justiciables. Le filtrage et le contrôle du public sont assurés par les vigiles de la société BODYGUARD, prestataire de la juridiction, et l'orientation du public par le greffe à l'accueil.

En tout état de cause, le gardiennage en lui-même de cette annexe sera pris en charge par la PAF dont le directeur sera le chef d'établissement de l'ensemble de la structure immobilière constituée des bâtiments de la ZAPI et de l'annexe du TGI.

Teils sont les éléments que nous souhaitons porter à votre connaissance sur ce thème spécifique. Nous restons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

p / Le procureur de la République


Philibert DEMORY

Le président du tribunal


Rémy HEITZ

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°8---

Note interne DSJ sur les conventions d'attribution des locaux du Ministère de la justice pour les annexes des TGI de Meaux pour les 2 CRA du Mesnil-Amelot et de Bobigny pour la ZAPI de l'aéroport de Roissy-CDG (septembre 2013)



La ZAPI de Bobigny et le CRA du Mesnil Amelot

Les conventions d'attribution des locaux :

L'ouverture des annexes des TGI de Bobigny au sein de la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) et du TGI de Meaux au sein du CRA du Mesnil Amelot est prévue en *septembre 2013*, après la signature de deux conventions d'attribution des locaux avec le ministère de l'intérieur.

Ces conventions d'attribution des locaux des deux sites, élaborées conjointement avec le SGAP de Versailles, ont été transmises pour signature à son secrétaire général, le 28 mars 2013.

La convention concernant le CRA du Mesnil Amelot a été signée le 29 mai dernier par le ministère de l'intérieur.

Problématiques :

- **Un retour du ministère de l'intérieur est attendu sur la convention de l'annexe du TGI de Bobigny (ZAPI3).**
- **Des difficultés organisationnelles sur chacun des deux sites pourraient être à l'origine de retards et différer ainsi leur ouverture. Concernant le site sur la ZAPI, le ministère de la justice s'est engagé à utiliser effectivement les locaux, ou à rembourser l'intégralité des travaux qui s'élèvent à 2,7 M€.**
- **La gestion des procédures sur des sites externalisés nécessite de formaliser les relations avec les préfetures et les modalités de saisine.**

Arbitrages attendus :

- **Signatures de conventions d'attribution des locaux**
- **Mise en place d'un groupe de travail avec le ministère de l'intérieur sur les relations avec les préfetures. (prise en charge du contentieux de la rétention des étrangers en audiences externalisées et harmonisation des échanges)**

L'externalisation du contentieux et les relations avec les préfetures :

Le ressort du CRA du Mesnil Amelot concerne *68 préfetures*. Il s'est trouvé augmenté du fait de la fermeture du CRA de Bobigny en mai 2012, récemment annoncée comme étant définitive.

Le TGI de Meaux déplore l'existence de *pratiques différentes entre les préfetures requérantes concernant les modalités de transmission des procédures au greffe et le contenu des dossiers*.

La juridiction a également fait état d'une **concentration des procédures sur les fins de journée et les fins de semaine**. Cette irrégularité des flux, actuellement gérable au sein du TGI par la mutualisation des effectifs, pèsera lourdement sur les conditions de travail des personnels externalisés au CRA.

Les questions soulevées par les chefs de juridiction de Meaux concernent également les chefs de juridiction des tribunaux de grande instance de Bobigny, Boulogne-sur-Mer et Marseille qui assureront prochainement la prise en charge du contentieux de la rétention des étrangers en audiences externalisées.

Annexe

NOTE DE PROBLEMATIQUE DETAILLEE SUR LE CRA DU MESNIL AMELOT

L'annexe du TGI de Meaux, située à proximité du CRA du Mesnil Amelot, a été réceptionnée par la Cour d'appel de Paris le 27 juillet 2010. *Sa mise en fonctionnement a été repoussée à plusieurs reprises et est actuellement fixée au 30 septembre 2013.*

La convention d'attribution des locaux, élaborée conjointement avec le SGAP de Versailles, a été transmise pour signature à son secrétaire général le 28 mars 2013. Cette convention prévoit une attribution à titre gratuit au profit du ministère de la justice pour une durée de quinze ans à compter du 27 juillet 2010, date de remise des clefs du bâtiment.

Le ministère de l'intérieur assume les frais de fonctionnement du bâtiment, le ministère de la justice prenant à sa charge la fourniture du mobilier, du matériel informatique, de la téléphonie ainsi que les dépenses d'activité (fournitures de bureau, consommables informatiques, documentation...). Les économies prévisibles qui résulteront de l'arrêt des transfèvements des étrangers retenus, assurés par les services de la PAF jusqu'au TGI de Meaux, sont évaluées à 18 ETPT.

Une réunion préparatoire à l'ouverture du site a été organisée le 3 avril par les chefs de la cour d'appel de Paris représentés par leur secrétaire général et monsieur Lernout, avocat général, en présence des chefs de juridiction de Meaux et du directeur de greffe, de la directrice du SAR de Paris et de représentants de la DSJ (RHM1, RHG1 et OFJ2).

Les chefs de juridiction et le directeur de greffe ont soulevé différentes difficultés d'organisation de nature à compromettre l'ouverture de l'annexe à l'échéance fixée.

1- Les effectifs disponibles :

L'éloignement de l'annexe (35 kilomètres du TGI de Meaux) contraint la juridiction à mobiliser sur place deux JLD ainsi que deux greffiers et deux adjoints administratifs pour assurer les audiences du matin et de l'après midi de la semaine et du samedi. Les audiences du dimanche mobiliseront un JLD de permanence (par rotation des VP du TGI) et un greffier.

Les effectifs projetés au mois de septembre 2013 sont, selon les chefs de juridiction, insuffisants.

➤ S'agissant des ressources humaines de la magistrature :

Dans la circulaire de localisation des emplois 2012 (CLE), 43 emplois de magistrats du siège et 18 emplois de magistrats du parquet sont localisés au tribunal de grande instance de Meaux. Cette juridiction a bénéficié dans la CLE 2010 d'une localisation supplémentaire d'un emploi de vice-président. Dans les CLE 2011 et 2012, aucun emploi supplémentaire n'a été localisé. Il convient de préciser que dans le cadre des dialogues de gestion, les chefs de cour n'ont formulé aucune demande de localisation au bénéfice de Meaux pour la CLE 2012 et une seule demande de localisation (un emploi de JAP) pour la CLE 2013. Cet emploi supplémentaire est localisé dans la CLE 2013 (diffusion prévisible le 24 avril 2013).

En gestion, la juridiction de Meaux souffre d'une faible attractivité qui grève les marges de manœuvre dans la gestion des mobilités et altère ainsi les perspectives de nomination de magistrats au premier grade (une seule candidature aux fonctions de vice-président enregistrée au 9 avril 2013).

Après diffusion de la transparence annuelle le 1^{er} mars 2013, il était prévu que les effectifs du siège au 1^{er} septembre 2013 soient au complet. Ceux du parquet enregistreraient un déficit prévisionnel de deux magistrats. Toutefois, ces prévisions seront revues compte tenu d'une procédure disciplinaire en cour diligentée contre un magistrat du siège (avec interdiction temporaire d'exercice) et de la démission très probable d'un magistrat en détachement judiciaire.

La situation des effectifs du tribunal de grande instance de Meaux sera prise en compte dans le cadre de l'établissement de la liste des postes offerts aux lauréats du concours complémentaire (choix des postes le 26 juin 2013, prise de fonction en septembre 2013) et de l'élaboration de la transparence de juin 2013.

Effectifs prévisionnels des magistrats du tribunal de grande instance de Meaux				
Juridiction	Fonctions	Circulaire de localisation des emplois 2012 (2013)	Effectif réel au 2 avril 2013	Effectif prévisible au 1er septembre 2013
TGI Meaux Siège	Président	1	1	1
	Premier vice-président	3	3	3
	Vice-président	13	9	11
	Juge	8	11	10
	Enfants	5	4	5
	Instruction	4	4	4
	Application des peines	3 (4)	3	3
	Instance	6	6	6
Total siège		43 (44)	41	43
TGI Meaux Parquet	Procureur de la République	1	1	1
	Procureur République adjoint	3	2	2
	Vice-procureur	7	0	0
	Substitut	7	13	10
Total parquet		18	16	16
TOTAL TGI de Meaux		61 (62)	57	59

➤ S'agissant des ressources humaines des greffes :

Dans le cadre de la localisation des emplois au titre de l'année 2012 et au regard de la charge de travail, le nombre de fonctionnaires du tribunal de grande instance de Meaux est fixé à 118 dont 7 greffiers en chef, 47 greffiers, 6 secrétaires administratifs, 51 adjoints administratifs, 5 adjoints techniques et 2 contractuels de catégorie C.

Deux postes supplémentaires de greffiers sont créés en localisation 2013, qui contribueront au fonctionnement du centre de rétention administratif du Mesnil-Amelot, contre une suppression d'un poste d'adjoint administratif, portant la localisation totale à 119 emplois.

L'effectif réel de cette juridiction est, à la date du 9 avril 2013, de 108 agents dont 6 greffiers en chef, 42 greffiers, 5 secrétaires administratifs, 48 adjoints administratifs, 5 adjoints techniques et 2 contractuels de catégorie C.

S'agissant des greffiers en chef, 2 postes sont publiés à la CAP des 4 et 5 juin 2013. Les prises de fonction interviendront au 1^{er} septembre 2013.

En ce qui concerne les 5 postes de greffier vacants, 7 greffiers stagiaires actuellement en pré-affectation sur poste seront titularisés le 2 mai 2013 et le 19 juin 2013.

De plus, en anticipation des éventuels départs en mutation, ainsi que de l'ouverture du centre de rétention, 3 postes de greffiers ont été offerts aux greffiers stagiaires, le 19 mars dernier. Ces agents seront en pré-affectation au TGI de Meaux, soit le 15 avril, soit le 29 mai 2013.

De surcroît, deux postes de greffiers sont proposés aux lauréats de l'examen professionnel de C en B, qui seront nommé dès le 27 mai 2013 et affectés en situation professionnelle sur poste, au TGI de Meaux, dès le 29 novembre 2013.

Le poste de secrétaire administratif vacant est publié à la prochaine CAP des 23 et 24 mai prochain, avec une prise de fonction prévue pour le 1^{er} septembre 2013.

Enfin, s'agissant des postes d'adjoint administratif vacants, 2 postes sont proposés à la CAP des 24 au 28 juin 2013, les prises de fonction interviendront au 1^{er} septembre 2013. En outre, dans le cadre de la localisation 2013 des emplois, un poste d'adjoint administratif a été transformé en poste de greffier.

2- Les relations entretenues avec les préfectures pour la transmission des procédures :

Le ressort du CRA du Mesnil Amelot concerne **68 préfectures**, il s'est trouvé augmenté du fait de la fermeture du CRA de Bobigny en mai 2012, récemment annoncée comme étant définitive.

La juridiction déplore l'existence de pratiques différentes entre les préfectures requérantes concernant les modalités de transmission des procédures au greffe et le contenu des dossiers. La transmission des procédures par télécopie notamment contraint les personnels du greffe à numériser les dossiers, tâche chronophage, mobilisant un adjoint administratif.

Les échanges électroniques permettent également d'anticiper la présentation des personnes retenues et favorisent ainsi un traitement plus fluide des procédures. En l'état du droit positif, seule la procédure « papier » fait foi puisque la signature électronique sécurisée n'a pas été déployée au sein du ministère de la justice. En revanche, si la préfecture est présente ou représentée par un avocat, la saisine du juge des libertés et de la détention par la communication électronique civile (COM-CI TGI) peut s'effectuer en toute sécurité juridique et technique.

La juridiction a également fait état d'une concentration des procédures sur les fins de journée et les fins de semaine. Cette irrégularité des flux, actuellement gérable au sein du TGI par la mutualisation des effectifs, pèsera lourdement sur les conditions de travail des personnels externalisés au CRA.

Les chefs de juridiction ont fait part de leur intention de limiter les jours d'ouverture du CRA et de fermer le dimanche pour limiter les heures supplémentaires et les effectifs de magistrats et fonctionnaires à affecter au CRA. Une organisation alternative pourrait consister à imposer aux Préfectures un nombre limité de dossiers sur les audiences de fin de semaine.

Ces difficultés ne sont pas susceptibles d'être résolues par une concertation d'initiative locale, dans la mesure où le contentieux de la rétention implique plus de soixante préfectures.

Les chefs de juridiction ont souhaité qu'une discussion puisse être engagée à l'échelon central afin que les modalités de constitution, de transmission des dossiers et de représentation des Préfecture à l'audience puissent être définies et des instructions données à l'ensemble des préfectures concernées.

Les questions soulevées par les chefs de juridiction de Meaux concernent également les chefs de juridiction des tribunaux de grande instance de Bobigny, Boulogne-sur-Mer et Marseille qui assurent ou assureront prochainement la prise en charge du contentieux de la rétention des étrangers en audiences externalisées. Une note sur cette question rédigée par PM3 a été adressée au cabinet en février dernier.

Les chefs de la cour d'appel de Paris devraient saisir prochainement la direction des services judiciaires pour l'informer d'un nouveau report de la date d'ouverture du CRA.

Aucune pénalité n'est contractuellement prévue en cas de non utilisation de l'annexe du TGI au CRA du Mesnil Amelot contrairement à celle de la ZAPI de Bobigny.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°9---

Note interne DSJ sur l'analyse juridique de la ZAPI de Roissy CDG (septembre 2013)

De: BEYNEL Jean-François
Envoyé: jeudi 19 septembre 2013 19:56
À: HUBER Paul
Cc: PION François; DECOUAIIS Philippe; LABREUIL Agnes; BRAUD Paul-André; CAUQUIL Fabienne; MURACCIOLE Robin
Objet: Analyse juridique sur la ZAPI de Roissy
Pièces jointes: Arrêt CE 18 11 2003.pdf; Plan des locaux Annexe TGI ZAPI.PDF; Lettre GDS à M WARSAMNN 24 07 2009.pdf; Note DSJ 28 aout 2009.doc

Analyse juridique ZAPI de Roissy :

Situation de la future annexe du tribunal de grande instance de Bobigny dans la zone aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle, conditions de déroulement des audiences et respect du droit à un procès équitable.

1 - Dans sa **décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003**, sur l'application de l'article L. 552-1 du CESEDA, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions qui prévoyaient que le juge des libertés et de la détention (JLD) puisse statuer dans une salle d'audience **spécialement aménagée à proximité immédiate des lieux de rétention, garantissaient de façon suffisante la tenue d'un procès juste et équitable dès lors que le législateur a expressément prévu que ladite salle devrait être spécialement aménagée pour permettre d'assurer la clarté, la sécurité et la sincérité des débats et au juge de statuer publiquement.**

2 - Le Conseil Constitutionnel a par ailleurs estimé, qu'en autorisant le recours à des salles d'audience spécialement aménagées à proximité immédiate des lieux de rétention, le législateur a entendu limiter les transferts contraires à la dignité des étrangers concernés, comme à une bonne administration de la justice ;

3 - Au considérant 81 de sa décision, le Conseil a donc indiqué que, **par elle-même, la tenue d'une audience dans une salle à proximité immédiate d'un lieu de rétention n'est contraire à aucun principe constitutionnel.**

A – Les centres de rétention :

1 - La Cour de cassation a, dans trois arrêts rendus le 16 avril 2008 concernant des prolongations de rétention, au visa de la décision précitée du Conseil constitutionnel, jugé que « la proximité immédiate exigée par l'article L. 552-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est exclusive de l'aménagement spécial d'une salle d'audience dans **l'enceinte d'un centre de rétention** » (Civ: 1, 16 avril 2008).

2 - La conformité des locaux du CRA du Mesnil Amelot aux critères posés par le conseil constitutionnel (décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003) et la cour de cassation (arrêts du 16 avril 2008) a été affirmée par le conseil d'Etat dans son **arrêt du 18 novembre 2011 joint.**

B – Les zones d'attente :

1 - S'agissant des **zones d'attente**, la problématique se pose dans des termes différents puisque l'article L. 222-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que le juge des libertés et de la détention statue au siège du

tribunal de grande instance. Toutefois, si une salle d'audience mise à la disposition du ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire, il statue dans cette salle ».

- Le texte ne spécifie donc pas que la salle d'audience mise à la disposition du ministère de la justice se situe à « proximité immédiate » de l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire et alors que le Conseil Constitutionnel ne s'est pas prononcé sur ce point, cette salle doit être spécialement aménagée pour assurer la clarté, la sécurité et la sincérité des débats.
 - C'est la raison pour laquelle cette annexe du tribunal de grande instance de Bobigny a fait l'objet **d'aménagements spécifiques** (deuxième salle d'audience, locaux pour les magistrats, les fonctionnaires, les avocats et traducteurs, liaisons informatiques directes avec le tribunal de grande instance de Bobigny et la cour d'appel de Paris), *(voir les plans joints)*. Les utilisateurs bénéficieront d'une entrée dédiée et l'annexe sera identifiée par une signalétique spécifique.
 - S'agissant de l'accès du public à cette salle d'audience spécialement aménagée, le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche a été officiellement saisi afin qu'une signalisation routière permettant d'identifier clairement l'accès à l'annexe judiciaire du tribunal de grande instance de Bobigny soit installée sur la zone aéroportuaire de Roissy.
- 2 - Les conditions semblent ainsi réunies pour que le principe de la publicité des débats et le droit à un procès équitable soient respectés.

Pièces jointes:

Arret du conseil d'Etat du 18 11 2003

Plan des locaux de l'annexe du TGI de Bobigny

Lettre du GDS à M. Warsmann

Note DSJ aout 2009

Jean-François BEYNEL
Directeur des services judiciaires

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°10---

Lettre de la présidente du syndicat de la magistrature à la Garde des Sceaux (19 septembre 2013)



12-14 rue Charles Fourier

75013 PARIS

Tel 01 48 05 47 88

Fax 01 47 00 16 05

courriel : contact@syndicat-magistrature.org

site : www.syndicat-magistrature.org

Paris, le 19 septembre 2013

Madame la ministre,

Comme vous le savez, le Syndicat de la magistrature compte au nombre des organisations qui s'élèvent contre la création de deux salles d'audience « délocalisées » juxtant l'une le centre de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot sur le ressort du TGI de Meaux, l'autre la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, sur le ressort du TGI de Bobigny.

Avec ces organisations, nous vous avons alerté, à plusieurs reprises déjà, sur les graves entorses à plusieurs des principes qui gouvernent le droit au procès équitable (impartialité apparente de la juridiction, publicité des débats, effectivité des droits de la défense) qui résulteraient de la mise en œuvre de ces décisions de délocalisation. A cela s'ajoute le désastreux symbole de la rupture d'égalité que souligne un lieu de justice réservé aux étrangers, inséré dans leur lieu d'enfermement et situé en bordure même des pistes d'envol de l'aéroport à partir duquel ils attendent d'être refoulés ou éloignés de notre territoire.

C'est pour informer et alerter nos concitoyens que nous avons organisé, ce mardi 17 septembre, une visite de ces salles d'audience à laquelle ont participé de très nombreux journalistes ainsi que divers parlementaires, représentants d'institutions et personnalités. Cette visite, dont la presse s'est largement fait l'écho, a permis à chacun, en visualisant les locaux et leur environnement, d'acquérir une perception concrète de ce que seraient les audiences délocalisées à Roissy et au Mesnil-Amelot et, ainsi, de se convaincre de la réalité des dérives que nous dénonçons.

Le Syndicat de la magistrature, dont la présidente et plusieurs représentants ont pris part à cette visite, ne peut imaginer que vous restiez insensible à cette remise en cause des principes qui gouvernent le fonctionnement des juridictions et à la mobilisation que ce projet suscite.

Après avoir souligné que le projet d'ouverture de la salle d'audience située au sein de la ZAPI avait fait l'objet d'engagements pris par vos prédécesseurs et que sa réalisation restait conditionnée à la signature d'une convention avec le ministère de l'intérieur et à l'issue des concertations menées localement, vous avez indiqué à nos organisations, par un courrier daté du 18 juillet, que vous demandiez aux chefs de la Cour d'appel de Paris de nous recevoir « *dans les plus brefs délais* ».

Si le Syndicat de la magistrature sera bien entendu représenté à la réunion que les chefs de Cour ont finalement fixée, avec bien peu d'empressement, au 26 septembre, il souhaite néanmoins appeler à nouveau votre attention personnelle sur les objections de principe que ces projets suscitent, lesquelles ne sauraient être mises en balance avec les considérations purement gestionnaires qui semblent avoir animé le ministère de l'intérieur à l'origine de ces projets.

C'est pourquoi nous vous demandons, madame la ministre, après avoir attentivement examiné ces objections et ayant pris très concrètement connaissance de l'implantation de ces salles d'audience comme des conditions de leur fonctionnement, de renoncer à ces « délocalisations » indignes de la conception que nous nous faisons - et que vous partagez sans aucun doute avec nous - d'une justice impartiale, sereine, respectueuse de droits de la défense et égale pour tous.

Veuillez être assurée, Madame la ministre, de ma parfaite considération

Pour le Syndicat de la magistrature,
Françoise Martres, présidente

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°11---

Courrier des parlementaires du Groupe CRC du Sénat à la Garde des Sceaux (19 septembre 2013)



Paris, le 19 septembre 2013

Madame Christiane Taubira

Ministre de la Justice
13, Place Vendôme
75042 Paris cedex 11

Madame la Ministre,

Dans quelques jours doit ouvrir, sur un site jouxtant le centre de rétention administrative (CRA) du Mesnil Amelot, l'annexe du TGI de Meaux où se tiendront les audiences des juges de la liberté et de la détention chargés de statuer sur le maintien en rétention des étrangers en instance d'éloignement. Selon nos informations, ce sera, dans quelques semaines, le tour de celle du TGI de Bobigny, installée au rez-de-chaussée de la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI 3) de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle. A terme, cette « délocalisation » pourrait aussi concerner les magistrats administratifs.

Avec les organisations qui, depuis plusieurs mois, s'alarment à la perspective de la mise en place d'une « justice d'exception » réservée aux étrangers, nous sommes quelques-uns à avoir visité, le 17 septembre, les salles d'audience « délocalisées » des tribunaux de Meaux et de Bobigny. Cette visite, dont la presse s'est largement fait l'écho, a conforté notre conviction que, du fait de leur isolement et de leur promiscuité avec des bâtiments dépendants du ministère de l'Intérieur, ces annexes ne sont pas compatibles avec le respect des principes d'indépendance et d'impartialité de la justice, ne permettent pas d'assurer la publicité des débats et compromettent un exercice effectif des droits de la défense.

C'est fort de cette expérience concrète, qui complète les visites que certains d'entre nous effectuent régulièrement dans les locaux de détention administrative pour étrangers, que nous vous demandons, Madame la Ministre, de prendre la mesure des graves dérives qu'entraînerait la mise en place des audiences « délocalisées » au Mesnil Amelot et à Roissy Charles de Gaulle.

Palais du Luxembourg – 15, rue Vaugirard – 75291 Paris Cedex 06
Tél. 01 42 34 24 49 – Fax : 01 42 34 41 79
bureau.e.assassi@senat.fr – www.elianeassassi.fr



Nous souhaitons vivement pouvoir vous rencontrer – le cas échéant, en vous accompagnant pour une visite de ces locaux - afin de vous faire partager notre conviction que le Gouvernement s'honorerait de renoncer à mettre en œuvre des dispositions susceptibles de dégrader durablement l'image de la Justice.

Nous vous prions de croire, Madame la Ministre, à l'assurance de ma considération distinguée.

Eliane ASSASSI
sénatrice de Seine Saint-Denis
Présidente du groupe CRC

Michel BILLOUT
sénateur de Seine-et-Marne

Laurence COHEN
sénatrice du Val-de-Marne

Christian FAVIER
sénateur du Val-de-Marne

Brigitte GONTHIER MORIN
sénatrice des Hauts-de-Seine

Pierre LAURENT
sénateur de Paris

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°12---

Courrier de 12 députés de l'Assemblée Nationale à la Garde des Sceaux (20 septembre 2013)

Barbara ROMAGNAN

Députée du Doubs

Pouria AMIRSHAHI

*Député des Français
établis hors de France*

Colette CAPDEVIELLE

Députée des Pyrénées-Atlantiques

Fanélie CARREY-CONTE

Députée de Paris

Marie-Anne

CHAPDELAINÉ

Députée d'Ille-et-Vilaine

Matthias FEKL

Député de Lot-et-Garonne

Laurent

GRANDGUILLAUME

Député de la Côte-d'Or

Chantal GUITTET

Députée du Finistère

Chaynesse KHIROUNI

Députée de Meurthe-et-Moselle

Sandrine MAZETIER

Députée de Paris

Michel POUZOL

Député de l'Essonne

Dénys ROBILIARD

Député du Loir-et-Cher

Ministère de la Justice

Mme Christiane TAUBIRA

Garde des Sceaux

13 PLACE VENDÔME

75042 PARIS Cedex 01

Paris, le 20 septembre 2013

Madame la Garde des Sceaux,

Mardi 17 septembre dernier, une conférence de presse, sous forme d'un bus-tour, a été organisée à l'initiative d'un collectif d'associations de défense des droits des étrangers, parmi lesquelles le GISTI, la Cimade, la LDH et de syndicats des professions judiciaires, au sujet de l'ouverture prochaine de deux salles d'audience « délocalisées » jouxtant pour l'une la ZAPI et pour l'autre le centre de rétention du Mesnil-Amelot.

Nous avons été alertés par ceux qui ont participé à cet événement et qui se sont déplacés là où la justice sera rendue pour les ressortissants étrangers.

Nous avons entendu ceux qui soutenaient ce projet par son caractère pratique et par la nécessité d'agrandir les locaux des deux tribunaux concernés. Néanmoins, nous avons également entendu les inquiétudes formulées par les acteurs de la justice et par ceux qui sont tous les jours auprès de ces personnes fragiles.

Aujourd'hui, nous voudrions partager fermement les craintes qui sont les leurs et qui nous semblent tout à fait légitimes. Le lieu où la justice est rendu n'est pas anodin, surtout lorsque cela concerne une population bien ciblée. Qu'il s'agisse du centre du Mesnil-Amelot ou de la ZAPI, les conditions d'une justice républicaine nous semblent ne pas être réunies.

Il y a en effet, tout d'abord, un risque d'atteinte à l'indépendance et à l'impartialité des juges, ou *a minima* à l'apparence de l'indépendance de la justice, telle que garantie par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). Le fait que les jugements se déroulent dans le même ensemble de bâtiments, qu'il ne soit pas garanti que les policiers qui assureront la sécurité à l'audience ne soient pas les mêmes que ceux qui sont présents dans les lieux d'enferment, que l'environnement soit celui d'une zone d'enferment avec des barrières, y compris dans la salle d'audience pour l'annexe du TGI de Meaux, emporte une confusion pour l'étranger justiciable.

A ce titre, les témoignages des étrangers jugés à Cornebarrieu dans une salle d'audience accolée au centre de rétention de Toulouse sont particulièrement révélateurs. L'un d'entre eux à qui il a été demandé s'il avait vu un juge a instinctivement répondu avoir vu le « juge de la police ».

Des interrogations légitimes quant à la garantie des droits de la défense, indispensables à l'équité du procès, se posent également. Les avocats ont, en effet, exprimé de vives inquiétudes quant à l'apport de pièces par les familles au soutien de l'étranger. Le déplacement est coûteux pour venir jusque dans ces zones (environ 20 euros par personne pour l'aller-retour depuis Paris) et la proximité avec les lieux de l'administration peut être dissuasive pour des populations, qui craignent pour elles-mêmes un enfermement.

Enfin, les réserves formulées vis-à-vis du principe constitutionnel de publicité des audiences doivent être prises au sérieux. La justice, parce qu'elle est rendue en notre nom à tous, doit pouvoir être accessible. Or, il n'y a aujourd'hui, aucune signalisation de ces lieux et ceux-ci sont très mal desservis en transport en commun. Il est extrêmement compliqué de s'y rendre (environ 2 heures en transport en commun depuis Paris avec 3 à 4 moyens de transports différents et dix minutes de marche environ). Dans ces conditions, la publicité des décisions est pour le moins mise à mal et l'on a davantage l'impression d'une justice que l'on voudrait cacher du regard des citoyens.

Aussi, au vu de l'ensemble de ces éléments, nous vous demandons de revoir la possibilité d'une ouverture prochaine de ces annexes de justice.

Nous vous prions de croire, Madame la Garde des Sceaux, en l'assurance de notre haute considération.

Les députés

Barbara ROMAGNAN

Pouria AMIRSHAHI

Colette CAPDEVIELLE

Fanélie CARREY-CONTE

Marie-Anne CHAPDELAIN

Matthias FEKL

Laurent GRANDGUILLAUME

Chantal GUITTET

Chaynesse KHIROUNI

Sandrine MAZETIER

Michel POUZOL

Denys ROBILIARD

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°13---

Fiches du TGI de Bobigny destinées à une étude prospective du coût de la mise en service d'une annexe à Roissy (30 septembre 2013)

(documents remis en cours de mission lors de la première visite du TGI de Bobigny le 6 novembre 2013)

Annexe du TGI de Bobigny sur le ressort de la zone aéroportuaire de ROISSY-CHARLES-DE-GAULLE

EVALUATION DES ETPT SUPPLEMENTAIRES DE JLD

30 septembre 2013

L'ouverture de l'annexe judiciaire du TGI de Bobigny à Roissy, dédiée au contentieux des prolongations de maintien en zone d'attente, invite à repenser les effectifs de magistrats du siège appelés à le traiter. Cette délocalisation physique justifie en effet la localisation d'un ETP supplémentaire de juge au titre, notamment, du supplément de temps de trajet induit par les déplacements quotidiens des juges de libertés vers cette annexe, au départ de leur résidence administrative, laquelle demeure située au TGI de Bobigny. Le calcul de différentiel entre l'organisation actuelle et celle restant à définir, intègre :

- une augmentation de deux heures de trajet quotidien par magistrat (une heure supplémentaire à l'aller, l'autre au retour, l'estimation prenant en considération la prise du véhicule de service garé au palais de justice et les aléas de circulation),
- l'intervention d'un éventuel renfort de magistrat du service des JLD, dans l'hypothèse d'une audience chargée (prévision de l'intervention d'un magistrat de renfort à raison de deux fois par semaine, adossée aux statistiques de l'année 2012 pour la mobilisation d'un tel renfort),
- la projection d'une organisation modifiée par rapport à celle à l'œuvre actuellement pour les fins de semaine, tendant à éviter l'isolement trop prononcé des 48 vice-présidents intervenant actuellement le week-end, peu familiers de ce contentieux.

Pour rappel :

DEPLACEMENTS	Magistrats	TOTAL DES DEPLACEMENTS SUPPLÉMENTAIRES
Semaine (5 jours)	1 magistrat du service des JLD (actuellement composé de 6 juges, l'emploi vacant de coordinateur, non pourvu en raison d'un désistement sur le dernier mouvement, étant compensé par l'affectation d'un vice-président placé)	5 ALLERS-RETOURS, soit 10 heures de trajet

Week-end	2 magistrats	2 ALLERS-RETOURS, soit 4 heures de trajet
Renfort	2 magistrats par semaine	2 ALLERS-RETOURS, soit 4 heures de trajet
<p>Conclusions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le total retenu est ainsi de 18 heures de trajet supplémentaire hebdomadaire correspondant à 936 heures annuelles soit 234 demi-journées / 417,8 demi-journées correspondant à un ETP pour l'année = 0,56 ETPT de JLD supplémentaires induits par les trajets entre la résidence administrative et l'annexe judiciaire 		

L'ETP supplémentaire de vice-président, sollicité au titre des trajets, sera consolidé et justifié encore davantage par l'organisation nouvelle que la présidence, en concertation avec le service des JLD, envisage de mettre en œuvre pour les roulements de fins de semaine. Elle consisterait à confier aux seuls magistrats de ce service la charge d'assumer la permanence du week-end pour la prolongation du maintien en zone d'attente, et soulagerait les vice-présidents non spécialisés en évitant les risques d'incident liés à un isolement des bases du tribunal. Le TGI de Bobigny bénéficierait de surcroît d'un parallélisme organisationnel entre greffe et JLD sur toute la semaine, avec des équipes dédiées (fixe pour le greffe, tournante pour les JLD). Cette spécialisation devant être quantifiée selon les modalités suivantes (en retenant une unité de valeur de 10 heures d'audience, évaluée sur la base des durées moyennes d'audience CESEDA de l'année 2012, soit 2,5 demi-journées de 4 heures) : 5 demi-journées supplémentaires par semaine, soit 260 demi-journées / 417,8 = 0,62 ETPT. Soit un total d'1,18 ETPT, et une demande de localisation d'un nouveau poste de vice-président non spécialisé (étalonnant le service des JLD à 7 vice-présidents).

Annexe du TGI de Bobigny sur le ressort de la zone aéroportuaire de ROISSY-CHARLES-DE-GAULLE

EVALUATION DES ETPT SUPPLEMENTAIRES DE FONCTIONNAIRES

30 septembre 2013

Le greffe actuellement en charge du contentieux des prolongations de maintien en zone d'attente est composé de 4 fonctionnaires : deux greffiers et deux adjoints administratifs.

Au tribunal de grande instance, sur la base d'une audience par jour, 7 jours sur 7, les quatre fonctionnaires organisent, sous le contrôle de leur chef de service, leur temps de travail dans le respect de la charte des temps, de manière à assurer la continuité du service. L'examen de ce mode de fonctionnement montre qu'en moyenne, compte tenu des récupérations des heures supplémentaires occasionnées par les audiences tardives, la présence effective est de 3 fonctionnaires de façon concomitante la semaine, étant précisé qu'en cas de nécessité, les 4 fonctionnaires sont présents sur le site. Les samedi et dimanche, un binôme est prévu (un titulaire et un suppléant) ; seul un fonctionnaire est présent, il n'est fait appel au suppléant qu'en cas de nécessité.

Dans le cadre du calcul de l'impact en ETP de la délocalisation physique du greffe qui a vocation à être présent de manière permanente à l'annexe, il a été tenu compte de :

- l'augmentation de deux heures de trajet quotidien par fonctionnaire au départ de la juridiction ;
- de l'éventualité, deux fois par semaine, de la tenue d'une audience supplémentaire, nécessitant la présence de 4 fonctionnaires sur le site.

DEPLACEMENTS	Fonctionnaires	TOTAL DES DEPLACEMENTS SUPPLÉMENTAIRES
3 jours	3 fonctionnaires	3 ALLERS-RETOURS sur la base de 2 heures, soit 18 heures de trajet
2 jours (renfort dans le cadre d'une audience supplémentaire)	4 fonctionnaires	4 ALLERS-RETOURS soit 16 heures de trajet

Week-end	1 fonctionnaire par jour (hors appel au suppléant)	2 ALLERS-RETOURS, soit 4 heures de trajet
<p>Conclusions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le total retenu est ainsi de 38 heures de trajet supplémentaires par semaine correspondant à 1976 heures annuelles. Sur la base d'un temps de travail de 1572 heures, le besoin en ETP est évalué à 1,25 ETP de fonctionnaires supplémentaires. - En cas d'appel au suppléant, le besoin est de 1,38 ETP supplémentaires. 		

ANNEXE DU TGI à ROISSY

EVALUATION DES COUTS 18 septembre 2013

Frais de repas	Magistrats	Fonctionnaires	TOTAL REPAS
Semaine (5 jours)	2 magistrats	5 fonctionnaires	35 repas
Week-end	2 magistrats	2 fonctionnaires	20 repas
Observations :			
<ul style="list-style-type: none"> - ne sont pas comptabilisées, les demandes liées à la prise en charge de repas occasionnées par des horaires tardifs - Il a été tenu compte d'agissant des fonctionnaires du renforcement des effectifs d'au moins un agent. (pour mémoire ont été demandés 2 greffiers, 1 adjoint administratif et 1 conducteur automobile) - Il conviendra de vérifier la possibilité pour les magistrats et fonctionnaires d'accéder à un restaurant administratif à proximité. 			

Frais de déplacement	Magistrats	
	Utilisation du véhicule administratif au départ du TGI soit 16 km (aller)	
	Fonctionnaires : ci-dessous les distances kilométriques de chaque fonctionnaire actuellement en fonction à partir de leur domicile + une évaluation pour l'agent supplémentaire à partir du TGI	
Mme AIMEUR	Domiciliée à PAVILLONS/BOIS	18 KMS ALLER
Mme TOULON	Domiciliée à VAUJOUR	17 KMS ALLER
Mme PFAAB	Domiciliée à JABLINES (77)	26 KMS ALLER
Mme GALVANI	Domiciliée à BOBIGNY	16 KMS ALLER
FONCTIONNAIRE SUPPLEMENTAIRE	BOBIGNY	16 KMS ALLER

FRAIS DE DEMENAGEMENT :

1000 euros par agent

+

Déménagement deux photocopieurs estimation 3000 euros.

**Annexe du TGI de Bobigny sur le ressort
de la zone aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle**

**Evaluation des besoins supplémentaire en matière de frais de justice
30 septembre 2013**

L'ouverture de l'annexe judiciaire du TGI de Bobigny sur le ressort de la zone aéroportuaire de Roissy-Charles-De-Gaulle nous a conduit à solliciter une dotation supplémentaire en matière de frais de justice estimée à 100 000 € se décomposant en 84 000 € pour des frais d'interprétariat et 16 000 € de frais de transport.

Actuellement, la majoration du tarif due pour la première heure d'interprétariat n'est appliquée qu'une seule fois par jour en cas de mise à disposition sans interruption (même s'il y a plusieurs réquisitions). Si la pause méridienne est inférieure à trois heures, l'interprète sollicite une indemnité repas mais n'ajoute pas une nouvelle majoration de la première heure lors de sa reprise. En revanche, si la pause méridienne est supérieure à trois heures, l'interprète ne sollicite pas d'indemnité de repas mais une majoration de sa première heure d'interprétariat.

Dans le cadre du transfert du contentieux des prolongations de maintien en zone d'attente à l'annexe du TGI de Bobigny, les interprètes seraient amenés à solliciter tant une majoration de leur première heure que des frais de transport qui ont été estimés, pour leur surcoût, au départ du TGI de Bobigny.

2 000 réquisitions / an	42 € majoration de la 1 ^{ère} heure	84 000 €
32 km aller/retour	0.25 € (indemnité kilométrique)	16 000 €

Cette estimation ne tient pas compte de l'indemnité de repas qui pourrait être sollicitée en cas d'audience tardive.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°14---

Note de la direction de la PAF de Roissy CDG sur le contexte aéroportuaire et ses propres activités (30 septembre 2013)



CONTEXTE AEROPORTUAIRE

1. Quelques éléments chiffrés

Ouvert 24 heures sur 24, à la différence d'ORLY dont le trafic est interrompu à 23h30, l'aéroport de Roissy-CDG, est situé à 25 km de la Capitale. Son territoire équivaut à 1/3 de Paris (3.257 ha), s'étend sur 3 départements (93, 77, 95) et 8 communes. C'est également, 220 Km de voies ouvertes à la circulation ; 27.424 places de parking réparties sur 34 parkings.

Environ 720 entreprises y exercent leur activité parmi lesquelles 170 compagnies aériennes (ayant effectuées au moins 12 mouvements sur l'année). Soit une population salariée de 86.000 personnes, directement implantées sur le territoire aéroportuaire.

Sont également implantées sur la plate-forme, deux gares RER, une gare TGV, qu'empruntent plus de 5 millions de passagers.

L'aéroport de Roissy enregistre 457.397 mouvements d'avion par an (334.144 mouvements d'avion au 30 septembre 2013) et un trafic de 61.483.838 passagers (47.240.429 passagers au 30 septembre 2013). A noter que pour Roissy, la répartition entre passagers Schengen (non soumis à contrôles) et passagers internationaux (soumis au contrôle transfrontière) est respectivement de 44,97 % à 56,03 %.

Le trafic de fret s'élève à 2 millions de tonnes par an.

Plus de 315 villes sont desservies dans le monde.

2. Une dynamique économique forte, basée sur des atouts majeurs

En termes d'espace, les disponibilités permettent d'envisager des développements ultérieurs, contrairement aux autres aéroports européens concurrents : Londres Heathrow, Francfort et Amsterdam.

Le choix de la **multi modalité** (Hub aérien, nœud ferroviaire national et régional, routier) crée une dynamique forte (projet de gare TGV Fret). Le développement du fret aérien s'inscrit dans ce cadre. Il convient de préciser que, 42,4 % du fret aérien embarqué à bord d'avions mixtes, transportant en même temps passagers et cargo.

L'implantation sur la plate-forme d'un concentrateur tel que FEDEX, permettant un fonctionnement des entreprises en flux tendu, renforce cette dynamique.

La mise à disposition d'**infrastructures essentielles** (augmentation des capacités d'accueil passagers de 20 millions au cours des 10 dernières années, la mise en œuvre des 2 doublets pistes, nord et sud, permettant un fonctionnement en hub) a permis de donner à l'aéroport de Roissy des avantages déterminants dans la concurrence européenne.

La mise en place du **HUB d'Air France**, cœur du fonctionnement de l'alliance SKYTEAM, avec plus de 60 % de l'activité de la plate-forme, constitue un moteur essentiel du développement aéroportuaire.

Les résultats sont directement visibles à travers l'évolution du trafic passager, ainsi qu'en termes de création d'emploi. Dans ce dernier domaine, les études montrent qu'un million de passagers supplémentaires se traduit par la création de 1.500 emplois directs et de plus de 4.000, si on compte les emplois induits.

A titre d'illustration, Roissy comptait en 1986, environ 30.000 salariés contre 86.000 en 2012, intra plate-forme.

3. Les perspectives, aujourd'hui

Les infrastructures réalisées et programmées s'établissent comme suit :

- Juin 2007 : ouverture du satellite S3, complètement international, d'une capacité de 7,5 millions de passagers. Pour information, l'ensemble des terminaux 2 E/F/S3 représente à lui seul une capacité équivalente à une fois et demi celle d'ORLY ;
- Avril 2008 : retour à la pleine capacité d'exploitation du T 2E, après son effondrement en mai 2004 (capacité totale : 10 millions de passagers) ;
- Octobre 2008 : ouverture d'un terminal T 2G exclusivement dédié aux passagers Schengen de la compagnie Air France, d'une capacité totale de 2,5 millions de passagers ;
- 2009 : achèvement de la rénovation de CDG 1 ;
- Juin 2012 : inauguration le 26 juin 2012 du nouveau satellite S4 susceptible d'accueillir 5,5 millions de passagers, mis en exploitation le 28 juin 2012 ;
- Ouverture de la liaison A/C – S4 – IFU ; transfert des vols à destination de l'Afrique sur le terminal 2^E et « Shengenisation » du terminal 2F ;
- Enfin, CDG 4 est d'ores et déjà programmé à l'horizon 2018/2020.

LA POLICE AUX FRONTIERES DE ROISSY DANS LE CONCEPT AEROPORTUAIRE

1. Présentation et rôle

Placée sous l'autorité d'un contrôleur général, la D.P.A.F. Roissy est composée à ce jour de 1.654 fonctionnaires, tous grades et corps confondus dont 7 commissaires, 57 officiers, 1.464 gradés et gardiens, 67 administratifs et techniques, et 59 A.D.S.

Elle a en charge, sur le territoire de l'aéroport, la totalité des missions relevant de la police nationale ce qui, dans le contexte de la L.O.L.F., de la R.G.P.P., constitue un exemple en termes de rationalisation dans l'emploi des ressources humaines, matérielles et financières.

Ces missions s'articulent autour de 4 axes :

- une mission traditionnelle de sécurité générale : circulation, stationnement (pour mémoire 27.424 places de parking), surveillance du réseau routier (220 Km), contrôles d'identité, alcoolémie, services d'ordre, gestion des déplacements officiels (3.089 voyages officiels et facilitations de personnalités sur Roissy et Le Bourget, 7.205 personnalités accueillies au salon 200 et 22 PVR ont été traités en 2012 – 2.461 voyages officiels et facilitations de personnalités sur Roissy et Le Bourget, 6.077 personnalités accueillies au salon 200 et 17 PVR ont été traités au 30 septembre 2013), opérations de police judiciaire, enquêtes d'initiative ou par délégation judiciaire sur la petite et moyenne délinquance (traitement du judiciaire en temps réel), coordination du dispositif VIGIPIRATE, dispositifs d'ordre public, etc.
- une mission essentielle de contrôle des flux migratoires, Roissy constituant le premier point de passage frontière de l'espace Schengen. C'est ainsi que 43,97 % des passagers sont soumis à un contrôle, à l'entrée ou en sortie de l'espace Schengen. Par ailleurs, 50 % des reconduites frontières nationales sont réalisées à partir de ROISSY. La D.P.A.F. Roissy gère également une zone d'attente de 170 places dont un espace mineur de 6 places.

une mission de renseignement qui comporte deux volets :

- le renseignement à caractère social et économique lié à l'activité des 700 entreprises opérant dans un contexte concurrentiel tendu. Cette mission nécessite une prévision précise dans un contexte d'ordre public, impactant fortement le bon fonctionnement de l'aéroport,
- la multitude d'informations susceptibles d'intéresser les services spécialisés dans la lutte contre le terrorisme, l'aéroport constituant un lieu d'observation privilégié (impact immédiat des événements internationaux, circuits contraints ...), à l'occasion des contrôles transfrontières, et à travers la prise en compte de la population travaillant en zone réservée et dont certains éléments avaient bruyamment manifesté leur joie au lendemain des événements du 11 septembre 2001.

A ce titre, la section information a rédigé 1.936 notes et flashs d'informations en 2012, dont 288 à caractère social et 1.648 renseignements (1.853 notes et brèves au 30 septembre 2013, dont 237 à caractère social et 1.616 renseignements).

La section est également chargée de la gestion du « Fichier des Passagers Aériens », permettant de contrôler en amont sur le fichier F.P.R., la liste des passagers à destination ou provenance de pays sensibles. Ainsi, 3.227 alertes ont été traitées en 2012, concernant 25.956 criblages avec 1.189 F.P.R. positifs. 151 manquements ont été recensés (2.203 alertes ont été traitées au 30 septembre 2013, concernant 15.338 criblages avec 965 F.P.R. positifs).

Cette prise en compte se trouve à l'articulation d'une quatrième mission majeure à la charge de la D.P.A.F. : une mission de sûreté aéroportuaire qui consiste en :

- la réalisation des demandes d'habilitation préalables à l'obtention d'un titre d'accès en zone réservée. En 2012, 82.612 demandes ont été réalisées dont 4.073 personnes connues des services de police. 103 personnes ont été identifiées positives au F.P.R. (au 30 septembre 2013, 37.250 demandes ont été réalisées dont 2.299 personnes connues des services de police. 103 personnes ont été identifiées positives au F.P.R.),
- des contrôles de l'accès à cette même zone réservée, en aérogares (équipages, entreprises, visiteurs),

- des procédures d'agrément des personnels des sociétés de sûreté qui opèrent sur les postes d'inspection filtrage (gestion des portiques à rayons X et des tunnels à bagages),
- des contrôles sûreté sont réalisés quotidiennement par les contrôleurs sûreté. En 2012, 280.096 contrôles ont été effectués et ont permis de relever 308 procès verbaux de manquements (296 sur CDG – 12 au Bourget). Au 30 septembre 2013, 205.386 contrôles ont été effectués (204.641 sur CDG – 745 au Bourget) et ont permis de relever 180 procès verbaux de manquements (173 sur CDG – 7 au Bourget).

A ces missions s'ajoutent un état-major chargé de la transversalité opérationnelle dans le service et une division des moyens assurant la gestion des ressources.

2. Spécificités

Des quatre services publics présents sur la plate-forme (D.P.A.F./G.T.A./Douanes/D.G.A.C.), la D.P.A.F. est le seul à accomplir ses missions régaliennes, en particulier le contrôle transfrontière et la supervision des contrôles de sûreté en aérogare, au sein de la chaîne commerciale du traitement du passager, dont les autres segments relèvent de la responsabilité de partenaires privés : A.D.P., les compagnies aériennes et notamment Air France, les sociétés de sûreté, les sous-traitants d'une manière générale.

Elle ne peut ignorer les enjeux économiques en cause et doit résoudre en permanence une équation dont les termes sont, d'une part, l'accomplissement efficace de ses missions régaliennes de sécurité, et d'autre part, le fonctionnement fluide d'un des aéroports européens majeurs. Le partenariat est vital. La « notion de qualité de service » prend, ici, une dimension particulière face à des usagers dont les fonctionnaires constituent le premier et le dernier contact avec le pays.

Elle ne maîtrise aucun des paramètres de son environnement :

- des flux migratoires en perpétuelle évolution avec une grande capacité d'adaptation, en fonction des textes, des jurisprudences et des lieux,
- une implantation éclatée entre une quinzaine de lieux différents,
- une architecture ignorant les contraintes de la mission,
- un trafic aérien en croissance malgré un contexte économique de crise depuis 2009,

- un développement juridique d'une complexité croissante, difficile à « digérer » et à mettre en application, notamment dans le domaine de la sûreté ou dans celui de la procédure administrative de non admission,
- un personnel jeune (généralement sortant d'école), ne s'appropriant que difficilement le territoire sur lequel il travaille et muté lorsqu'il est opérationnel,
- la symbolique du lieu tenant tant à la répercussion de toute action terroriste qui y est perpétrée, qu'au caractère hors norme d'un lieu où l'homme s'envole, transgressant ainsi le mythe d'Icare,
- l'ouverture le 16 octobre 2013 du complexe commercial « Aéroville ».

ORIENTATIONS ET BILAN

A. Les orientations

Elles visent trois niveaux :

1. améliorer l'efficacité de l'action du service en interne ;
2. développer avec les partenaires une collaboration de type gagnant/gagnant ;
3. démontrer que, la notion de « qualité de service » est parfaitement intégrée dans la démarche de la D.P.A.F. ROISSY.

a) Cette amélioration passe par :

- La mise en place, en septembre 2007, d'un contrôle de gestion permettant un véritable pilotage du service.
 - La réorganisation et la création de certaines unités, dont la B.A.C. en 2004 ont permis de mieux maîtriser le développement d'une délinquance de voie publique (vols et dégradations dans les parkings, dans le fret...), qui s'est établie à un niveau très faible au regard des richesses de la plate-forme et du nombre de places de stationnement. Cette délinquance baisse de manière constante depuis 5 ans. La seule délinquance qui reste d'actualité est celle des vols à la tire et des vols commis au préjudice des voyageurs dans les aérogares. La B.A.C. et le groupe de lutte contre les vols tire ont été placés sous l'encadrement d'un même chef au sein d'un groupe de voie publique. Le chef de groupe voie publique est chargé de renseigner l'outil de cartographie de la délinquance.

- le regroupement, en 2010, des unités traitant du contentieux de la route au sein d'un pôle sécurité routière. Ce pôle a permis une meilleure polyvalence des agents qui traitent aussi bien des procédures que des contrôles sur voie publique.
- la création du pôle ordre public et éloignement, en mars 2011 également, a rationalisé les missions dévolues à chaque service, en recentrant la division immigration sur son cœur de métier initial : le contrôle transfrontière.

Quant au groupe filière de la brigade mobile de recherche (B.M.R.), il accomplit un travail de fond dans la lutte contre les filières, en liaison avec l'office central de répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre (O.C.R.I.E.S.T.). En 2012, la B.M.R. a démantelé 2 filières d'immigration. En fonction des critères qui définissent une filière d'immigration, seule 1 a été retenue par l'O.C.R.I.E.S.T. pour l'année 2012. Au 30 septembre 2013, la B.M.R. a démantelé 3 filières d'immigration.

La Division Immigration doit être structurée pour s'adapter à la gestion des flux. La chaîne de commandement est essentielle pour traiter de façon efficiente le contrôle transfrontière ainsi que les missions annexes qui en découlent.

L'importance de ces flux, leur adaptabilité quasi instantanée, la complexité juridique croissante et les failles qui en résultent permettant ainsi l'accès dans l'espace Schengen (l'asile politique est aujourd'hui un moyen quasi infaillible de pénétrer sur le territoire national), commandent une restructuration des unités chargées d'administrer la procédure de non admission et du maintien en zone d'attente.

- L'expérimentation de la mobilité avec la création d'une brigade mobile vouée à renforcer les lignes frontières sur les pointes de trafics passagers afin de réaliser au mieux l'adéquation entre les flux de passagers et les besoins en personnels chargés d'effectuer le contrôle transfrontière ;
- La mise en œuvre d'un plan de formation strictement adapté aux besoins opérationnels et partenariaux de la direction, sur site (possibilité d'actions courtes dispensées sur les vacances de nuit, moins chargées) ;

- Le développement de synergies entre les services. A titre d'exemple, on peut citer, d'une part, l'unité de renseignements et, d'autre part, celle de la sûreté, chargée notamment des enquêtes d'habilitation ; La population travaillant en zone réservée constitue clairement un objectif dans le cadre de la lutte anti-terroriste.
- L'utilisation efficace des nouvelles technologies pour améliorer la qualité des contrôles : VISABIO, FNT, ... ;
- La recherche de solutions innovantes pour faire face à l'augmentation du trafic et au développement de l'aéroport : utilisation du temps de voyage pour effectuer le contrôle transfrontière.

Par ailleurs, la lutte contre l'immigration irrégulière s'entend de plus en plus par le développement d'actions de coopération internationale se traduisant soit par des échanges bilatéraux d'experts, soit par des opérations multilatérales, organisées par l'agence FRONTEX.

Les opérations généralistes appelées « FOCAL POINT » se déroulent tout au long de l'année et visent à renforcer la collaboration entre les gardes-frontières européens en créant des réseaux relationnels permettant l'échange d'informations opérationnelles. En 2012, 5 agents de nationalité belge, portugaise, grecque et italienne ont été reçus dans ce cadre (au 30 septembre 2013, 5 policiers de nationalité hongroise, portugaise, slovaque, roumaine et belge ont été reçus).

Elles se déclinent selon les 3 missions suivantes :

- L'opération « HUBBLE » qui a pour but de mesurer les effets du contrôle renforcé de vols en provenance d'escales sensibles.
- L'opération « HAMMER » qui a pour but de renforcer la détection des mineurs potentiellement victimes du trafic des êtres humains, le traitement des transits fantaisistes et la détection des abus de visas.
- L'opération « MIZAR » qui a pour but de renforcer le contrôle de documents européens ciblés par les plus falsifiés ou les plus contrefaits. Au 30 septembre 2013, 1 policier de nationalité belge, 1 policier de nationalité slovaque et 1 policier de nationalité roumaine ont été reçus dans ce cadre.

Enfin, des missions bilatérales entre la France et l'Espagne sont menées. Il s'agit d'accueillir des policiers espagnols afin de lutter contre les filières d'immigration clandestine en provenance de l'Amérique du sud et de l'Amérique centrale.

En 2012, 6 policiers espagnols ont été reçus (au 30 septembre 2013, 2 policiers espagnols ont été reçus).

b) L'impact direct des missions de la PAF sur l'activité générale de l'aéroport conduit à développer une collaboration étroite avec les partenaires que sont notamment A.D.P. et A.F., avec comme objet, de concilier les deux cadres d'intérêts.

- 1) C'est dans ce cadre, que le 11 octobre 2007, la D.P.A.F. Roissy a accepté de signer avec A.D.P. un protocole sur la qualité de l'accueil des passagers et accompagnants à Paris-Charles de Gaulle, protocole auquel A.F. et la douane étaient également parties prenantes.

Ce protocole se traduit par des actions de formation commune à l'ensemble des agents appartenant à l'une de ces entités. Un tel engagement est une première de la part des services publics.

- 2) La fluidité entraînant souvent une mise en cause des contrôles D.P.A.F. à ROISSY, a donné lieu à un travail de fond avec nos partenaires et particulièrement avec Air France.

Avant chaque saison, un calcul prospectif pointu des flux attendus est mené en commun.

Afin de procéder à une adaptation en temps réel des armements en aubettes, la D.P.A.F. a mis en place un dispositif triangulaire composé d'un représentant D.P.A.F., détaché au sein du C.C. HUB/A.F. (centre de contrôle du HUB, gérant le processus global au sol : positionnement avion, avitaillement carburant, approvisionnement, embarquement des passagers, bagages...), d'un gradé coordonnateur situé au Centre d'Information et de Commandement (C.I.C.) et disposant d'une cinquantaine de caméras sur l'ensemble des lignes frontières, situées sur 8 terminaux différents, en liaison avec des brigades coordonnateurs sur le terrain.

Ce dispositif, avec d'autres (notamment l'organisation et le pilotage en direct des files d'attente), a permis, à l'été 2007, d'absorber une augmentation de 5 % du trafic avec une diminution d'environ 8 % des effectifs.

- 3) A cet égard, il convient également de préciser que, l'indicateur relatif au temps d'attente à l'arrivée, imposé à A.D.P., par le Contrat de Régulation Economique (C.R.E.), signé avec l'Etat (indicateur à l'élaboration auquel la D.P.A.F. est partie prenante) établit que, plus de 95 % des vols à l'arrivée passent les contrôles en moins de 10 minutes.
- 4) La collaboration porte également sur des possibilités de modifications d'aménagements, susceptibles de permettre une mutualisation des moyens. C'est ainsi qu'une fusion des terminaux A et C a été ouverte le 27 mars 2012. La réorganisation s'est poursuivie par l'ouverture du S4 le 28 juin 2012 et un projet de fusion des terminaux B et D devrait voir le jour à l'horizon 2013/2014.

B. Le bilan

La D.P.A.F. Roissy mesure pleinement le caractère essentiel de la notion de qualité du service rendu à l'utilisateur de l'aéroport :

- La collaboration étroite et quotidienne avec les partenaires de la plate-forme, évoquée précédemment en est un témoignage ;
- Le projet P.A.R.A.F.E. (passage automatisé rapide aux frontières extérieures) entre également dans ce contexte. En 2012, la D.P.A.F. Roissy a recensé 44.070 inscrits et 799.316 passages dans les SAS (au 30 septembre 2013, la D.P.A.F. Roissy a recensé 24.259 inscrits et 888.161 passages dans les SAS). Depuis l'ouverture en 2009, la D.P.A.F. a recensé 171.397 inscrits et 2.231.766 passages dans les SAS ;
- Mais la démarche va plus loin avec l'expérimentation du projet S.M.A.R.T. (Savoir Mutualiser Afin de Réussir à Trois) visant à optimiser l'interaction entre la D.P.A.F., A.D.P. et Air France.

CONCLUSION

La D.P.A.F. Roissy s'efforce de conjuguer, au quotidien, le régulier et le commercial. A ce titre, ses missions sont essentielles et non négociables.

Elles s'exercent dans un contexte spécifique, atypique d'une activité économique hyper-concurrentielle, d'intérêt national, européen et international.

La compétence générale de cette direction (toutes missions de la police nationale) et la polyvalence de ses effectifs, en font un outil particulièrement productif en termes de rationalisation dans l'emploi des moyens.

L'équilibre toutefois est fragile.

La D.P.A.F. a fait l'objet d'une réforme mise en place le 14 mars 2011. Cette réforme a pour priorité de renforcer de manière réactive les frontières aux fins d'assurer la qualité et la fluidité des contrôles. De plus, la création du bureau de synthèse et de coopération internationale frontière permet de rassembler, synthétiser et analyser la multitude d'informations provenant des différentes unités de la division immigration. Il a également vocation à rationaliser le traitement, la mise en place et le suivi des différentes missions de coopérations que la D.P.A.F. Roissy, et plus particulièrement la division immigration, doit accueillir (matière en pleine expansion).

Denis PAJAUD

Contrôleur Général

Directeur de la police aux frontières
de

Roissy Charles-de-Gaulle - Le Bourget



Edition 30 septembre 2013

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°15---

Motion des « parlementaires nationaux et européens de gauche » publiée dans le journal
« Libération » (11 octobre 2013)

11 Oct. 2013

p. 26



Pas de justice d'exception

**Par DES PARLEMENTAIRES
NATIONAUX ET EUROPÉENS
DE GAUCHE**

Le lieu où la justice est rendue n'est pas anodin, surtout lorsque cela concerne une population bien particulière. Pourtant, d'ici lundi, des audiences délocalisées pourraient se tenir, au bord des pistes de l'aéroport de Roissy, à proximité du centre de rétention du Mesnil-Amelot ou de la Zone d'attente pour personnes en instance (Zapi). Décidées par le gouvernement précédent et la majorité de droite, ces annexes des tribunaux de grande instance de Meaux et de Bobigny permettront à des juges de prononcer des maintiens en zone d'attente ou de confirmer des décisions d'expulsions. A la barre, les demandeurs seront nécessairement de nationalité étrangère. Pratique d'être jugé à la sortie de l'avion, ont dit certains, dans de meilleures conditions, ont dit d'autres. Or il y a là des risques d'atteinte à ce que doit être, à notre sens, une justice républicaine.

Il y a tout d'abord un risque d'atteinte à l'indépendance et à l'impartialité des juges, ou a minima à l'apparence de l'indépendance de la justice garantie par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). En effet, ce nouveau dispositif peut entraîner une confusion pour l'étranger justiciable: le fait que les jugements se déroulent dans le même ensemble de bâtiments, qu'il ne soit pas garanti que les policiers qui assureront la sécurité à l'audience ne soient pas les mêmes que ceux qui sont présents dans les lieux d'enfermement, que l'environnement soit celui d'une zone d'enfermement avec des barrières, y compris dans la salle

d'audience pour l'annexe du TGI de Meaux. Se posent également des interrogations légitimes quant à la garantie des droits de la défense, indispensables à l'équité du procès. Les avocats ont en effet exprimé de vives inquiétudes sur l'apport de pièces par les familles au soutien de l'étranger. Le déplacement est coûteux pour venir jusque dans ces zones (environ 20 euros par personne pour l'aller-retour depuis Paris) et la proximité avec les lieux de l'administration peut être dissuasive pour des populations, qui craignent elles-mêmes un enfermement. Enfin, les réserves formulées vis-à-vis du principe constitutionnel de publicité des audiences doivent être prises au sérieux. La justice, parce qu'elle est rendue en notre nom à tous, doit pouvoir être accessible. Or, il n'y a aujourd'hui, aucune signalisation de ces lieux et ceux-ci sont très mal desservis. Il est extrêmement compliqué de s'y rendre (environ deux heures en transport en commun depuis Paris avec trois à quatre moyens différents et dix minutes de marche environ). Dans ces conditions, la publicité des décisions est pour le moins mise à mal et on a davantage l'impression d'une justice que l'on voudrait cacher du regard des citoyens. Notre engagement politique en faveur de l'égalité et des valeurs républicaines, nous amène aujourd'hui à refuser une telle justice d'exception.

*Signataires: Barbara Romagnan,
Pouria Amirshahi, Sergio Coronado,
Colette Capdevielle, Fanélie Carrey-Conte,
Matthias Fekl, Hélène Flautre,
Laurent Grandguillaume, Jean-Yves Leconte,
Michel Pouzol, Axelle Lemaire
et Chantal Guittet.*

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°16---

Echange de courriers relatifs à la signalisation routière de l'annexe du TGI de Bobigny sur la zone aéroportuaire de Roissy (juillet – octobre 2013)

-Lettre des chefs du TGI de Bobigny au préfet de la Seine-Saint-Denis (18 juillet 2013)

-Lettre du Cabinet de la Garde des Sceaux au Ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche (9 août 2013)

-Réponse du Préfet de la Seine-Saint-Denis au président du TGI de Bobigny (16 octobre 2013)



**COUR D'APPEL
de PARIS**

Bobigny, le 18 juillet 2013

**TRIBUNAL
DE GRANDE INSTANCE
de BOBIGNY**

N/Réf : RH/NV - 2013/00873-K2/0

Monsieur Le Préfet,

L'ouverture prochaine d'une annexe du tribunal de grande instance sur la zone aéroportuaire de Roissy nous conduit à nous assurer que toutes les conditions requises pour un fonctionnement normal de la Justice à cet endroit soient remplies.

Parmi celles-ci figure la question de la signalisation routière devant permettre aux usagers d'accéder sans difficultés, notamment par la route, à ce bâtiment judiciaire.

Actuellement, la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI), à laquelle est adossée l'annexe du tribunal, ne fait l'objet d'aucune signalisation.

Il conviendrait donc que l'annexe judiciaire soit clairement indiquée sur les panneaux routiers, comme l'est, par exemple, la Maison de l'Environnement, située à proximité et qui aujourd'hui est utilisée comme point de repère par les usagers.

Les services de l'Etat étant compétents pour mettre en place une telle signalisation, nous vous saisissons donc de cette question, particulièrement importante pour le bon fonctionnement de cette nouvelle installation.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur Le Préfet, l'expression de notre considération la plus distinguée.

Le Procureur de la République

Le Président du Tribunal

Sylvie MOISSON

Rémy HEITZ

Monsieur Philippe GALLI, Préfet
Préfecture de la Seine-Saint-Denis
Cabinet du préfet
1 esplanade Jean Moulin
93007 BOBIGNY CEDEX



Paris, le - 9 AOUT 2013

CABINET
DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE
LE DIRECTEUR ADJOINT DU CABINET

La Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice

à

Monsieur le ministre délégué chargé des transports,
de la mer et de la pêche

A l'attention de

Monsieur le directeur de cabinet

Objet : Signalisation routière permettant l'accès à l'annexe judiciaire du tribunal de grande instance de Bobigny sur la zone aéroportuaire de Roissy

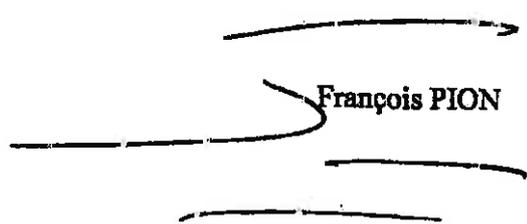
P.J. : Le courrier des chefs de juridiction du tribunal de grande instance de Bobigny au Préfet de Seine Saint Denis, en date du 18 juillet 2013

Une annexe du tribunal de grande instance de Bobigny devrait ouvrir en janvier 2014 sur l'emprise aéroportuaire de débarquement de Roissy, à proximité de la zone d'attente des étrangers en situation irrégulière (ZAPI), afin d'assurer la tenue d'audiences judiciaires permettant de statuer sur la prolongation du maintien en zone d'attente de toutes les personnes étrangères non admises sur le territoire à quelque titre que ce soit, conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, sur l'entrée et le séjour des étrangers en France.

J'attire tout particulièrement votre attention sur la nécessité impérieuse de matérialiser clairement l'accès à cette annexe judiciaire, à l'instar de la demande (en pièce jointe) des chefs de juridiction auprès du préfet de Seine Saint Denis, en date du 18 juillet dernier.

L'absence de signalisation de cette annexe rend très difficile l'accès du public au site, alors même que les audiences doivent répondre au principe de publicité des débats.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le directeur, l'expression de ma meilleure considération.


François PION



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Préfet de la Seine-Saint-Denis

BOBIGNY
COURRIER PRÉSIDENCE

23 OCT. 2013

N° 2013/00873-Z

Bobigny, le 11 OCT. 2013

V/Réf : RH/NV – 2013/00873-K2/0

Monsieur le Président,

Par courrier du 18 juillet dernier, vous avez appelé mon attention sur la prochaine ouverture de l'annexe du Tribunal de Grande Instance sur la zone aéroportuaire de Roissy-Charles De Gaulle.

A cette occasion, vous souhaitez vous assurer que les conditions requises pour un fonctionnement normal de la Justice soient remplies, notamment qu'une signalisation routière, inexistante à ce jour, puisse permettre aux usagers d'accéder aisément à ce bâtiment judiciaire.

Attentif à votre demande, je vous informe avoir saisi sur ce point Aéroports de Paris, qui a la charge de l'ensemble des infrastructures routières de la plate-forme aéroportuaire de Paris-Charles De Gaulle, pour qu'une signalisation du site puisse être effectuée.

De plus, lors de votre déplacement sur la plate-forme aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle, le mercredi 18 septembre dernier, avec le préfet délégué aux aéroports et le directeur de l'aéroport, vu avez pu évoquer toutes les questions matérielles liées à cette salle d'audience.

Cette visite vous aura donc permis de constater les efforts qui ont été faits pour que la Justice soit rendue sur la plate-forme dans un environnement de qualité.

Aussi, Aéroports de Paris ayant répondu favorablement à la mise en place de panneaux indiquant cette annexe judiciaire, je vous remercie de bien vouloir me communiquer la mention que vous souhaitez voir apposée sur chacun d'eux.

Pour votre information le délai de fabrication et d'installation de cette signalisation est d'un mois environ.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée. *de la plus cordiale*

Philippe GALLI

Monsieur Rémy HEITZ
Président du Tribunal de Grande Instance
de Bobigny
Palais de Justice
173, Avenue Paul Vaillant Couturier
93000 BOBIGNY

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°17---

Activités du service du JLD du TGI de Meaux de septembre à novembre 2013 (5 novembre 2013)

Activités du service du JLD du TGI de Meaux de septembre à novembre 2013 (5 novembre 2013)

Semaine	Dossiers fixés	Maintien en rétention	Mainlevée ou irrecevabilité préfet	Autres décisions
Semaine 40	67	43	17	6
Semaine 41	81	37	40	5
Semaine 42 *	74	30	40	3
Semaine 43 *	82	37	35	10
Semaine 44 *	84	43	29	12

* après ouverture de l'annexe du TGI de Meaux au Mesnil-Amelot le 14 octobre 2013

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°18---

Note de la CNCDH sur les audiences délocalisées pour la zone d'attente (8 novembre 2013)



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Note sur les audiences délocalisées pour la zone d'attente

Audition par Jacqueline de Guillenchmidt et Bernard Bacou

Vendredi 8 novembre

S'il appartient au gouvernement de déterminer et de mener la politique migratoire, la CNC DH considère que celle-ci ne doit pas se faire aux mépris des droits de l'homme. Elle a pu rappeler à de nombreuses occasions que l'asile ne doit pas être confondu avec la politique migratoire : demander l'asile est un droit, qui ne doit pas justifier l'enfermement. La CNC DH a, traditionnellement, été méfiante à l'égard de la zone d'attente. A la suite la Cour européenne des droits de l'homme², la CNC DH considère qu'« en dépit de sa dénomination, ladite zone ne bénéficie pas du statut d'extra-territorialité ». L'Etat ne peut donc utiliser une prétendue extra-territorialité de la zone d'attente pour s'exonérer de ses engagements internationaux en matière de droits de l'homme.

La CNC DH est particulièrement attachée à ce que les procédures concernant les personnes placées en zone d'attente ressortent du droit commun. Il s'agit là d'une des raisons profondes de notre opposition à la mise en place d'audiences délocalisées. Avec la mise en place d'audiences délocalisées, l'ensemble du contentieux judiciaire des personnes placées en zone d'attente sera exclu des palais de justice et du droit commun. Les avocats seront obligés de se spécialiser, et le risque d'un affaiblissement des standards de protection des personnes placées en zone d'attente sera de plus en plus important.

Le caractère hautement dérogatoire du placement en zone d'attente fait d'ores et déjà difficulté. Il suffit de rappeler qu'il s'agit d'un des rares cas de privation de liberté qui ne soit pas lié à la commission d'une infraction, y compris pour des mineurs. La qualification de privation de liberté a été constatée par la Cour européenne des droits de l'homme et le Conseil constitutionnel³. Si la question des alternatives au placement en rétention n'est pas au programme de cette mission, il convient néanmoins de souligner que les garanties doivent être d'autant plus importantes que les personnes placées en zone d'attente ne veulent, pour beaucoup d'entre elles, qu'exercer un droit qui leur est reconnu tant par la constitution que par la convention de Genève et le droit communautaire primaire (article 78 TFUE) et dérivé (Régime d'asile européen commun dont la transposition a été annoncée).

² Cour EDH. 25/11/1996 Amuur c. France [19776/92](#)

³ Conseil constitutionnel, Décision n° [92-307 DC](#) du 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 : Le maintien dans une telle zone, « en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée, a néanmoins pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne qui en fait l'objet au sens de l'article 66 de la Constitution; que 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 »

Par ailleurs, il convient de souligner ici que la mise en place d'audiences délocalisées, si elle est prévue par la loi, ne serait pas dépourvue de risques contentieux, et pourrait soumettre la France à la critique des instances internationales compétentes en matière de droits de l'homme. A cet égard, il convient de souligner la lettre qu'a envoyée, le 2 octobre 2013, Nils Muizneks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la ministre de la justice. Cette lettre est d'autant plus significative que Nils Muizneks n'est pas, contrairement à ses prédécesseurs, un habitué des interventions publiques. S'il a jugé bon d'intervenir, c'est que le problème est grave. Cette lettre pourrait, de plus, avoir un certain nombre de conséquences. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme est particulièrement attentive aux interventions du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui peut orienter l'interprétation par la Cour de certaines stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme.

Nous soulignerons donc, ici, les risques contentieux qui existent. Eu égard au caractère dérogatoire du placement en zone d'attente, il est nécessaire de faire un rappel concernant les règles applicables. Nous déclinons ensuite nos inquiétudes dans trois points : l'égalité des armes et le droit à un tribunal indépendant et impartial, la publicité des débats, et le droit à un avocat.

I. Droit applicable

- Nations-Unies

L'article 9 (droit à la sûreté)⁴ du pacte international relatif aux droits civils et politiques est applicable. Si l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (droit au procès équitable)⁵ n'est pas applicable aux « procédures d'extradition, d'expulsion et d'éloignement »⁶, l'article 13 du pacte⁷ doit être interprété à la lumière de l'article 14 du pacte. Il convient de rappeler ici que le comité des droits de l'homme peut être saisi de communications individuelles conformément au protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La convention de Genève de 1951 est également applicable. Il convient ici de mentionner les principes directeurs du HCR relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention⁸, qui viennent d'être publiés. A cet égard, il convient de mentionner le principe directeur 7: Les décisions de détenir une personne ou de prolonger sa détention doivent respecter des garanties procédurales minimales, c'est-à-dire, notamment « être rapidement présentés devant une autorité judiciaire ou une autre instance

⁴ Article 9 « 1. Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs, et conformément à la procédure prévus par la loi.

⁴ Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

⁵ Article 14 du PIDCP : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. »

⁶ Comité des droits de l'homme, Commentaire général n°32 relatif à l'article 14 du PIDCP,

Comité des droits de l'homme, Communications n° 1341/2005, *Zundel c. Canada*, par. 6.8; et n° 1359/2005, *Esposito*

⁷ Article 13 du PIDCP : « Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un Etat partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin »

⁸ <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4>

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=503489533b8>

indépendante en vue d'un réexamen de la décision de détention. Dans l'idéal, ce réexamen devrait être automatique et se dérouler dans les 24 à 48 heures suivant la décision initiale de détenir le demandeur d'asile. L'instance de révision doit être indépendante de l'autorité chargée de la détention initiale et être habilitée à ordonner la libération du demandeur d'asile ou à modifier les conditions de sa libération ».

- Conseil de l'Europe :

- Convention européenne des droits de l'homme :

La Cour européenne des droits de l'homme considère que la zone d'attente n'est pas une zone extraterritoriale, et donc que les personnes placées en zone d'attente doivent se voir garantir les droits prévus par la Convention⁹.

L'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit au procès équitable ne s'applique qu'aux cas de contentieux de nature civile ou pénale, et ne s'applique donc pas en matière de procédure d'octroi de l'asile (Commission européenne des droits de l'homme, [25/10/1996](#), Kareem c. Suede), ni en matière d'éloignement (Cour EDH, Grande chambre, [05/10/2000](#), Maaouia c. France). Cet article ne pourra s'appliquer à la procédure contre le refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Il n'existe pas de précédent à notre connaissance concernant le contentieux relatif à la prolongation du maintien en zone d'attente ; il est possible que, par analogie, la Cour considérerait que l'article 6§1 ne s'applique pas non plus.

Cependant, il est nécessaire de rappeler que, dans tous les cas, l'article 13 de la convention s'applique (Voir notamment Cour EDH, [26/04/2007](#), Gebremedhin [gaberamadhien] c. France), tout comme l'article 1^{er} du Protocole 7.

Surtout, s'agissant d'une privation de liberté, l'article 5 de la Convention s'applique.

Article 5 – Droit à la liberté et à la sûreté :

« 5.1 Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

5.4 Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

La Cour a pu contrôler la prolongation du maintien en zone d'attente par rapport à l'article 5 de la convention (Cour EDH, 25/06/1996, Amuur c. France [19776/92](#)). A l'occasion de son arrêt A. et autres c. Royaume-Uni (Cour EDH, grande chambre, 19/02/2009, [3455/05](#)), la Cour EDH a explicité les garanties prévues par l'article 5.4 de la Convention :

⁹ Cour EDH, 25/06/1996, Amuur c. France [19776/92](#)

« 202. L'article 5 § 4 est une *lex specialis* par rapport aux exigences plus générales de l'article 13 (Chahal, précité, § 126). Il reconnaît aux personnes arrêtées ou détenues le droit d'introduire un recours pour faire contrôler le respect des exigences de procédure et de fond nécessaires à la « légalité », au sens de la Convention, de leur privation de liberté. Le concept de « légalité » doit avoir le même sens au paragraphe 4 de l'article 5 qu'au paragraphe 1, de sorte qu'une personne arrêtée ou détenue a le droit de faire contrôler la « légalité » de sa détention sous l'angle non seulement du droit interne, mais aussi de la Convention, des principes généraux qu'elle consacre et du but des restrictions qu'autorise l'article 5 § 1. L'article 5 § 4 ne garantit pas un droit à un contrôle juridictionnel d'une ampleur telle qu'il habiliterait le tribunal compétent à substituer sur l'ensemble des aspects de la cause, y compris des considérations de pure opportunité, sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la décision. Il n'en veut pas moins un contrôle assez ample pour s'étendre à chacune des conditions indispensables à la « légalité » de la détention d'un individu au regard du paragraphe 1 (E. c. Norvège, 29 août 1990, § 50, série A no 181). La « juridiction » chargée de ce contrôle ne doit pas posséder de simples attributions consultatives, mais aussi la compétence de « statuer » sur la « légalité » de la détention et d'ordonner la libération en cas de détention illégale (Irlande c. Royaume-Uni, précité, § 200 ; Weeks c. Royaume-Uni, 2 mars 1987, § 61, série A no 114 ; Chahal, précité, § 130).

203. L'exigence d'équité procédurale découlant de l'article 5 § 4 n'impose pas l'application de critères uniformes et immuables indépendants du contexte, des faits et des circonstances de la cause. Si une procédure relevant de l'article 5 § 4 ne doit pas toujours s'accompagner de garanties identiques à celles que l'article 6 prescrit pour les litiges civils ou pénaux, elle doit revêtir un caractère judiciaire et offrir à l'individu mis en cause des garanties adaptées à la nature de la privation de liberté dont il se plaint (voir, par exemple, Winterwerp c. Pays-Bas, 24 octobre 1979, § 57, série A no 33 ; Bouamar c. Belgique, 29 février 1988, §§ 57 et 60, série A no 129 ; Wloch c. Pologne, no 27785/95, § 125, CEDH 2000-XI ; Reinprecht c. Autriche, no 67175/01, § 31, CEDH 2005-XII)

204. Il s'ensuit que la procédure doit être contradictoire et garantir dans tous les cas « l'égalité des armes » entre les parties (Reinprecht, précité, § 31). La tenue d'une audience peut s'imposer, notamment en cas de détention provisoire (Nikolova c. Bulgarie [GC], no 31195/96, § 58, CEDH 1999-II). De plus, en pareil cas, le suspect privé de liberté doit se voir offrir une véritable occasion de contester les éléments à l'origine des accusations portées contre lui car la persistance de soupçons raisonnables qu'il a commis une infraction est une condition sine qua non de la légalité de son maintien en détention (Becciev c. Moldova, no 9190/03, §§ 68-72, 4 octobre 2005).

En conséquence, il est possible de considérer que la protection conférée par l'article 5 de la convention est relativement similaire à celle de l'article 6 de la convention.

- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a récemment adopté un rapport sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe¹⁰. Le rapport ne vise pas uniquement la rétention, mais également le placement en zone d'attente. A l'occasion de ce rapport ont été explicités les 10 principes directeurs définissant les circonstances dans lesquelles la rétention des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière est légalement admissible¹¹. Il convient ici de mentionner un de ces principes :

« Règle n° 10: les retenus peuvent déposer périodiquement un recours effectif contre leur mise en rétention devant un tribunal et les décisions concernant la rétention sont examinées automatiquement à intervalles réguliers »

- Comité des ministres du Conseil de l'Europe

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, en 2005, 20 principes directeurs sur les retours forcés. Il convient ici de mentionner le 9° principe directeur :

« 1. Toute personne arrêtée et/ou détenue afin d'assurer son éloignement du territoire national a le droit d'introduire un recours pour que la légalité de sa détention soit rapidement jugée par un tribunal. Si la détention est jugée illégale, et sous réserve d'un appel de ce jugement, elle doit immédiatement être remise en liberté.

2. Ce recours doit être aisément accessible et efficace, et une assistance judiciaire devrait être apportée conformément aux lois nationales. »

- Union européenne : applicabilité de la charte européenne des droits fondamentaux

Il convient de souligner que le placement en zone d'attente est désormais prévu par la directive « procédures » en cours de transposition :

« Article 43 - Procédures à la frontière

1. Les États membres peuvent prévoir des procédures conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II afin de se prononcer, à leur frontière ou dans leurs zones de transit, sur:

a) la recevabilité d'une demande, en vertu de l'article 33, présentée en de tels lieux; et/ou

b) le fond d'une demande dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 31, paragraphe 8.

2. Les États membres veillent à ce que toute décision dans le cadre des procédures prévues au paragraphe 1 soit prise dans un délai raisonnable. Si aucune décision n'a été prise dans un délai de quatre semaines, le demandeur se voit accorder le droit d'entrer sur le territoire de l'État membre afin que sa demande soit traitée conformément aux autres dispositions de la présente directive. [...] »

¹⁰ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 11 janvier 2010, La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe Rapport

¹¹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1707 (2010), [28/01/2010](#)

Aux termes de l'article 8 de la directive « accueil » :

« Article 8 Placement en rétention

1. Les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur conformément à la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (1).

2. Lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas, les États membres peuvent placer un demandeur en rétention, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées.

3. Un demandeur ne peut être placé en rétention que:

c) pour statuer, dans le cadre d'une procédure, sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire; »

Aux termes de ces directives, le placement en rétention vise toutes les procédures de privation de liberté, et notamment le placement en zone d'attente. Or, les Etats membres doivent tenir compte, lors de la mise en œuvre de ces directives de la charte européenne des droits fondamentaux. Il convient ici de rappeler que la charte des droits fondamentaux s'applique dès lors que les Etats membres « mettent en œuvre le droit de l'union », ce qui a été interprété de manière libérale par la Cour de justice de l'Union européenne¹².

Le 35° alinéa préliminaire de la directive « accueil » souligne ainsi que « La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1^{er}, 4, 6, 7, 18, 21, 24 et 47 de la charte et doit être mise en œuvre en conséquence ». Le visa de l'article 47 de la charte est ici le plus intéressant, puisqu'il traite du droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

Il convient ici de souligner que l'article 47 de la charte européenne des droits fondamentaux est plus large que l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme puisqu'il vise toutes les procédures, et non les seules procédures pénales et civiles.

¹² CJUE, Grande chambre, [26 février 2013](#) Åklagaren contre Hans Åkerberg Fransson : Les droits fondamentaux garantis par la Charte devant, par conséquent, être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union, il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte.

II. Indépendance et impartialité du tribunal et égalité des armes

Il n'existe pas de raisons de douter d'avantage de l'impartialité subjective des juges qui seront amenés à se prononcer sur la situation individuelle des personnes placées en zone d'attente que des juges qui se prononcent actuellement sur la situation de ces personnes. Néanmoins, la mise en place d'audiences délocalisées risque d'entraîner une rupture dans l'égalité des armes, en raison d'un manque de garanties concernant l'impartialité objective des magistrats qui seront amenés à siéger. La grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a défini l'impartialité objective à l'occasion de son arrêt *Miccalef c/ Malte* :

« 96. Pour ce qui est de l'appréciation objective, elle consiste à se demander si, indépendamment de la conduite personnelle du juge, certains faits vérifiables autorisent à suspecter l'impartialité de ce dernier. Il en résulte que, pour se prononcer sur l'existence, dans une affaire donnée, d'une raison légitime de redouter d'un juge ou d'une juridiction collégiale un défaut d'impartialité, l'optique de la personne concernée entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si l'on peut considérer les appréhensions de l'intéressé comme objectivement justifiées (*Wettstein*, précité, § 44, et *Ferrantelli et Santangelo c. Italie*, 7 août 1996, § 58, Recueil 1996-III).

97. L'appréciation objective porte essentiellement sur les liens hiérarchiques ou autres entre le juge et d'autres acteurs de la procédure (voir les affaires de cours martiales, par exemple *Miller et autres c. Royaume-Uni*, nos [45825/99](#), [45826/99](#) et [45827/99](#), 26 octobre 2004 ; voir aussi les affaires ayant trait à la double fonction du juge, par exemple *Mežnarić c. Croatie*, no [71615/01](#), § 36, 15 juillet 2005, et *Wettstein*, précité, § 47, où l'avocat qui avait représenté les adversaires du requérant a ensuite jugé l'intéressé dans le cadre respectivement d'une même procédure et de procédures concomitantes) ; pareille situation justifiait objectivement des doutes quant à l'impartialité du tribunal et ne satisfaisait donc pas à la norme de la Convention en matière d'impartialité objective (*Kyprianou*, précité, § 121). Il faut en conséquence décider dans chaque cas d'espèce si la nature et le degré du lien en question sont tels qu'ils dénotent un manque d'impartialité de la part du tribunal (*Pullar*, précité, § 38).

98. En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance ou, comme le dit un adage anglais « *justice must not only be done, it must also be seen to be done* » (il faut non seulement que justice soit faite, mais aussi qu'elle le soit au vu et au su de tous) (*De Cubber*, précité, § 26). Il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables. Doit donc se déporter tout juge dont on peut légitimement craindre un manque d'impartialité (*Castillo Algar c. Espagne*, 28 octobre 1998, § 45, Recueil 1998-VIII).

99. Pour que les tribunaux inspirent au public la confiance indispensable, il faut de surcroît tenir compte de considérations de caractère organique (*Piersack c. Belgique*, 1er octobre 1982, § 30 d), série A no 53). L'existence de procédures

nationales destinées à garantir l'impartialité, à savoir des règles en matière de déport des juges, est un facteur pertinent. De telles règles expriment le souci du législateur national de supprimer tout doute raisonnable quant à l'impartialité du juge ou de la juridiction concernée et constituent une tentative d'assurer l'impartialité en éliminant la cause de préoccupations en la matière. En plus de garantir l'absence de véritable parti pris, elles visent à supprimer toute apparence de partialité et renforcent ainsi la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer au public (Mežnarić, précité, § 27). La Cour prendra ces règles en compte pour apprécier si le tribunal a été impartial et, notamment, si les craintes du requérant peuvent passer pour objectivement justifiées (voir, mutatis mutandis, Pescador Valero c. Espagne, no [62435/00](#), §§ 24-29, CEDH 2003-VII). »

Ces principes sont également invocables devant la CJUE¹³.

Notre appréciation est que la mise en place d'audiences délocalisées risque d'aboutir à une méconnaissance de l'impartialité du tribunal. Ainsi, nous soulignons à l'occasion de notre lettre à la garde des Sceaux que

« La très grande proximité des lieux de rétention et de la salle d'audience – parfois une simple porte à franchir –, le fait que les policiers ou gendarmes en charge de ces lieux de privation de liberté seront tout naturellement les mêmes que ceux qui seront en charge de la salle d'audience, pourront donner l'apparence d'une partialité objective du juge, au sens que la Cour européenne des droits de l'homme donne à ces termes. Cette impartialité implique notamment que « dans leurs activités judiciaires, notamment aux abords des salles d'audience, les juges et procureurs doivent être soucieux de l'image d'impartialité qu'ils offrent et ne pas apparaître, aux yeux de personnes non averties, dans une relation de trop grande proximité et, moins encore, de complicité » (Recueil des obligations déontologiques des magistrats, élaboré par le CSM en 2010, Dalloz).

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suit notre appréciation. Il souligne ainsi que

« Toute personne privée de liberté a le droit, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, d'introduire un recours devant un tribunal qui doit, non seulement être, mais aussi paraître indépendant et impartial. Or, ces délocalisations impliquent la tenue d'audiences à proximité immédiate d'un lieu de privation de liberté dans lequel est maintenu ou retenu le requérant. Ceci, ajouté au fait que ce lieu est placé sous l'autorité du ministère de l'intérieur – lequel est également partie au litige –, risque de porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du tribunal concerné, à tout le moins aux yeux du requérant. »

¹³ PRISE DE POSITION DE L'AVOCAT GÉNÉRAL Mme Juliane Kokott présentée le 2 octobre 2012 (1) [Affaire C286/12](#) Commission européenne contre Hongrie

III. Publicité de la procédure

Si la Cour européenne des droits de l'homme considère que la publicité des audiences n'est pas une des garanties indispensables aux termes de l'article 5 de la Convention (CEDH, 15 nov. 2005, Reinprecht c/ Autriche: aff. no 67175/01 § 41), il convient de souligner que la publicité des débats est prévue par l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux qui est applicable en l'espèce.

Or, ainsi que nous l'avons souligné dans notre lettre,

« La pratique des audiences délocalisées ne permet pas, à notre sens, un respect effectif de la publicité des audiences [...]. La cartographie des lieux rend illusoire cette publicité. Comment permettre l'accès de tous à la salle d'audience, lorsque celle-ci est située dans l'immédiate proximité d'un centre de rétention administrative ou d'une zone d'attente éloignés des centres villes et d'accès peu aisé ? Ainsi, l'accès à la zone d'attente dans l'aéroport de Roissy sans transports en commun proches est si difficile et complexe, qu'il est illusoire pour toute personne n'étant pas un habitué de ces lieux de parvenir à s'y rendre. »

Le commissaire aux droits de l'homme suit également notre appréciation puisqu'il considère que la tenue d'audiences délocalisées risque « de faire obstacle à la publicité des débats ».

IV. Effectivité de l'accès au droit et droit à un avocat

Nous soulignons à l'occasion de notre lettre que la tenue d'audiences délocalisées est

« également un obstacle important pour les droits de la défense ; les avocats se heurteront aux mêmes difficultés que le public pour trouver la salle d'audience délocalisée. De plus la défense des personnes placées en rétention et en zone d'attente dépend en grande partie de l'aide juridictionnelle, dont le montant est faible. Or, le coût et le temps des déplacements occasionnés par la délocalisation des audiences rendra encore plus dérisoire le montant de cette aide juridictionnelle par rapport au temps et à l'effort fourni par l'avocat. La délocalisation des audiences revient à transférer le coût occasionné par le déplacement, du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice, et aux avocats, au mépris des droits de la défense. »

Il convient ici de souligner que des problèmes similaires se posent concernant les interprètes¹⁴. L'éloignement de la zone d'attente et le nombre de relativement peu important d'affaires à traiter chaque jour risque d'exacerber les problèmes de cette profession, et, par voie de ricochet, des personnes placées en zone d'attente.

La Cour européenne des droits de l'homme vérifie que les personnes privées de liberté ont pu effectivement bénéficier d'un recours accessible : dans l'affaire *Conka c. Belgique*¹⁵ la Cour a relevé que :

¹⁴ Concernant les problèmes d'interprétariat, voir notamment ANAFE, [Guide théorique et pratique de la procédure en zone d'attente](#), 2013, p.39

¹⁵ Cour EDH, 05/02/2002, ČONKA c. Belgique, 51564/99

« Il s'agit notamment du fait que l'information sur les recours disponibles figurait en petits caractères, et dans une langue que les requérants ne comprenaient pas, sur le document qui leur a été remis à leur arrivée au commissariat ; que pour aider les dizaines de familles tziganes présentes au commissariat à comprendre les communications orales et écrites qui leur étaient faites, il n'y avait qu'un seul interprète, qui était présent au commissariat mais n'est pas resté avec elles au centre fermé ; que dans de telles circonstances, il était sans doute difficile pour les requérants d'espérer pouvoir contacter un avocat, avec l'aide de cet interprète, depuis le commissariat, alors qu'au centre fermé, les requérants disposaient certes d'une possibilité de contact téléphonique avec un avocat, mais ne pouvaient plus faire appel aux services de l'interprète; que malgré ces difficultés, aucune autre forme d'assistance juridique n'a été prévue par les autorités, ni au commissariat, ni au centre. Quoi qu'il en soit - et cet élément apparaît décisif aux yeux de la Cour -, comme l'a expliqué à l'audience l'avocat des requérants, sans avoir été contredit sur ce point par le Gouvernement, il n'a été informé des événements litigieux et de la situation de ses clients que le vendredi 1er octobre 1999 à 22 h 30, ce qui rendait vain tout recours à la chambre du conseil, puisqu'en saisissant celle-ci dès le 4 octobre, l'affaire n'aurait pas pu être plaidée avant le 6 octobre, alors que les requérants ont été expulsés le 5 octobre. Ainsi, (...) leur avocat n'a pas pu intenter de recours devant la chambre du conseil (...) » (CEDH (3e section), arrêt Conka c. Belgique du 5 février 2002, requête n° 51564/99, par. 44-45).

La mise en place d'audiences délocalisées risque d'aboutir, dans les faits à constituer un obstacle important pour les demandeurs d'asile.

V. Conclusion

S'il n'existe pas d'arrêt permettant de conclure de manière définitive que la mise en place d'audiences délocalisées n'est pas conforme aux engagements internationaux français, il convient de souligner que la tenue de telles audiences pose d'importantes questions en termes de droits de l'homme, et que la probabilité d'une condamnation des pratiques qui ne manqueront pas de naître à partir de la procédure qui sera mise en place par la Cour européenne des droits de l'homme voire la Cour de justice de l'Union européenne ne peut être exclue. Par ailleurs, il existe des risques non négligeables de voir la France pointée du doigt par les instances internationales en matière de droits de l'homme.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°19---

Note DSJ sur la prise en charge du contentieux des étrangers en France : audiences délocalisées à Marseille et Boulogne/Mer et traitement du contentieux pour les ZAPIS de Marignane et Orly (novembre 2013)



NOTE SUR LA PRISE EN CHARGE DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS RETENUS DANS LES ZONES D'ATTENTE

Le contentieux des étrangers retenus dans les zones d'attente est traité soit dans le cadre d'audiences délocalisées (Marseille et Boulogne-sur-Mer), soit dans le cadre d'audiences organisées au sein du TGI territorialement compétent (TGI d'Aix en Provence pour Marignane et TGI de Créteil pour Orly).

I - les audiences délocalisées à Marseille et à Boulogne-sur-Mer :

Le contentieux des étrangers placés en zone d'attente à leur arrivée dans les Ports de Marseille et de Boulogne-sur-Mer est pris en charge dans le cadre des audiences délocalisées au sein des CRA du Canet (Bouches du Rhône) et de Coquelles (Pas de Calais).

Les audiences sont délocalisées en totalité à Marseille, le CRA du Canet étant situé à 6 kilomètres du tribunal de grande instance de Marseille et bien desservi en transport en commun.

La délocalisation est partielle à Boulogne-sur-Mer (80% des audiences se tiennent au CRA de Coquelles), le CRA se trouvant distant d'environ 30 kilomètres du tribunal de grande instance de Boulogne sur Mer et ne pouvant être rejoint qu'en voiture.

Le CRA du CANET est placé sous la surveillance de la police nationale. Le gardiennage des locaux du CRA de Coquelles est effectué par la Police de l'Air et des Frontières.

Diverses difficultés sont rencontrées pour la transmission des procédures. Il n'existe pas d'échange par voie dématérialisée. Le CRA du Canet ne dispose pas de connexion à Internet notamment pour consulter Légifrance.

Des difficultés pour trouver un interprète qui accepte de se déplacer sont également signalées notamment par le TGI de Marseille.

En 2012, le nombre de procédures traitées dans le cadre des audiences délocalisées s'est établi à :

- 1340 à Marseille le Canet
- 815 à Coquelles.

Il n'est pas possible de distinguer dans ce chiffre les procédures ressortant de l'article L 221-1 du CESEDA.

Le TGI de Marseille estime cependant que la part du contentieux des étrangers retenus en zone d'attente est très marginale.

II – La prise en charge du contentieux des étrangers retenus en zone d'attente à Orly et à Marignane :

L'organisation mise en place par le tribunal de grande instance de Créteil (Orly)

Les étrangers retenus en zone d'attente à l'aéroport d'Orly sont présentés devant le Juge des Libertés et de la Détention du TGI de CRETEIL.

Les audiences se tiennent au sein du tribunal de grande instance de Créteil.

Une audience publique dédiée à ce contentieux est prévue chaque jour à 10 heures.

Le nombre de saisines du JLD à ce titre est de l'ordre de 280 procédures/ an.

L'organisation mise en place par le tribunal de grande instance d'Aix en Provence

Les étrangers retenus en zone d'attente à l'aéroport de Marignane sont présentés devant le Juge des Libertés et de la Détention du TGI d'Aix en Provence.

Les étrangers retenus sont conduits par la Police de l'Air et des Frontières (PAF) directement au tribunal où des audiences spécifiques sont organisées.

Le nombre de procédures est beaucoup plus faible : une vingtaine de dossiers depuis le 1^{er} janvier 2013.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°20---

Note DSJ sur les pratiques judiciaires du recours aux audiences foraines (novembre 2013)



MODALITES DE RECOURS AUX AUDIENCES FORAINES

Définition

Les audiences d'un tribunal, d'une cour ou d'un juge se déroulent en principe dans les palais de Justice. Toutefois, des audiences peuvent, sur ordonnance du premier président, se tenir hors des murs du palais de Justice et dans une autre commune que celle où siège la juridiction. Elles sont alors appelées audiences foraines.

Les contentieux concernés par la mise en place des audiences foraines

Le contentieux civil :

- **Général :**
 - contentieux des mesures de tutelles
 - contentieux des affaires familiales (instances après divorces et hors divorce) ;
- **Spécialisé :**
 - audiences d'assistance éducative (Juge des enfants).

Le contentieux pénal :

- audiences à juge unique (contentieux routier en particulier)
- audiences du tribunal de police ;
- audiences de CRPC (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité) ;

L'application des peines :

- audiences du JAP pour la notification et le rappel des obligations en matière de SME ou l'aménagement des courtes peines d'emprisonnement (article 723- 15 du CPP).

Les modalités d'organisation :

Les audiences foraines se tiennent principalement dans les maisons de la justice et du droit, des locaux mis à disposition par les mairies ou les établissements hospitaliers (tutelles).

Le contentieux le plus représenté en matière d'audiences foraines est le contentieux de l'assistance éducative. Vient ensuite le contentieux familial. Les services de l'application des peines et correctionnels ont une volumétrie d'audiences moindre par rapport aux deux autres contentieux.

Les critères d'orientation vers l'audience foraine sont multiples :

- la proximité du lieu d'habitation des parties ;
- la présence ou non d'un avocat dans la procédure ;
- l'existence ou non d'un accord entre les parties ;

La tenue d'audiences foraines garantit une plus grande proximité entre la justice et le justiciable et favorise sa présence aux audiences.

Elles peuvent cependant s'avérer très chronophages en temps de transport ce qui en situation d'effectifs tendus constitue un frein à leur développement.

Elles supposent également une sécurisation des locaux mis à disposition pour pallier les risques inhérents à la dangerosité de certains publics ce qui contribue à réduire l'offre de locaux.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°21---

Etude réalisée par le bureau du droit comparé du SAEI sur le traitement des étrangers en zone aéroportuaire : Allemagne, Espagne, Pays-Bas et Royaume-Uni (novembre 2013)

Le traitement des étrangers en situation irrégulière en zone aéroportuaire (Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni)

Etude réalisée par le bureau du droit comparé du SAEI- novembre 2013

Le traitement de la situation des étrangers en situation irrégulière dans les zones aéroportuaires ne fait pas l'objet de règles uniformisées. On peut constater des différences sensibles, qu'il s'agisse des politiques générales appliquées en la matière, des procédures ou bien encore des conditions de rétention.

Politiques

Les politiques en matière de traitement de la situation des étrangers qui débarquent d'un avion en situation irrégulière, -sans document ou en possession de documents invalides-, sont assez variables selon les pays. **Au Royaume-Uni**, la délivrance d'une admission temporaire, assortie d'obligations, constitue le principe, le recours à la rétention l'exception. **En Allemagne et aux Pays-Bas**, l'étranger doit être placé en rétention, lorsque la décision de refoulement a été prise et que celle-ci ne peut immédiatement être exécutée. **Aux Pays-Bas**, cependant, ce principe peut être tempéré, par application du principe de proportionnalité. **En Espagne**, s'applique plutôt le principe du placement en rétention des personnes en situation irrégulière.

Autorités compétentes

Selon les pays, les autorités compétentes sont de natures différentes. L'examen immédiat de la situation de la personne dépourvue de documents ou en possession de documents irréguliers, ainsi que la décision relative à son éventuel placement en zone d'attente, sont le plus souvent effectués par la police des frontières (**Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni**). **Aux Pays-Bas**, d'autres autorités peuvent encore intervenir, telles que la maréchaussée royale ou des services officiels désignés à cette fin par le ministre.

C'est surtout au niveau du contrôle des mesures prises par la police des frontières, et lors de la procédure subséquente, que les différences entre les systèmes sont les plus marquées. L'autorité qui contrôle la décision de refus d'entrée et de placement en rétention est, en effet, assez variable selon les systèmes. Dans trois pays, c'est l'autorité judiciaire qui est investie de cette mission de contrôle (**Allemagne, Pays-Bas, Espagne**). **En Allemagne**, le juge d'instance, statuant en tant que juge des libertés, est compétent pour contrôler les décisions en matière de refoulement et de placement¹. **Aux Pays-Bas**, le refus d'entrée et la mesure de rétention peuvent faire l'objet d'une contestation devant un juge spécialisé statuant en matière de contentieux des étrangers². **En Espagne**, c'est encore l'autorité judiciaire qui est compétente. **Au Royaume-Uni**, s'applique un système différent. Le contrôle des mesures prises est effectué par l'autorité hiérarchique, dans le cadre d'une procédure administrative.

¹ S'il s'agit d'une procédure de demande d'asile, la décision est alors du ressort d'une autorité administrative, l'**Office fédéral des migrations et des réfugiés**, dont les décisions peuvent être contestées devant le juge administratif.

² **Aux Pays-Bas**, il convient de relever toutefois que, si le contentieux est examiné par les juridictions judiciaires en premier degré, il peut faire l'objet in fine d'un recours devant le Conseil d'Etat.

Durées des rétentions

La durée des placements en rétention peut être également très variable. C'est en **Espagne** que la durée de rétention est la plus courte, d'un maximum de 40 jours. **En Allemagne**, l'hébergement décidé par la police des frontières ne peut excéder 30 jours, délai à l'issue duquel il doit être confirmé par un juge pour une durée maximale de rétention de six mois. **Aux Pays-Bas**, la durée maximale de rétention est de 18 mois. **Au Royaume-Uni**, la rétention n'est en principe pas limitée dans le temps.

Conditions de rétention

En **Allemagne**, une jurisprudence importante a été consacrée à la notion de privation de liberté. Dans l'ensemble des pays, les règles de la CESDH influencent de plus en plus la matière. On peut constater des différences de traitement, selon les pays, en ce qui concerne les conditions d'accueil des étrangers. Le système espagnol permet à l'étranger qui estimerait que ses droits fondamentaux ont été bafoués de saisir un juge. **Le Royaume-Uni et l'Espagne** prévoient des lieux de vie adaptés aux besoins des familles.

1- Procédures

Il existe, dans les différents systèmes, deux procédures distinctes : une procédure de refoulement et une procédure de demande d'asile, cette dernière pouvant faire l'objet, dans les zones aéroportuaires, de mesures de traitement accélérées (**Allemagne, Royaume-Uni**).

Dans le cadre de ces procédures, des voies de recours sont offertes aux étrangers, à l'encontre de la décision prise par l'autorité de contrôle de la mesure de rétention. **Au Royaume-Uni**, des recours peuvent être exercés devant les cours administratives spécialisées en matière de droit d'asile et d'immigration. **En Allemagne, aux Pays-Bas et en Espagne**, ce sont les juridictions de droit commun qui sont compétentes pour examiner les recours. **A l'exception du Royaume-Uni**, les procédures se déroulent en dehors des zones aéroportuaires³.

Si en **Espagne et aux Pays-Bas**, les zones d'attente se situent dans la zone aéroportuaire, tel n'est pas toujours le cas, s'agissant de **l'Allemagne et du Royaume-Uni**.

1-1 Allemagne

- Dans la cadre de la procédure de refoulement, un étranger arrivé en Allemagne par la voie aérienne sans en avoir le droit fait l'objet d'une décision de refoulement prise par la police des frontières (« *Grenzbehörde* »), puis d'une procédure de refoulement, dans le cadre de laquelle il est maintenu dans la zone de transit d'un aéroport⁴ ou dans un établissement destiné à cet effet, dans l'attente de l'organisation de son retour.

Cet hébergement ne peut excéder 30 jours, délai à l'issue duquel il doit être confirmé par un juge pour une durée maximale de rétention de six mois - plus éventuellement 12 mois supplémentaires si l'étranger lui-même fait obstacle. À tout moment, au cours de cette période d'hébergement, l'autorité administrative compétente peut demander au juge le placement en rétention ("*Zurückweisungshaft*") de l'étranger concerné, en particulier, elle doit le faire dès

³ Une autre exception mérite d'être relevée: les procédures en matière de demande d'asile se déroulent, en **Allemagne**, dans la zone aéroportuaire.

⁴ Il peut être le cas échéant transféré dans la zone de transit d'un autre aéroport que celui dans lequel il est arrivé, ou dans une zone de transit temporaire.

doit être revue par un supérieur hiérarchique, après 24 heures et 72 heures, puis périodiquement. La rétention n'est pas limitée dans le temps.

La plupart des aéroports (sauf Londres-Heathrow) ne disposant pas d'hébergement de nuit, les non-admis sont dirigés, après un maximum théorique de 24 heures, vers des centres de rétention appelés Centre d'Eloignement de l'Immigration (*Immigration Removal Centre*)⁸. Les non-admis ne peuvent toutefois y rester que pour un maximum de 5 nuits⁹. Contrairement à certains pays comme l'Allemagne, ils partagent les mêmes locaux que les demandeurs d'asile en cours de procédure accélérée¹⁰.

- Lorsque l'autorisation provisoire de séjour (*temporary admission*) est choisie, elle est assortie d'une obligation de fournir une adresse -souvent celle de son avocat- et d'une obligation de se présenter dans un commissariat ou un centre de pointage du *Home Office* périodiquement. Il existe accessoirement la possibilité d'imposer le port d'un bracelet électronique en cas de risque de fuite.

Les décisions prises par les agents de l'immigration peuvent être contestées par ce que l'on appelle des cours administratives au Royaume-Uni spécialisées en matière de droit d'asile et d'immigration, c'est-à-dire par le *First Tier Tribunal* puis en appel par le *Upper Tribunal*. Dans les centres de rétention il existe des salles aménagées pour y tenir des audiences présidées par les juges. En tout état de cause, il existe aussi un mécanisme de vidéoconférence qui permet la participation de la personne retenue à son procès.

Ces décisions peuvent ensuite faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel et éventuellement devant la Cour Suprême mais il faudra un motif sérieux pour justifier de la saisine de ces juridictions : erreurs grossières de fait ou de droit, une question de principe qui doit être tranchée par ces Cours. Les juridictions administratives ont leur propre délai pour résoudre ces affaires.

1-3 Pays-Bas

Les étrangers en situation irrégulière, s'ils ne peuvent être renvoyés immédiatement vers leur lieu de provenance, font l'objet d'une mesure de rétention dans une zone spéciale d'attente de l'aéroport¹¹, dans l'attente d'un retour proche. Cette situation sera retenue si le retour est prévu dans les jours qui suivent et s'il n'existe pas de risques en termes de sécurité. Si la préparation du retour s'avère plus complexe que prévu, l'étranger sera retenu dans des locaux prévus à cet effet par la police aux frontières¹².

⁸ Ces centres relèvent de la compétence de la Direction Générale de « *l'Immigration Enforcement du Home Office* ». La gestion de certains de ces centres est externalisée, d'autres sont gérés par le Service national des prisons. Il existe 12 centres spécialisés. Il s'agit notamment du centre de Colnbrook ouvert en août 2004 à côté de l'aéroport de Heathrow. Le centre de Harmondsworth est également à côté de l'aéroport de Heathrow, à proximité de Colnbrook center. Le centre de Tinsley House est adjacent à l'aéroport de Gatwick et a été ouvert en 1996.

⁹ porté à 7 en cas d'éloignement programmé dans les 48 heures suivant les 5 jours.

¹⁰ Dans le cadre de la lutte contre les demandes d'asile infondées et les trafics d'êtres humains, le gouvernement de Tony Blair avait mis en place en son temps des réformes et créé une nouvelle infraction pénale : le fait de détruire des documents d'identité (offences on documentation) – plus de 60% des demandeurs d'asile n'auraient pas de pièces d'identité en leur possession.

¹¹ A l'aéroport d'Amsterdam, il s'agit actuellement de l'aire d'achalandage entre le service des douanes, l'enregistrement des bagages et l'entrée de l'aéroport.

¹² Selon la jurisprudence néerlandaise, la rétention des étrangers à la frontière est acceptable dans la mesure où les accords de Schengen exigent des Etats membres de prendre toutes les mesures nécessaires aux fins d'éviter

Les autorités en charge d'interpeller les étrangers sont constituées des services de police aux frontières, de la maréchaussée royale ainsi que des services officiels désignés à cette fin par le ministre. Les autorités de commandement sont, soit le chef de la police, soit le chef de la Maréchaussée. La durée maximale de rétention est en droit néerlandais de 18 mois.

Le refus d'entrée et la mesure de rétention sont des décisions administratives séparées émanant de la police aux frontières et peuvent faire l'objet d'une contestation devant un juge statuant en matière de contentieux des étrangers¹³. Ce recours juridictionnel s'exerce devant les chambres administratives des tribunaux d'amsterdam ou d'Haarlem (*kantongerechten*, l'équivalent des tribunaux de grande instance en France), avec appel possible devant la quatrième chambre du Conseil d'Etat (Raad van State), spécialisée en matière de contentieux des étrangers. Aucun contentieux des étrangers n'est donc traité en zone aéroportuaire¹⁴.

Dans l'hypothèse d'une demande de **droit d'asile**, l'étranger est en principe maintenu en rétention durant la période de temps correspondant au traitement de sa demande. La procédure peut durer entre 8 et 12 jours. Cependant, si la procédure nécessite davantage de temps, la mesure de rétention peut être levée, à condition qu'il n'existe pas de risque de fuite ou de menace pour la sécurité publique. Le contentieux des demandes d'asile relève de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

1-4 Espagne

L'étranger en situation irrégulière est immédiatement conduit par la police de l'aéroport dans une zone qui s'appelle la « *sala de los inadmitidos* » (salle des personnes non admises). Le délai maximum de rétention dans cette chambre est de 72 heures. Au-delà des 72 heures, un juge doit être saisi. Il s'agit du « *juetz de instrucion* » juge pénal de permanence territorialement compétent.

La rétention, en cas de décision conforme du juge, est d'une durée maximale de 40 jours. Le juge rend, sur la demande de placement en centre de rétention, une décision écrite et motivée après avoir reçu en audience l'intéressé. Les décisions de placement en centre rendues par le juge peuvent faire l'objet d'un recours devant l'Audience Provinciale. Il n'existe pas de salle d'audience dans la zone aéroportuaire.

que l'étranger qui se voit refuser l'entrée n'acquière l'accès à l'espace Schengen. Les règles de proportionnalité constituent les règles de base de la décision qui sera prise.

¹³ Il est à noter que la législation néerlandaise ne prévoit pas de décision formelle d'éloignement du territoire : le rejet d'une demande d'asile ou l'irrégularité du séjour d'un étranger sur le territoire constitue par conséquent une base suffisante pour que celui-ci puisse faire l'objet d'une expulsion, sans qu'une décision distincte soit nécessaire.

¹⁴ L'annexe juridictionnelle de l'aéroport de Schiphol ne traite pas du contentieux des étrangers mais des infractions commises au sein de l'aéroport. Il existe toutefois un projet de créer un lieu de justice consacré au contentieux relatif aux étrangers dans cette zone aéroportuaire.

2- Conditions de rétention

Si l'Allemagne dispose d'une jurisprudence constitutionnelle propre à la matière, l'ensemble des systèmes juridiques étudiés sont assez dépendants des règles posées par la jurisprudence de la CEDH. Au Royaume-Uni, l'influence de la CEDH est très visible, dans la matière du contentieux du droit des étrangers. Il apparaît très clairement que lorsqu'il s'agit d'un dossier dans lequel les droits de l'Homme sont en cause, les juges vont l'examiner avec une attention toute particulière. Une décision de la Chambre des Lords de 2007 (Huang c/ ministre de l'Intérieur, 2007) a clairement affirmé que l'*Asylum and Immigration Tribunal* ne devait pas s'incliner devant la décision de l'administration mais qu'il devait vérifier avec soin, si la loi avait été respectée. Aux Pays-Bas, la CEDH, notamment ses articles 3, 5 et 8, est très souvent invoquée devant les juridictions néerlandaises, et influence assez nettement leur jurisprudence¹⁵. En outre, le nombre de recours portés devant la Cour européenne des droits de l'Homme contre les Pays-Bas s'est fortement accru ces dernières années dans le domaine du contentieux de l'asile et du séjour des étrangers. En Espagne, les juges tiennent de plus en plus compte des textes européens et de leurs directives d'application. Ils contrôlent notamment les différentes décisions susceptibles de porter atteinte à la vie privée, à la famille et aux libertés en général.

Les différents systèmes juridiques sont également très sensibles à la question particulière de l'hébergement des familles. Des règles spécifiques -ou des pratiques- ont notamment été posées en Allemagne et au Royaume-Uni.

2-1 Allemagne

La situation de "maintien" dans un aéroport en zone de transit, ou dans un établissement d'hébergement ad hoc, sur décision de la police des frontières, a donné lieu à de la jurisprudence nationale sur la question de l'assimilation de la mesure de rétention à une privation de liberté, au sens de la matière pénale.

L'étranger en situation irrégulière ne peut pas être "emprisonné" dans une pièce fermée assimilable à une cellule, et doit dans tous les cas conserver une liberté de circulation à l'intérieur de la zone de transit ou de l'établissement d'accueil, bien qu'il ne puisse naturellement pas les quitter en direction du territoire allemand.

Le tribunal constitutionnel fédéral ("*Bundesverfassungsgericht*"), dans une décision du 15 mai 1996 (Az. 2 BvB 1516/93) a estimé que cette situation n'était pas assimilable à une privation de liberté au sens de la loi fondamentale, car l'étranger avait la liberté de quitter l'aéroport par la voie aérienne pour retourner dans un autre pays, et que les obstacles juridiques au franchissement de la frontière allemande - c'est à dire à l'admission sur le sol allemand - ne portaient pas atteinte à la liberté de circuler garantie par la loi fondamentale. Cependant, la cour d'appel de Munich (décision du 12 décembre 2005, 34. Wx 157/05) et la cour d'appel de Francfort (décision du 5 novembre 1996) ont considéré que le maintien en

15 Le Conseil d'Etat a développé une jurisprudence dite (littéralement) « piège à preuves », qui le conduit à exiger des parties (et notamment de l'étranger dont la régularité du séjour est contestée) qu'elles produisent tout élément de preuve au fur et à mesure de leur disponibilité, sous peine d'irrecevabilité. Cette exigence vise à prévenir le développement de moyens dilatoires dans le but d'allonger artificiellement les délais de procédure. Cette jurisprudence est toutefois régulièrement battue en brèche par la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui admet que tout moyen de défense puisse être produit, dès lors qu'il est pertinent pour la solution du litige ou pour éclairer la situation de l'intéressé.

zone de transit pouvait constituer une privation de liberté illégale au cas où le retour de l'étranger était différé sans raison valable. La Cour fédérale de cassation (décision du 30.06.2011, VZB 274/10) a également estimé illégal le maintien en zone de transit d'un étranger qui soutenait à juste titre que cette mesure n'était pas nécessaire, car il était disposé à retourner sur le champ dans son pays d'origine, ou bien encore d'un étranger dont il était clair que ce retour dans son pays d'origine ne pourrait pas avoir lieu.

En règle générale, l'administration des étrangers dans les länders s'abstient de placer une famille entière en rétention car elle ne dispose pas des locaux pour l'accueillir et parce que son action est toujours placée sous le respect du principe de proportionnalité. Elle est donc toujours tenue de prendre des mesures aux effets plus doux mais aussi efficaces que la rétention. De manière générale, seul l'un des parents est alors placé en rétention.

2-2 Royaume-Uni

Les « locaux d'attente » ou « locaux de rétention » sont des espaces sécurisés aménagés confortablement et pourvus de moyens de communication permettant aux personnes de contacter des tiers, des organisations humanitaires dont les coordonnées leurs sont fournies ou un avocat. Les locaux temporaires d'attente des aéroports relèvent de la compétence de l'Inspecteur des Prisons « *Her Majesty's Inspector of Prisons* » et du Chef Inspecteur Indépendant de l'Immigration et des Frontières.

Concernant le centre de Colnbrook, *Immigration Removal Centre*, il est le plus sécurisé des centres de rétention. Harmondsworth est spécialement conçu pour des rétentions de longue durée et jusqu'à temps que la personne soit expulsée du Royaume-Uni. Le centre de *Tinsley House* à Gatwick est prévu pour accueillir des familles. Il y a des suites avec cuisine qui permettent de recomposer une atmosphère familiale.

Il peut arriver que des personnes détenues par les services de l'Immigration soient placées provisoirement, en raison d'une capacité d'accueil insuffisante dans ces services, dans ceux du commissariat de police de l'aéroport.

Il existe plusieurs situations particulières :

-les femmes enceintes de plus de 24 semaines ne sont généralement pas placées en rétention sauf lorsqu'une mesure d'éloignement peut être rapidement mise en œuvre et s'il n'y pas d'avis médical contraire

-les mineurs non accompagnés ne peuvent être retenus qu'avec l'autorisation d'un assistant social et jusqu'au lendemain de leur arrestation seulement ; une mesure exceptionnelle de maintien en rétention peut être prise, uniquement pour organiser leur placement et avec l'accord des services sociaux

-la décision concernant une famille ne sera prise que si les critères de rétention sont réunis pour chacun des membres de cette famille; les services sociaux locaux peuvent décider de placer l'enfant séparément de ses parents s'il s'avère que cela est plus favorable à son bien-être. La situation des enfants sera examinée chaque semaine par le *Management of Detained Cases unit*; le maintien en rétention d'une famille d'une durée de plus de 28 jours doit être autorisé par le ministre de l'Intérieur.

2-3 Pays-Bas

Il existe une séparation entre les locaux destinés aux auteurs d'infractions réalisées dans l'enceinte de l'aéroport -plus particulièrement les trafiquants de drogues- et ceux prévus pour la rétention des immigrants en situation irrégulière dont l'entrée est refusée sur le territoire national.

2-4 Espagne

La zone réservée aux personnes placées en rétention dispose de téléphones pour prévenir les familles. Dès que les étrangers arrivent dans la « Salle des personnes non admises », ils ont droit à un avocat, d'office ou de leur choix, ainsi qu'à un interprète.

Cette zone est divisée en plusieurs salles. Il existe notamment une salle spécifique pour les familles avec enfants, avec des jouets et du matériel adapté. Les mineurs « errants » sont quant à eux placés dans des centres éducatifs pour mineurs. Les étrangers peuvent bénéficier de lits et de douches.

Si au cours de cette rétention, l'étranger estime que ses droits fondamentaux sont bafoués, il peut saisir un juge. Ce n'est plus le juge d'instruction de permanence qui est compétent dans ce cas, mais le **juge de contrôle des libertés**¹⁶.

¹⁶ Cela peut concerner par exemple des mauvaises conditions de rétention telles que le mauvais fonctionnement des douches, la mauvaise qualité de la nourriture. Dans ce cas, soit le juge se déplace pour constater la difficulté, soit il peut enjoindre la police de remettre les choses en l'état.

qu'il apparaît que le retour ne pourra pas avoir lieu dans le délai de 30 jours. L'étranger doit être placé en rétention sur décision du juge, lorsque la décision de refoulement a été prise et que celle-ci ne peut immédiatement être exécutée. La confirmation par le juge de la mesure de placement a ainsi pour but d'assurer le départ de l'intéressé.

- Dans le cadre d'une demande d'asile, il existe une procédure accélérée dite « d'aéroport ». Lorsque l'étranger dépourvu de passeport valide, arrivé par la voie aérienne, forme une demande d'asile, celle-ci est traitée par l'antenne aéroportuaire de l'**office fédéral des migrations et des réfugiés** avant le déclenchement de la procédure de refoulement, dans les deux jours suivant le dépôt de la demande. Durant cette procédure accélérée, l'étranger est maintenu par la police des frontières dans la zone de transit de l'aéroport ou dans un établissement hospitalier si son état le nécessite. Le contentieux de la demande d'asile relève du juge administratif. Si l'étranger n'est pas admis sur le territoire allemand, il fait l'objet d'un placement en zone de transit pour une durée maximale de 30 jours. Le régime est similaire à celui des mesures de refoulement. Le juge d'instance doit être saisi par la police aux frontières aux fins de confirmation de la mesure de placement. Il existe des zones de transit spécialement aménagées en vue de cette procédure accélérée dans les aéroports de Düsseldorf, Hambourg et Munich, zones distinctes de celles consacrées aux mesures de refoulement.

Seule la procédure d'asile se déroule en zone aéroportuaire, auprès de l'antenne sur place de l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés, les décisions juridictionnelles étant rendues normalement par les juridictions compétentes dans les palais de justice, dans lesquels l'étranger concerné est conduit en tant que de besoin.

1-2 Royaume-Uni

Le ministère de l'intérieur (*Home secretary*) recommande officiellement à ses fonctionnaires d'avoir recours à la rétention avec parcimonie et pour la période la plus courte possible. L'admission temporaire avec autorisation provisoire étant privilégiée, la rétention ne peut être décidée qu'en application des principes de proportionnalité et de subsidiarité⁵ et doit être justifiée par l'existence d'une possibilité d'éloignement à court terme.

- Lorsque les agents de l'immigration⁶ décident de notifier aux personnes en situation illégale, débarquant à l'aéroport, un refus d'entrer sur le territoire⁷, ces personnes sont ensuite dirigées vers des « locaux de rétention » généralement situés dans la zone réservée aéroportuaire. La décision de détention est prise et notifiée avec le refus d'admission. Elle

⁵ La rétention n'est possible que pour une période raisonnable.

De façon générale cette admission temporaire doit être privilégiée, sauf si une ou plusieurs des situations suivantes sont rencontrées :

- La personne est susceptible de se soustraire à son éloignement si elle est admise temporairement,
- Les garanties pour l'admission temporaire ne sont pas suffisantes,
- L'éloignement est imminent,
- La rétention est nécessaire en l'attente d'arrangements de prise en charge,
- La libération peut être considérée comme pouvant compromettre l'ordre public,
- Une demande d'asile peut être traitée en procédure d'urgence.

⁶ En la matière les autorités compétentes sont celles de la police de frontières UKBA.

⁷ Cette décision de refus fondée sur l'absence de document peut faire l'objet d'un recours mais seulement depuis le pays de retour et ne suspend pas la mesure d'éloignement.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°22---

Origine DSJ : activités des JLD des TGI de Bobigny et de Meaux pour le contentieux des étrangers de 2010 à 2013 (novembre 2013)

Statistiques sur le nombre d'étrangers retenus dans les centres de rétention (CRA 2 et CRA 3) du Mesnil-Amelot ou maintenus dans la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3) qui ont comparu devant les JLD des tribunaux de Bobigny et Meaux de janvier 2010 à octobre 2013

TOTAL :

2010 : 8 610

2011 : 7 591

2012 : 9 794

2013 : 7 607 (sur 10 mois)

Données mensuelles par TGI ci-après

contentieux étrangers (code NAC 14G et 1.

2010

	TGI BOBIGNY	TGI MEAUX
201001	594	213
201002	535	182
201003	597	211
201004	501	233
201005	536	264
201006	503	243
201007	529	171
201008	472	131
201009	576	149
201010	523	194
201011	470	160
201012	506	117
Somme :	6342	2268

2011

	TGI BOBIGNY	TGI MEAUX
201101	435	145
201102	533	168
201103	507	178
201104	469	123
201105	353	129
201106	339	116
201107	387	108
201108	480	141
201109	439	141
201110	519	258
201111	533	220
201112	646	224
Somme :	5640	1951

2012

	TGI BOBIGNY	TGI MEAUX
201201	484	312
201202	589	331

201203	604	301
201204	595	277
201205	646	264
201206	519	235
201207	434	272
201208	364	230
201209	477	254
201210	596	289
201211	608	233
201212	676	204
Somme :	6592	3202

2013

	TGI BOBIGNY	TGI MEAUX
201301	654	202
201302	487	214
201303	532	250
201304	560	265
201305	447	213
201306	565	239
201307	396	241
201308	345	271
201309	548	299
201310	519	360
Somme :	5053	2554

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°23---

Rapport prospectif du chef adjoint des unités GASAI-ZAPI de Roissy CDG (20 novembre 2013)



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

DIRECTION CENTRALE
DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES

DIRECTION
DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES
DES AÉROPORTS
DE ROISSY CHARLES DE GAULLE
ET LE BOURGET

DIVISION IMMIGRATION

Roissy en France, le 20/11/2013

Le Capitaine de Police Monet Jean-Rodolph
Adjoint au chef des unités GASAI-ZAPI
Division Immigration.
à
Monsieur le Contrôleur Général
Directeur de la Police Aux Frontières
des Aéroports de Roissy Charles De Gaulle
et Le Bourget

3/C de la voie hiérarchique.

OBJET: Des effets de l'ouverture de l'annexe du T.G.I de Bobigny sur l'Unité de Garde de la Z.A.P.I et sur le G.A.S.A.I de la DPAF Roissy.

J'ai l'honneur de vous rendre compte des faits suivants :

L'animation des audiences prévues aux articles L222-1 et L222-2 du C.E.S.E.D.A au sein de l'annexe du T.G.I de Bobigny à Roissy, emportera nécessairement des modifications de fonctionnement et une charge de travail supplémentaire pour les unités ZAPI-GASAI de la D.P.A.F Roissy C.D.G. A cet égard plusieurs questions demeurent en suspens.

I) Des effets quant au fonctionnement et à l'activité du G.A.S.A.I :

Pour le G.A.S.A.I qui prépare et présente quotidiennement les dossiers devant le juge des libertés et de la détention, la délocalisation des audiences suscite les interrogations suivantes :

1°) De la numérisation et la transmission par voie télématique des procédures à l'attention du Greffe du J.L.D.

Depuis le 15 mars 2012, chaque matin, les effectifs du G.A.S.A.I numérisent les procédures qui seront examinées à l'audience du jour et les transmettent par voie télématique au greffe du J.L.D. Ce procédé de transmission constitue un gain de temps pour les greffiers dans l'enregistrement des dossiers et la préparation de l'audience cependant, il est contraignant pour le G.A.S.A.I et source de problèmes lorsque le matériel et le réseau informatique ne sont pas fiables. Aussi il devrait logiquement être abandonné en raison de l'installation du greffe J.L.D au sein de l'annexe T.G.I. Les dossiers seraient alors simplement transmis de la main à la main, selon des modalités qui restent à déterminer.

2°) De la transmission des données relatives aux audiences du lendemain :

Les modalités de cette transmission devront-elles être révisées du fait de la délocalisation des audiences ?

Pour l'heure le G.A.S.A.I prépare et adresse au greffe du T.G.I un tableau récapitulatif des présentations possibles à l'audience du lendemain. Ce tableau permet au greffe du T.G.I de rédiger et de transmettre les convocations dont la notification aux étrangers est à la charge de la D.P.A.F Roissy C.D.G depuis décembre 2007. Sur la base de ces documents, le greffier requière également les interprètes utiles à l'audience.

Si des changements étaient envisagés dans ce cadre, il conviendrait alors d'en aviser le G.A.S.A.I afin que toutes les mesures utiles soient prises.

3°) De la délivrance des saufs conduits à l'issue des audiences.

L'article L224-1 du C.E.S.E.D.A prévoit que l'étranger qui n'est pas maintenu en zone d'attente par le J.L.D est autorisé à entrer en France sous le couvert d'un visa de régularisation de huit jours. Or, depuis de nombreuses années, aucun visa ou sauf conduit n'était délivré aux étrangers libérés à Bobigny par le Juge des Libertés et de la détention. Cette résolution, prise en violation de l'article L224-1 du C.E.S.E.D.A, a été motivée par le passé par la disparition de plusieurs souches de saufs-conduits vierges lors des audiences J.L.D. La délocalisation des audiences permettrait désormais aux effectifs de la D.P.A.F de délivrer les « visas de régularisation » dès la fin de l'audience en utilisant le logiciel de rédaction G.I.P.I. Il est à noter que dans ce cadre, la stricte application de l'article L224-1 du C.E.S.E.D.A conduirait à délivrer de nombreux visas de régularisation (ou saufs conduits) par an au bénéfice d'étrangers libérés par les J.L.D. Autant de documents qui n'étaient pas en circulation sur le territoire national et dans l'espace Schengen par le passé.

La délivrance de ces documents occasionnera nécessairement une charge de travail supplémentaire pour le G.A.S.A.I.

4°) De la restitution des documents litigieux.

Actuellement, à la fin des audiences, le fonctionnaire du G.A.S.A.I, de mission au T.G.I de Bobigny, procède à la restitution des documents de voyage authentiques aux étrangers libérés. Afin d'éviter tout incident, les faux documents utilisés par les étrangers sont habituellement conservés au service. Il est en effet arrivé par le passé que des J.L.D exigent de la D.P.A.F la restitution de faux documents aux étrangers libérés. En laissant délibérément ces documents au service, cet écueil était jusqu'à présent évité. De même s'agissant des documents indûment obtenus, la restitution de ces derniers est régulièrement sollicitée auprès des J.L.D par les avocats des étrangers libérés. Qu'en sera-t-il donc lorsque les J.L.D seront présents sur la plate-forme aéroportuaire. Le fonctionnaire du GASAI ne pourra plus exciper du fait que les documents sont restés au service pour ne pas les restituer. Quelle sera la latitude offerte au G.A.S.A.I pour s'opposer à de telle demande ? Le parquet pourra-t-il être mobilisé dans ce cadre ?

5°) Des mineurs isolés libérés.

A ce jour, les mineurs isolés libérés par le juge des libertés et de la détention sont immédiatement conduits au Parquet des mineurs. Ce dernier délivre le plus souvent une ordonnance de placement provisoire et les mineurs concernés sont alors orientés vers une structure d'accueil spécialisée. L'absence du parquet des mineurs au sein de l'annexe du T.G.I de Bobigny à Roissy C.D.G laisse à penser que le J.L.D sollicitera systématiquement la D.P.A.F Roissy pour organiser la mise en place de mesures de protection transitoires en concertation avec le parquet des mineurs. Quotidiennement, le GASAI aura donc la charge supplémentaire du traitement de ces cas.

6°) Des appels du Parquet.

Dans la mesure où la présence d'un représentant du parquet n'est qu'exceptionnelle au cours des audiences J.L.D se déroulant actuellement à Bobigny, cette présence est plus qu'incertaine aux audiences délocalisées à Roissy C.D.G. Qu'en sera-t-il alors des appels du Parquet. Comment sera-t-on informé de l'absence d'appel par le représentant du parquet ? Ce dernier disposant en effet de 06 heures pour interjeter son appel, cela suggère que chaque étranger qui n'aura pas été maintenu en zone d'attente par le J.L.D demeurera sur le site durant ce délai avant d'être effectivement libéré à défaut d'appel suspensif. A titre d'exemple, pour des ordonnances rendues à 18h00 par le J.L.D, les personnes ne pourront être libérées qu'à 00h00 à défaut d'information en provenance du Parquet.

II) Des effets quant au fonctionnement et à l'activité de l'unité de garde de la ZAPI :

1°) Des ressources humaines utiles :

Quel est le nombre d'effectifs à prévoir pour assurer la police de l'audience et selon quel régime horaire ? L'ouverture de l'annexe TGI conduira en effet l'unité de garde de la ZAPI 3 à assurer la police de l'audience et peut être le contrôle d'accès au bâtiment. L'attribution de missions supplémentaires à l'unité de garde de la ZAPI a pour conséquence la nécessité de lui affecter un renfort d'effectifs. Plusieurs réflexions ont été menées à cet égard par les responsables de l'unité de garde de la Z.A.P.I.

La première réflexion porte sur l'augmentation du nombre d'effectifs au sein des brigades de jour (+15 effectifs) de la l'unité de garde. Dans ce cas des dépassements horaires seraient fréquents et ne seraient pas compensés par un régime horaire avantageux. En conséquence, la motivation des fonctionnaires pour les missions de surveillance des audiences serait moindre. De plus l'attribution des emplois "audience JLD" aux effectifs des brigades de jour poserait sans doute des problèmes aux gradés et des tensions au sein des brigades.

La seconde réflexion porte sur la création d'une entité spécifiquement dédiée à la surveillance et au contrôle d'accès à l'audience J.L.D. Afin de couvrir le mieux possible les audiences, les effectifs de cette entité travailleraient en 2-2-3 ou en 3-3-3. Il s'agirait d'un groupe spécialisé bénéficiant d'au moins 4 gradés (02 Biers-Chef / 02 Biers). Les horaires proposés restent encore à définir de façon plus détaillée, en effet nous ne savons pas à quelle heure le magistrat siègera effectivement (ouverture de la salle au public ? Début d'audience ?). La spécialisation de la mission permettra d'obtenir une meilleure implication des effectifs et le régime horaire en 2-2-3 facilitera le recrutement et la fidélisation.

2°) Du transfert et de la garde des personnes au sein de l'annexe du TGI :

L'accompagnement des étrangers de la Z.A.P.I vers la salle d'audience et leur surveillance au sein de l'annexe suscitent également quelques questions. La petite salle d'attente, située dans l'annexe du TGI et dédiée aux étrangers présentés au J.L.D, ne pourra souvent pas contenir l'ensemble des personnes présentées à l'audience du jour et notamment dans des périodes de forte pression migratoire.

De ce fait, certaines personnes prévues à l'audience du jour demeureraient au sein de la zone d'hébergement de la ZAPI 3 en attendant que de la place se libère dans la salle d'attente de l'annexe T.G.I. Pour pallier ce problème, une salle en ZAPI pourrait être utilisée mais cela suggère qu'un fonctionnaire soit alors mobilisé pour s'assurer du maintien dans la dite salle des personnes attendues à l'audience. De même l'accompagnement répété des étrangers vers la salle d'audience mobilisera d'autres effectifs.

Dans ce cadre, l'ordre de passage des dossiers devant le magistrat devra être établi avec rigueur et communiqué par le Greffier au Chef de Poste de l'unité de garde de la Z.A.P.I.3 avant le début de l'audience.

3°) Du traitement des troubles à l'ordre public et des infractions relevées au sein et à proximité de l'annexe du T.G.I.

À l'occasion du contrôle d'accès au bâtiment ou dans le cadre de la surveillance de l'audience des infractions pourraient être constatées par les effectifs de police engagés. De même, des troubles à l'ordre public pourraient être constatés sur le parking public et le parvis de l'annexe T.G.I. Quelles seraient alors les modalités d'intervention de la DPAF dans ces cadres et quelle serait alors l'autorité compétente (le magistrat siégeant ou le chef de l'établissement). Quel service de la D.P.A.F Roissy serait par la suite engagé dans l'établissement des procédures faisant suite à des interpellations ?

III) Des effets sur les prestations des partenaires travaillant sur le site de la ZAPI :

1°) De la prise des repas des personnes présentées à l'audience du jour.

Actuellement, des « repas-tampons » sont servis au T.G.I de Bobigny aux étrangers présentés devant le J.L.D. Dans le cadre de la délocalisation des audiences, ces repas-tampons seront-ils encore servis ou faudra-t-il prévoir un service spécifique au réfectoire de la Zone d'Attente ?

Si cette dernière solution était retenue, il conviendrait de dissocier les services. Les personnes présentées à l'audience du jour mangeraient au réfectoire avant les autres personnes hébergées en zone d'attente. Le titulaire du marché des prestations hôtelières en sein de la ZAPI devrait alors modifier son fonctionnement et un fonctionnaire de l'unité de garde serait alors mobilisé durant un laps de temps plus long dans le cadre de la surveillance des repas.

2°) Des prestations SSI, de la maintenance et du nettoyage des locaux :

Les clauses du marché public concernant le nettoyage des locaux, la maintenance et le service de sécurité incendie devront être modifiées en prenant en compte l'annexe T.G.I. Dans le cadre de la bonne exécution de ces prestations, il est absolument indispensable que les clefs de l'annexe du TGI, les codes des digicodes ou les badges d'accès, soient laissés à la disposition de la D.P.A.F.

3°) De la prise en charge et de l'orientation des personnes libérées à l'issue des audiences.

Les personnes dont le maintien en zone d'attente n'aurait pas été autorisé à l'issue de l'audience du JLD, seraient dorénavant laissées libres à proximité immédiate de la Z.A.P.I. Ce fait suggère qu'une orientation ou une prise en charge minimale soit organisée afin que nul ne puisse reprocher à la D.P.A.F de laisser des personnes fragiles (famille avec des jeunes enfants, personnes âgées, malades ou vulnérables...) en errance sur la plate-forme aéroportuaire dans des conditions parfois précaires (température négative ou élevée, tempête de neige ou canicule, pluie battante, voies de circulation dangereuses...).

L'antenne locale de la Croix Rouge Française se montre soucieuse de ce fait depuis plusieurs semaines. La convention liant cette association avec le Ministère de l'intérieur ne prévoit pas actuellement la prise en charge des étrangers libérés par le J.L.D. A ce jour, l'antenne locale de la C.R.F ne dispose ni des moyens matériels ni des moyens humains pour s'investir dans cette mission. La D.G.E.F devrait être saisie de cette problématique.

L'exploitation de l'annexe T.G.I par les J.L.D révélera sans doute d'autres difficultés, cependant les problématiques soulevées dans le présent rapport semblent pour l'heure être les principales. Des rapports complémentaires seront établis si toutefois d'autres difficultés étaient par la suite identifiées.

Le Capitaine de Police
Monet Jean-Rodolph

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°24---

Argumentaire collectif - ANAFE, SAF, ADDE, SM, USMA, La Cimade, LDH, GISTI - sur la délocalisation des audiences à Roissy (25 novembre 2013)

LA DÉFENSE
DES DROITS
DES ÉTRANGERS
AVOCATS POUR

anafé
Association nationale
d'assistance aux frontières
pour les étrangers

gisti, groupe
d'information et
de soutien des
immigré·e·s

La Cimade
L'humanité passe par l'autre

Ligue des droits de l'Homme

SAF

Syndicat
de la Magistrature

USMA
Union Syndicale des
Magistrats Administratifs

Argumentaire collectif

La délocalisation des audiences judiciaires du TGI de Bobigny au sein de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy

25 novembre 2013

Depuis de nombreuses années, organisations, syndicats et barreaux notamment s'y opposent en mettant en garde contre le risque de dérives généralisées aux principes fondamentaux et aux principes d'équité, de publicité des débats, d'indépendance et d'impartialité et des droits de la défense. Le projet se concrétise aujourd'hui alors que le principe de la délocalisation reste contestable.

1) Analyse de l'état de la jurisprudence

La volonté du législateur français, lorsqu'il a créé la possibilité de créer des salles d'audiences à proximité des centres de rétention, était selon la Conseil constitutionnel (décision 2003-484 du 20 novembre 2003 sur la loi relative à l'immigration) :

« 81. Considérant qu'il résulte des travaux parlementaires qu'en autorisant le recours à des salles d'audience spécialement aménagées à proximité immédiate des lieux de rétention ou à des moyens de télécommunication audiovisuelle, le législateur a entendu limiter des transferts contraires à la dignité des étrangers concernés, comme à une bonne administration de la justice ; que, par elle-même, la tenue d'une audience dans une salle à proximité immédiate d'un lieu de rétention n'est contraire à aucun principe constitutionnel ; qu'en l'espèce, le législateur a expressément prévu que ladite salle devra être « spécialement aménagée » pour assurer la clarté, la sécurité et la sincérité des débats et permettre au juge de « statuer publiquement » ; »

D'une part, pour que soit justifiée la création d'une salle d'audience spécialement aménagée, il faudrait démontrer en quoi les transferts des étrangers seraient contraires « à la dignité ». La seule indignité qui est régulièrement sanctionnée par le juge français est le menottage injustifié des retenus

lorsqu'ils sont conduits aux audiences, et éventuellement le défaut d'alimentation lorsque les étrangers sont mis à la disposition de la justice pendant de très longues heures.

Or, lorsque les personnes maintenues sont transférées de la zone d'attente au TGI, elles ne sont pas menottées.

Pour assurer une bonne administration de la justice sans sacrifier les droits de l'étranger à la défense et à un procès équitable et public, il convient donc de légiférer strictement sur le menottage (dans le cas des centres de rétention) et sur l'alimentation des personnes mises à la disposition de la justice. Le fait de justifier la délocalisation des audiences par le respect de la dignité des étrangers est donc un argument fallacieux qui s'appuie sur la possible violation des droits des personnes à être traitées dignement pour les priver encore plus de droits en établissant un lieu de justice d'exception.

D'autre part, l'aménagement spécial de ce lieu de justice est censé assurer :

- La clarté des débats
- La sécurité des débats
- La sincérité des débats
- Permettre au juge de statuer publiquement

Aucun texte ne définit la clarté, la sécurité ou la sincérité des débats. L'on doit donc imaginer que la clarté des débats s'entend de la sonorisation de la salle et de la disposition de celle-ci pour que l'étranger comprenne qui est qui ; que la sécurité des débats consiste à garantir que les fonctionnaires et justiciables soient en mesure d'être protégés physiquement lors des débats et à leur issue ; par contre, en ce qui concerne la « sincérité » des débats, il est difficile de pouvoir imaginer quel aménagement matériel spécial permettrait de la garantir. Il s'agit donc d'une pétition de foi.

En ce qui concerne la publicité des débats, les aménagements doivent garantir que le public puisse identifier et retrouver facilement cette salle afin d'assister aux audiences. Il est donc nécessaire qu'une desserte de transport public existe et soit suffisante pour garantir la présence constante de public lors des audiences pendant les débats et à l'issue des délibérés. Il faut également qu'une signalisation soit mise en place pour pouvoir retrouver la salle d'audience. Pour que le public puisse avoir accès, il est indispensable qu'une entrée soit directement accessible depuis la voie publique et qu'aucun contrôle d'identité soit nécessaire pour pouvoir assister à l'audience. Des places suffisantes doivent exister dans la salle pour permettre à plusieurs dizaines de personnes d'y assister si nécessaire et qu'un nombre de places de parking suffisant soit prévu.

Mais la « publicité » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, est une notion plus vaste qui comprend la notion de solennité de l'audience : « *justice must be done, and must be seen to be done* ».

L'analyse de la jurisprudence de la Cour de cassation nous permet d'avoir une vision plus claire de ce que doit être une salle à proximité du centre de rétention selon la haute cour.

Il a été jugé concernant le lieu de justice de Coquelles que les conditions pour que la salle d'audience soit acceptée sont¹ :

- Porte donnant sur la voie publique pour que le public puisse y accéder directement
- Hors de la clôture du CRA de sorte que l'étranger soit obligé de sortir du CRA pour se rendre à la salle d'audience

Dès lors, si la salle est à l'intérieur de l'enceinte sans aucune séparation entre les enceintes du lieu de rétention et du lieu de justice, les audiences ne peuvent pas légalement s'y tenir.

C'est d'ailleurs ce qui a été jugé concernant les salles d'audience de Cornebarrieu (Toulouse) et du Canet (Marseille), les étrangers y étaient amenés sans sortir du CRA².

¹Cass. Civ. 1 12 octobre 2011 n°10-24205

²Décision du 16 avril 2008 n°06-20391, Cornebarrieu
 Décision du 16 avril 2008 n°06-20978, Le Canet

2) État des lieux de la salle d'audience qui jouxte le lieu d'hébergement de la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3)

L'annexe du TGI de Bobigny se trouve dans la même enceinte que celle de la ZAPI 3, aucune clôture ne les sépare et une ouverture est prévue entre le mur de la ZAPI 3 et celui du lieu de justice qui le jouxte. La séparation entre les deux lieux est d'autant moins nette qu'une grande partie du lieu de justice se trouve en fait à l'intérieur même de la ZAPI 3. Seuls l'espace dédié à l'accueil et l'une des deux salles d'audiences jouxtent la ZAPI 3, la seconde salle d'audience et l'ensemble des bureaux et espaces nécessaires à tout lieu de justice sont situés sous « l'espace hébergement des maintenus ». Actuellement, aucun réel accès au public ne se trouve directement sur la voie publique. Qui plus est, la zone est difficile d'accès et par conséquent isolée, ce qui permet de douter de la publicité réelle des audiences dans le sens que seules les personnes directement intéressées par l'audience voudront y assister et que le public, au sens large du terme, tel qu'il assiste aux audiences du Palais de Justice, n'aura pas effectivement accès à ce lieu de justice.

Dès lors, par application de la jurisprudence de la Cour de cassation, la salle d'audience de la ZAPI 3 ne répond en rien aux critères dégagés par la haute juridiction pour rendre acceptable que des audiences se tiennent dans ce lieu de justice.

Enfin, l'article L. 222-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que le juge des libertés et de la détention statue au siège du tribunal de grande instance, « toutefois, si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire, il statue dans cette salle ».

Or, l'article R213-1-4 du Code de l'aviation civile modifié par le [Décret n°2012-832 du 29 juin 2012 - art. 1](#) précise qu'en ce qui concerne la sécurité de l'aviation civile, l'emprise des aérodromes affectés à titre principal ou secondaire à l'aviation civile comprend des zones non librement accessibles au public dont l'accès est réglementé.

Il peut donc en être déduit que si la salle d'audience n'est pas incluse dans cette emprise aéroportuaire, elle n'est pas conforme au CESEDA et que si on l'y inclut, il y a une contradiction entre son caractère non librement accessible au public et le principe des audiences publiques.

En outre, ces dispositions issues de la loi du 6 juillet 1992, n'ont pas fait l'objet d'un examen de conformité avec la Constitution.

3) La conception européenne des droits de la défense et de la publicité des débats s'oppose au principe de la tenue de telles audiences

Le principe de la **publicité des débats** constitue l'une des garanties auxquelles la Cour européenne des droits de l'homme est la plus attachée. Elle rappelle que ce droit constitue « l'un des moyens qui contribuent à préserver la confiance dans les cours et tribunaux : par la transparence qu'elle donne à l'administration de la justice, elle aide à réaliser le but de l'article 6 §1 : le procès équitable, dont la garantie compte parmi les principes de toute société démocratique au sens de la Convention » (CEDH, 8 déc. 1983, aff. Axen c/ RFA, série A. N° 72 ; Berger, n° 87).

La CEDH considère que la publicité permet aux citoyens de vérifier que le procès s'est déroulé de façon équitable (Axen c/ République Fédérale d'Allemagne 8 déc. 1983, série A, n° 72).

La publicité des débats protège l'individu d'une justice secrète échappant au contrôle du public lequel doit pouvoir, en toute circonstance de lieu et de temps, s'assurer de la véracité de la relation des faits lors de l'audience (cf Code de la Convention européenne, Litec, 2003-2004, p. 92 et svt).

Quant à la notion d'**équité**, elle contient celle de l'**égalité des armes**, qui a une portée large. Le principe d'égalité des armes constitue un élément de la notion plus large de procès équitable. Ce principe est applicable aussi bien au pénal qu'au civil (CEDH, 27 octobre 1993, Dombó Beheer/Pays-Bas, série A n° 274).

En matière civile, l'égalité des armes implique un juste équilibre entre les parties et la possibilité d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause, y compris ses preuves, dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire.

Comme le relève la Cour le principe de l'équité de la procédure implique l'égalité des armes mais aussi le **respect des droits de la défense** (CEDH, 30 octobre 1991, *Borgers/Belgique*, série A n° 214-B).

Pour la Cour de Strasbourg, «seul mérite l'appellation de tribunal au sens de l'article 6 §1, un organe jouissant de la plénitude de juridiction et répondant à une série d'exigences telles que **l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif comme des parties en cause** » (*Beaumartin c/ France*, 24 novembre 1994, A, n° 296 B § 38).

Pour établir si un tribunal peut passer pour « indépendant », au sens de l'article 6 § 1, la Cour rappelle que l'on doit « prendre en compte le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'impartialité » (*Langborger c/ Suède*, 22 juin 1989, A. n°155 § 22 ; *Grievés c/Royaume-Uni* du 16 décembre 2003, § 69). La Cour a également ajouté que « d'une manière générale, on doit assurément considérer l'inamovibilité des juges en cours de mandat comme un corollaire de leur indépendance et, partant comme l'une des exigences de l'article 6 § 1 » (CEDH, 28 juin 1984, *arrêté Campbell et Fell c/ Royaume-Uni*, série A n° 80, § 69).

Rappelons qu'en France, le statut du juge compétent en matière de droit des étrangers, le juge des libertés et de la détention (JLD), n'offre pas les garanties telles que définies par la jurisprudence européenne. En effet, ce juge, désigné à ces fonctions par ordonnance du président du tribunal de grand instance, est révocable à tout moment par ce même hiérarque. Cette révocabilité fragilise de façon effective le JLD et notre pratique judiciaire nous autorise à en témoigner. Il n'est pas rare de voir remplacer, dans des délais stratégiquement mesurés, des JLD ayant pris des décisions peu appréciées de la hiérarchie judiciaire voire par les services de police, ou critiquées par la presse. Les formes et les délais pour ce faire varient mais l'atteinte ainsi portée à l'indépendance de ce magistrat du siège « aux pieds d'argile » est une potentialité, parfois une réalité, contraire, à notre sens, aux garanties conventionnelles.

Dans les critères permettant d'apprécier l'apparence d'indépendance du tribunal, ne doit-on pas inclure le lieu où se trouve la salle d'audience ? Si cette salle d'audience dépend (ne serait-ce que symboliquement dans l'esprit du justiciable étranger comparaisant devant un juge en zone aéroportuaire ou dans un centre rétention) du ministère de l'Intérieur, partie au procès dans le cas d'une procédure relative à un étranger placé en centre de rétention ou en zone d'attente (L. 221-1 et L. 551-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers), l'apparence d'indépendance du tribunal n'est pas sauvegardée.

L'apparence d'indépendance sous-entend que le tribunal soit identifié par le justiciable et le public comme un lieu de justice. La tenue des audiences « L.221-1 » ou « L. 551-1 », dans une salle « ad hoc », dans un aéroport satisfait-elle à cette exigence d'apparence d'indépendance pour l'étranger comparaisant dans de telles conditions?

La pression exercée dans de telles conditions de par la délocalisation de la salle d'audience, dans une zone aéroportuaire, sous la responsabilité du ministère de l'intérieur et des forces de police, est de nature à porter objectivement atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du juge des libertés et de la détention français.

La difficulté de rendre des décisions, notamment de remises en liberté, hors tribunal, dans une salle d'audience ad hoc, n'est pas à négliger. Le Juge des Libertés et de la Détention verra, objectivement, son indépendance et son impartialité compromises par une telle « mise en scène », destinée à accélérer les décisions judiciaires et à favoriser un traitement expéditif de l'étranger demandeur d'asile ou n'ayant pas rempli les conditions d'entrée en France, justiciable de seconde zone (dans de telles conditions d'exercice de la Justice).

Qui plus est, déjà, dans le rapport rendu par Thierry Mariani, en juin 2003 (n°949), étaient avancés les mêmes arguments qu'aujourd'hui et qui n'ont rien à voir avec la dignité des retenus ou la bonne administration de la justice :

« La décision de construire une salle à Roissy pour l'organisation des audiences qui se tiennent aujourd'hui à Bobigny en application de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 a été

prise par le précédent Gouvernement. Cette opération, qui a coûté 450 000 €, permettra d'économiser des effectifs de police, les escortes entre Roissy et Bobigny mobilisant une soixantaine de fonctionnaires par jour. Il permettra aussi d'épargner des souffrances aux personnes qui comparaissent et qui sont transférées dans des conditions parfois difficiles. Ceux qui s'y opposent pour des raisons corporatistes ou de convenance personnelle n'avancent pas des arguments convaincants ; contrairement à une idée reçue, la publicité des débats sera pleinement assurée à Roissy et l'indépendance de la justice n'est nullement mise en cause. Le ministère de l'intérieur est prêt à prendre en charge le déplacement des magistrats. »

Il est clair que le souci de garantir à tout le moins l'apparence d'indépendance des juges n'a pas effleuré le législateur.

Quid des droits de la défense ?

L'éloignement et les difficultés d'accès des salles d'audience de Roissy, du Mesnil-Amelot et Coquelles constituent une réelle atteinte au droit à une défense concrète et effective (CEDH, 21 avril 1998, DAUD/Portugal). En effet, devront être examinés, au cas par cas, les obstacles concrets à une défense efficace : les contraintes de déplacement pour le défenseur ou les proches, les difficultés de transmission des pièces nécessaires à la défense, les conditions d'entretien avec l'avocat ou les membres de l'entourage susceptibles d'aider l'étranger à la préparation de sa défense, le respect de la confidentialité de ces entretiens, l'accès de l'étranger au dossier s'il souhaite assurer seul sa défense...

L'accusé, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience, a également le droit à l'assistance gratuite d'un interprète (article 6, § 3, al. e de la Convention). Cette exigence, si elle peut apparaître évidente, est loin d'être respectée dans son effectivité dans les juridictions françaises (Cass. Crim., 20 juin 1990 : Bull. crim., n ° 253). Les nouvelles salles d'audience délocalisées aggraveront à l'évidence les difficultés d'accès à ce droit.

Rappelons que cette garantie s'étend à la traduction ou à l'interprétation de tous les actes de la procédure (CEDH, 28 nov. 1978, Luedicke et a. c/ République Fédérale d'Allemagne) dans la mesure où elle est nécessaire pour que l'accusé sache ce qu'on lui reproche et puisse se défendre.

4) Critiques du principe même de délocalisation des audiences

L'expérience de la délocalisation des audiences à Toulouse et à Marseille démontre que la justice des étrangers s'est détériorée lorsque le juge n'a plus exercé sa fonction dans la cité mais dans le cadre d'une justice d'exception.

Un rapport d'observations à l'initiative de la Cimade, du Syndicat des Avocats de France et de la Ligue des Droits de l'Homme a été publié le 28 mars 2007 et qui décrit les conditions lamentables de cette « justice » délocalisée. Les audiences délocalisées du Juge des libertés et de la détention du TGI de Toulouse à Cornebarrieu ont été observées entre le 29 janvier et le 24 février 2007.

Cette organisation de la justice soulève les principaux problèmes suivants, tous quantifiés et observés objectivement :

a) Une entorse au principe de publicité des débats

Tous les observateurs ont soulevé la difficulté d'accès au centre de rétention, et par conséquent à la salle d'audience. Il n'est pas indiqué sur la route et le trajet en transport en commun, depuis le centre ville, prend au minimum une heure et nécessite 2 changements. Cette difficulté s'accroît encore pour les gens qui ne connaissent pas Toulouse et viennent de loin. Cela explique sans doute en partie que sur 15 audiences observées, concernant 167 retenus, il n'y a eu aucun public à six reprises. La salle dénommée *salle d'audience* est exiguë et en cas d'un nombre important de personnes (retenus + policiers + public), l'accès est rendu difficile voire impossible (certaines personnes ont dû s'asseoir par terre pour assister aux « débats »), d'autre n'ont pas pu entrer.

b) L'examen d'un nombre plus important de dossier dans un temps beaucoup plus court

En moyenne, le magistrat passait moins de 3 minutes avec chaque retenu. Le caractère expéditif de cette organisation de la Justice repose aussi sur des audiences que les avocats de Toulouse ont régulièrement qualifiées de « collectives » dans leurs écritures.

c) La fonction de juge des libertés et de la détention tenue par un seul et même magistrat
Sur 15 audiences observées, treize étaient conduites par le même magistrat. Cette pratique d'affectation des magistrats à ce contentieux tout au long de l'année reflète un manque de pluralité peut être préjudiciable à la justice.

d) Un interprétariat collectif ne garantissant pas la compréhension correcte des débats par les justiciables

Chaque interprète pouvait avoir jusqu'à 8 retenus simultanément dans une même langue voire dans différentes langues pour une même audience.

e) Un taux exceptionnellement faible de « libération » (assignation à résidence et annulation pour irrégularité dans la procédure) en comparaison de procédures comparables dans d'autres lieux en France.

Sur le plan strictement toulousain, la comparaison de ces décisions de justice à celles qui ont été prises avant la création de cette salle d'audience dans le centre de rétention est également significative. Le nombre d'étrangers libérés ou assignés déjà très faible est encore en nette diminution (comparaison janvier à juin 2006, et janvier à mi mars 2007) :

Les assignations à résidence chutent de 4,5 % à 1,44 %.

Les libérations baissent de 6,25 % à 2,4 %.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°25---

Note de la direction de la PAF de Roissy CDG relatif à la fluidité des contrôles des passagers
sur la plate-forme aéroportuaire de l'aéroport (novembre 2013)

Fluidité des contrôles passagers sur la plate-forme Aéroportuaire de Roissy CDG

La fluidité du trafic passagers sur l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle constitue une préoccupation permanente de la DPAF Roissy, au même titre qu'elle constitue une référence pour les principaux partenaires de la plate-forme aéroportuaire.

A partir du protocole signé avec ADP en 2007 sur la qualité de l'accueil des passagers à Paris CDG, la DPAF s'inscrit dans un **Contrat de Régulation Economique (CRE)** visant à élaborer un indicateur relatif au temps d'attente à l'arrivée afin que plus de 95 % des passagers passent les contrôles en moins de 10 minutes.

1. DES INDICATEURS PARTICULIEREMENT SATISFAISANTS

➤ Au niveau des indicateurs mesurés par ADP :

Pour le **second trimestre 2013**, le taux de **passagers satisfaits** du temps d'attente aux arrivées police, à Roissy Charles de Gaulle, est de **89.5 %**.

Ce pourcentage est à mettre en parallèle avec celui proposé par les principaux aéroports européens concurrents ; Londres Heathrow, 90 % sur un temps de référence de moins de 15 mn ; Francfort, 89% selon une enquête locale réalisée en 2012.

➤ Au regard des indicateurs retenus par la compagnie Air France (représentant 52% du trafic sur Roissy) :

Au cours des **9 premiers mois 2013**, seuls **69 vols retardés** ont été imputés à la DPAF Roissy sur **82.000 vols** recensés (soit **0.08 %**). En **2012**, sur **131.036 vols** répertoriés par Air France, **94.922** ont été retardés, dont **701** attribués à la police aux frontières, soit **0.53%** des vols réalisés.

➤ Entre 2009 et 2012, la DPAF Roissy a enregistré 132 courriers mettant en cause la qualité du service (soit une moyenne d'une trentaine par an), chiffre à rapporter aux quelques 61 millions de passagers transitant annuellement par l'aéroport.

2. UNE ACTIVITE EN HAUSSE PERMANENTE

Alors que l'aéroport Charles de Gaulle constitue le premier point de passage frontalier de l'espace Schengen, la DPAF Roissy, soumise à une très forte pression migratoire irrégulière, détient le leadership européen en termes de non-admissions : **6246 non-admissions prononcées en 2012**, devant Londres (5637), Amsterdam (2675), Francfort (1629) et Orly (1288).

Les performances de la DPAF se mesurent dans d'autres domaines : **7453 reconduits frontières** ont été présentés à l'Unité Locale d'Eloignement en **2012** (contre 6673 en 2011) ; **1363 OQTF** ont été traités en 2012 (contre 1057 en 2011, 103 en 2009), **1851 procédures d'ESI** ont été diligentées (contre 1762 en 2011), **280.000 contrôles sûreté** ont été effectués (contre 167.000 en 2011), 4343 assistances aux gardes armés étrangers ont été assurées en 2012 (contre 3386 en 2011)

Cette activité reflète l'évolution du trafic sur l'aéroport (**61.6 millions de passagers en 2012 dont 60% soumis à contrôle**), avec notamment :

- Une augmentation du trafic international de 8,45 % depuis 2009
- Une **multiplication des journées enregistrant + de 200.000 passagers**, 27 en 2012 contre 10 en 2009 (36 sur les 9 premiers mois de l'année 2013).
- Une concentration des vols sur des pics horaires à l'image des quelques 300 vols internationaux répertoriés sur le seul terminal 2E dans le créneau 11H – 12H.

L'activité de la DPAF Roissy trouve son prolongement, au regard de la démultiplication des infrastructures sur le site de l'aéroport (nouveau terminal 2G - nouveaux satellites S3, S4 - liaison des terminaux 2 A et 2C), dans une augmentation de ses postes de travail : près de 71% entre 2009 et ce jour (116 postes en 2009 contre 198 à ce jour).

Parallèlement, la DPAF Roissy a connu une **perte de 150 effectifs**, près de 8% de ses personnels entre 2009 et ce jour.

3. DES ADAPTATIONS PERMANENTES

Ces résultats sont la conséquence d'adaptations constantes des services de la DPAF Roissy, telles que :

- La **réorganisation du service** et la **refonte des cycles horaires** réalisées en 2011, dans l'objectif de renforcer les frontières afin d'assurer la qualité et la fluidité des contrôles tout en assurant un accompagnement commercial des principaux acteurs de l'activité économique nationale.
- La création d'une **brigade mobile frontière** destinée à compléter les lignes frontières sur les pointes de trafic passagers.
- La **polyvalence de l'ensemble des unités** de la DPAF Roissy pour le renforcement des personnels de la frontière.
- L'adaptation en temps réel des armements en aubettes, avec la mise en place d'un **dispositif triangulaire** composé d'un représentant de la PAF, détaché au sein du centre de contrôle du **HUB Air France** gérant le processus global au sol pour l'ensemble de l'aéroport, d'un coordonnateur central situé au centre d'information et de commandement de la PAF, et de coordonnateurs sur chaque aérogare.
- La mise en place en partenariat avec les compagnies aériennes et Aéroports de Paris, d'une **file spécifique (accès n° 1)**, facilitant le passage frontière des détenteurs de billets « affaires » et des voyageurs fréquents. La DPAF tient en permanence **14 « accès n°1 »** sur les **21 lignes frontières** que compte l'aéroport de Roissy. Les **passagers « first »** de la compagnie Air France, bénéficient quant à eux d'une présence dédiée de fonctionnaires de la DPAF Roissy au sein du salon « première » de la compagnie, à l'instar du dispositif mis en place au **salon 200** d'accueils officiels d'Aéroports de Paris.
- Le développement des **accueils officiels ou assimilés** : 2654 réalisés en 2009 contre 3067 en 2012 (soit une hausse de 15.56%).
Sur les 10 premiers mois de l'année 2013, l'unité des voyages officiels de la DPAF Roissy a procédé à 2 799 accueils officiels ; 943 ont concerné des membres de gouvernements, français et étrangers, 1 856 ont concerné des VIP, acteurs de l'activité économique et sociale française.
- La mise en œuvre et le développement de technologies adaptées (**VISABIO, FNT, COVADIS**), particulièrement l'utilisation de **33 sas PARAFE** implantés sur la plate-forme et permettant un accès rapide, sous le contrôle de la PAF, des voyageurs fréquents dotés d'un passeport biométrique ou enrôlés préalablement auprès des services de la DPAF (depuis sa mise en place : plus de **170.000 personnes enrôlées** ; **2,2 millions de passages recensés**).

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°26---

Eléments chiffrés sur l'activité de la ZAPI 3 à Roissy CDG fournis par le directeur des étrangers en France au ministère de l'intérieur (10 décembre 2013)

1. Nombre de placements à la ZAPI de Roissy

Pour l'année 2012, 6 997 personnes ont été placées en zone d'attente, toutes catégories confondues (non admission, transit interrompu, demande d'asile à la frontière).

Pour les 10 premiers mois de l'année 2013, ce sont 6 054 personnes qui ont ainsi été placées en ZAPI.

2. Nombre de contentieux judiciaires générés par l'activité de la ZAPI de Roissy:

Les placements dans cette zone d'attente ont généré :

- pour l'année 2012, 4 982 présentations devant le JLD de Bobigny dont 748 dans le cadre d'une seconde prolongation (art L. 222-2 du CESEDA)

- pour 10 premiers mois de l'année 2013, 4 073 présentations devant le JLD de Bobigny dont 587 dans le cadre d'une seconde prolongation (art L. 222-2 du CESEDA).

Par ailleurs, ce contentieux a également généré 611 présentations pour l'année 2012 et 466 pour les 10 premiers mois de l'année 2013 devant la cour d'appel de Paris.

**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°27---

Cartographie ayant trait à la situation de l'annexe du TGI de Bobigny à Tremblay-en-France et aux itinéraires d'accès tant depuis l'autoroute du nord sur la voie publique que de la station « Charles de Gaulle 1 » du RER B aux locaux judiciaires sur la zone aéroportuaire

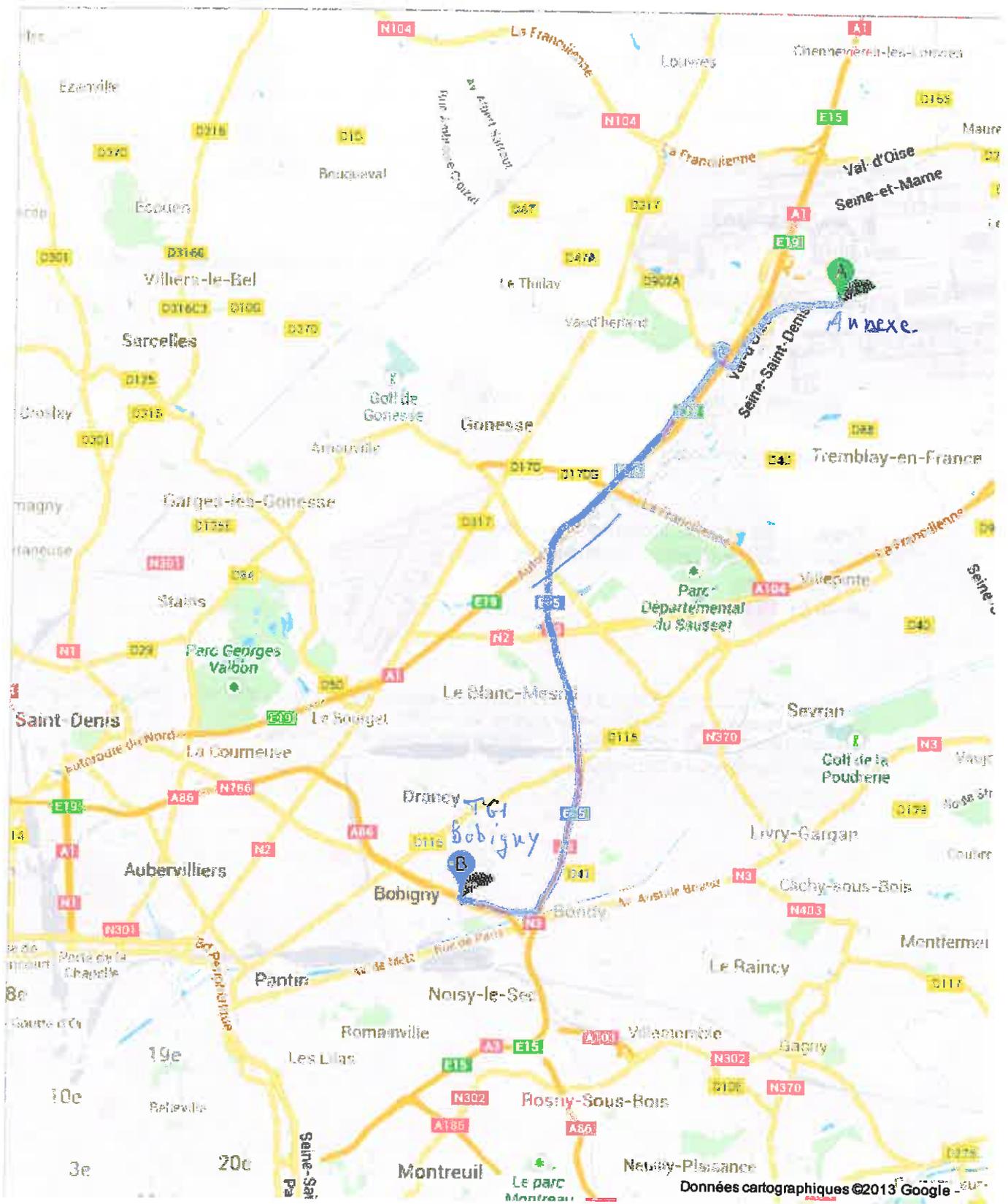
Itinéraires :

- de l'annexe judiciaire de Roissy au Palais de justice de Bobigny (Google Maps)
- de la station « Charles de Gaulle 1 » de la ligne B du RER à l'annexe judiciaire de Roissy (Google Maps)

Plans :

- Mappy (4)
- Google Maps (1)
- Michelin (1)

Pour restituer le niveau de détail visible à l'écran, cliquez sur le lien "Imprimer" à côté de la carte.



Itinéraire en voiture vers Tribunal de grande instance de bobigny

01 48 95 13 93

Route du Noyer au Chat
93290 Tremblay-en-France

- 17 km.

- 34 km AR



Itinéraire vers Tribunal de grande instance de bobigny
 173 Avenue Paul Vaillant-Couturier, 93000 Bobigny
 16,0 km – environ 14 min



Route du Noyer au Chat, 93290 Tremblay-en-France

- | | | |
|--|--|----------------------------|
| 1. Prendre la direction ouest sur Route du Noyer au Chat vers Rue du Pélican
Environ 2 min | | 1,4 km
Total : 1,4 km |
| 2. Rester à droite à l'embranchement, puis suivre A1/A3/Paris/A104/Marne La V./Roissy En France | | 240 m
Total : 1,6 km |
| 3. Continuer tout droit
Traverser le rond-point
Environ 55 s | | 700 m
Total : 2,3 km |
| 4. Tourner légèrement à droite vers D88 | | 220 m
Total : 2,5 km |
| 5. Continuer tout droit sur D88 | | 300 m
Total : 2,8 km |
| 6. Prendre la bretelle vers Paris
Environ 1 min | | 1,3 km
Total : 4,1 km |
| 7. Rester à droite à l'embranchement, puis suivre A3/A104/Marne-la-Vallée/Sarcelles/Paris-Est/Bobigny pour rejoindre A3
Environ 7 min | | 10,1 km
Total : 14,3 km |
| 8. Prendre la sortie 3 vers A86/A15
Environ 48 s | | 600 m
Total : 14,9 km |
| 9. Rejoindre Av. Paul Vaillant-Couturier/N186
Environ 2 min | | 1,1 km
Total : 16,0 km |
| 10. Prendre le rond-point
Votre destination se trouvera sur la droite | | 72 m
Total : 16,0 km |



Tribunal de grande instance de bobigny
 173 Avenue Paul Vaillant-Couturier, 93000 Bobigny

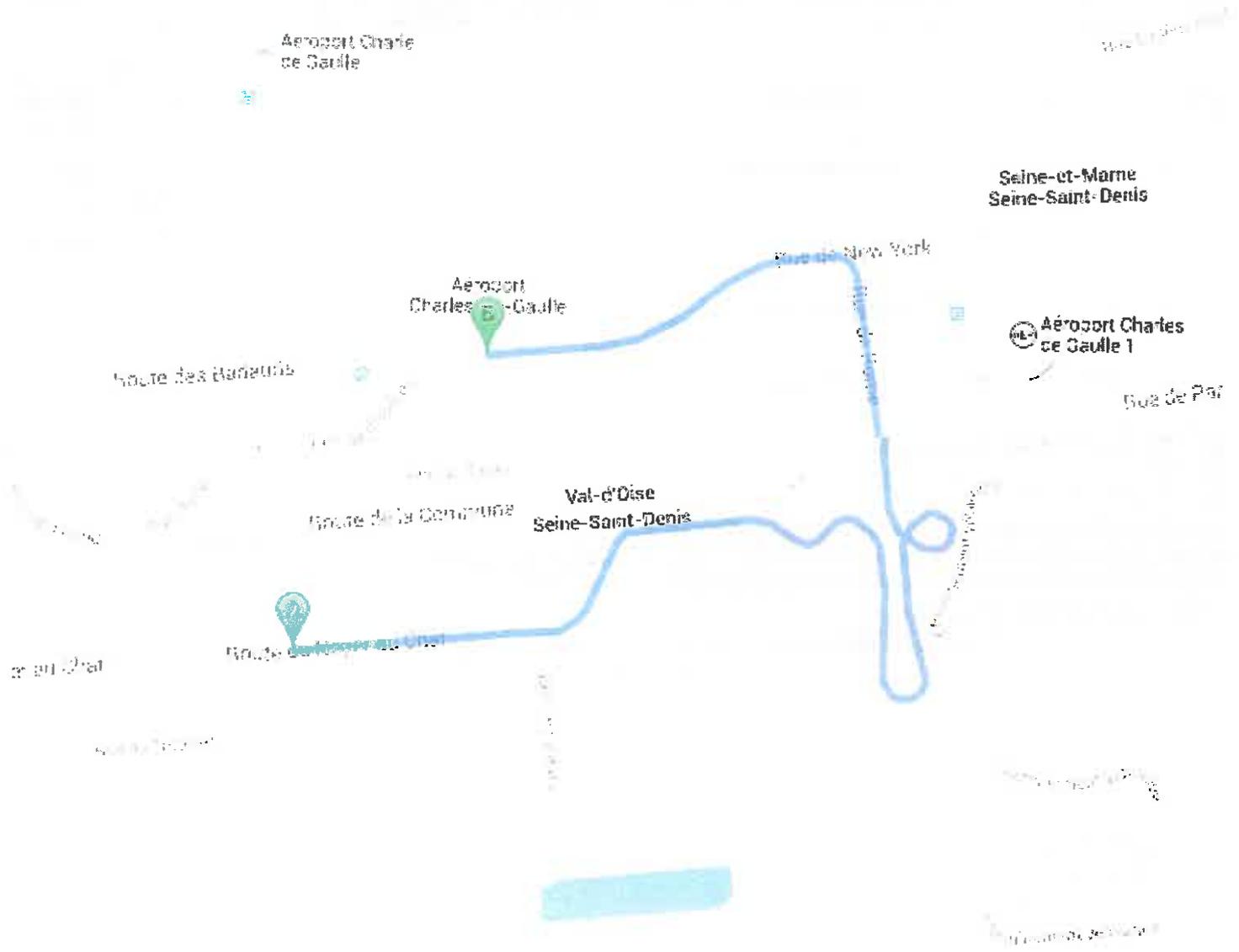
Cet itinéraire est fourni à titre indicatif. Il est possible que vous deviez suivre un itinéraire différent de celui indiqué en raison de travaux, de bouchons, des conditions météorologiques, de déviations ou d'autres perturbations. Veuillez en tenir compte lors de la préparation de votre trajet. Veuillez en outre à respecter le code de la route et la signalisation sur votre trajet.

Données cartographiques ©2013 Google

Ces indications ne sont pas correctes ? Recherchez cet itinéraire sur maps.google.fr, puis cliquez sur "Signaler un problème" dans l'angle inférieur gauche.



Itinéraire vers Paris-Charles De Gaulle
95700 Roissy-en-France
3,3 km – environ 6 min
à pied : 15 min





Itinéraire vers Paris-Charles De Gaulle
 95700 Roissy-en-France
 3,3 km – environ 6 min



Route du Noyer au Chat, 93290 Tremblay-en-France

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. Prendre la direction est sur Route du Noyer au Chat vers Rue des Vignes
Environ 2 min | 950 m
Total : 950 m |
| 2. Prendre la bretelle | 200 m
Total : 1,1 km |
|  3. Rester à droite à l'embranchement, puis suivre Aérogare Route de Service et Livraisons
Environ 2 min | 1,0 km
Total : 2,1 km |
| Aérogare Route de Service et Livraison | |
|  4. Tourner à droite vers Rue de Rome | 140 m
Total : 2,3 km |
| 5. Continuer tout droit sur Rue de Rome
Environ 52 s | 350 m
Total : 2,7 km |
| 6. Continuer sur Rue de New York | 230 m
Total : 2,9 km |
| 7. Continuer sur Route des Peupliers | 300 m
Total : 3,2 km |
| 8. Continuer sur Route des Badauds
Votre destination se trouvera sur la droite | 110 m
Total : 3,3 km |



Paris-Charles De Gaulle

95700 Roissy-en-France

Cet itinéraire est fourni à titre indicatif. Il est possible que vous deviez suivre un itinéraire différent de celui indiqué en raison de travaux, de bouchons, des conditions météorologiques, de déviations ou d'autres perturbations. Veuillez en tenir compte lors de la préparation de votre trajet. Veuillez en outre à respecter le code de la route et la signalisation sur votre trajet.

Données cartographiques ©2013 Google

Ces indications ne sont pas correctes ? Recherchez cet itinéraire sur maps.google.fr, puis cliquez sur "Signaler un problème" dans l'angle inférieur gauche.

219 Route du Noyer du Chat, 95700 Roissy-en-France

Autour de vous : Hôtel Toulouse, Restaurant Marseille, Station service Paris



Top recherche des internautes

Itinéraires à découvrir en France

[Itinéraires avec Mappy](#) |
 [Itinéraire Paris - Strasbourg](#) |
 [Itinéraire Paris - Lille](#) |
 [Itinéraire Lyon - Grenoble](#) |
 [Itinéraire Strasbourg - Paris](#) |
 [Itinéraire Rennes - Paris](#) |
 [Itinéraire Grenoble - Ly.](#)
[Itinéraire Marseille - Nice](#) |
 [Itinéraire Paris - Rennes](#) |
 [Itinéraire Nice - Marseille](#) |
 [Itinéraire Paris - Brest](#) |
 [Itinéraire Paris - Deauville](#) |
 [Itinéraire Paris - Troyes](#) |
 [Itinéraire Toulouse - Borcea](#)
[Itinéraire Nantes - Rennes](#) |
 [Itinéraire Bordeaux - Toulouse](#) |
 [Itinéraire Marseille - Montpellier](#) |
 [Itinéraire Paris - Reims](#) |
 [Itinéraire Montpellier - Marseille](#) |
 [Itinéraire Marseille - Cassis](#)

Villes à découvrir en France

[Plan Paris](#) |
 [Plan Lyon](#) |
 [Plan Marseille](#) |
 [Plan Lyon Côme arrodissement](#) |
 [Plan Baulia](#) |
 [Plan Quimper](#) |
 [Plan Melun](#) |
 [Plan Dlard](#) |
 [Plan La touquet-paris-plage](#)

Partenaires



Services

[API](#)
[GPS Mappy](#)
[Mappy sur mobile](#)
[Mappy Stopping](#)
[Propriétaire d'établissement : créez gratuitement votre fiche sur Mappy](#)

Intégrer Mappy sur votre site internet sans latence

[iPhone](#) |
 [Android](#) |
 [iPad](#)

Mappy vous propose des applications gratuites en langage HTML5

[iPhone](#) |
 [Android](#)

Accéder aux données géographiques Mappy

France

À propos de Mappy

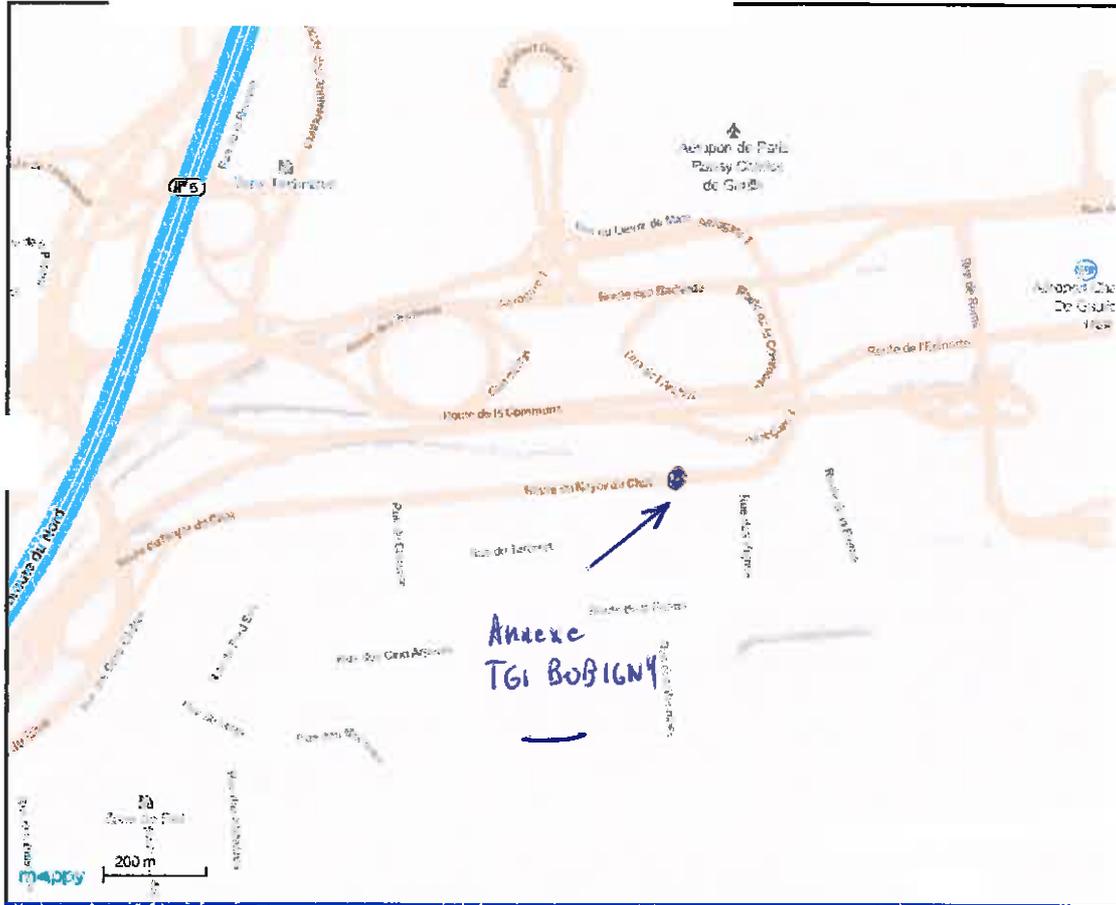
[Qui sommes-nous ?](#)
[Recrutement](#)
[Presse](#)
[Partenaires](#)

Miscellaneous

[Conditions d'utilisation](#)
[FAQ](#)
[Nous écrire](#)
[Mappy photographie votre ville](#)

219 route d_

Autour de vous : Hôtel, Toulouse, Restaurant Marseille, Station service Paris



Top recherche des internautes

Itinéraires à découvrir en France

Itinéraires avec Maupy | Itinéraire Fers - Strasbourg | Itinéraire Paris - Lille | Itinéraire Lyon - Grenoble | Itinéraire Strasbourg - Paris | Itinéraire Rennes - Paris | Itinéraire Grenoble - Ly
Itinéraire Marseille - Nice | Itinéraire Paris - Rennes | Itinéraire Nice - Marseille | Itinéraire Paris - Brest | Itinéraire Paris - Deauville | Itinéraire Paris - Troyes | Itinéraire Toulouse - Borde
Itinéraire Nantes - Rennes | Itinéraire Bordeaux - Toulouse | Itinéraire Marseille - Montpellier | Itinéraire Paris - Reims | Itinéraire Montpellier - Marseille | Itinéraire Marseille - Cassis

Villes à découvrir en France

Plan Paris | Plan Lyon | Plan Marseille | Plan Lyon Grande agglomération | Plan Bastia | Plan Quimper | Plan Metz | Plan Dax | Plan Le Touquet-Paris-Plage

Services



Services

API
GPS Mappy
Mappy sur mobile
Mappy Shopping
Propriétaire d'établissement : créez gratuitement
votre fiche sur Mappy

Applications Mappy sur votre smartphone ou tablette



Utilisez votre smartphone sans internet avec Mappy-Offline



Applications Mappy sur votre tablette



À propos de Mappy

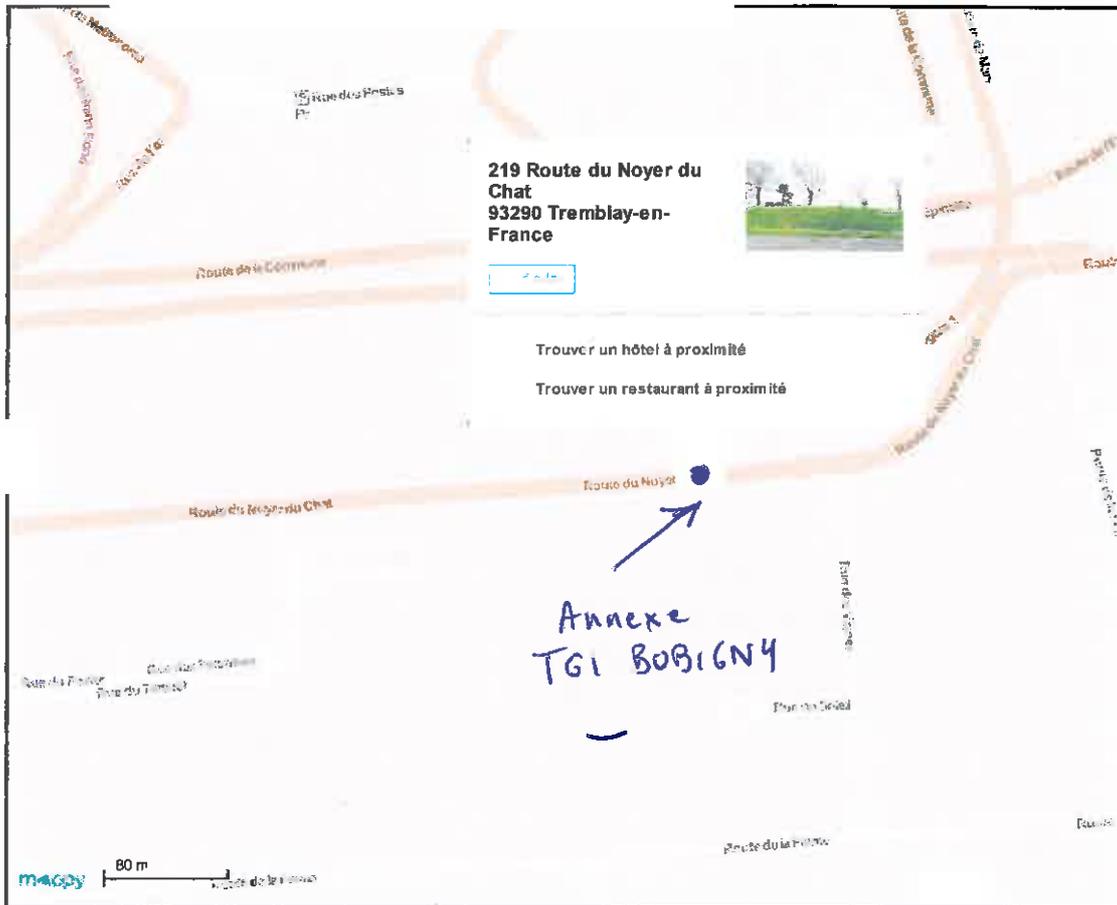
Qui sommes-nous ?
Recrutement
Presse
Partenaires

Infos légales

Conditions d'utilisation
FAQ
Nous écrire
Mappy photographie votre ville

219 Route du Noyer du Chat, 93290 Tremblay-en-France

Autour de vous : Hôtel Toulouse, Restaurant Marseille, Station service Paris



Top recherche des internautes

Itinéraires à découvrir en France

Itinéraires avec Mappy | Itinéraire Paris - Strasbourg | Itinéraire Paris - Lille | Itinéraire Lyon - Grenoble | Itinéraire Strasbourg - Paris | Itinéraire Reims - Paris | Itinéraire Grenoble - Lyo
Itinéraire Marseille - Nice | Itinéraire Paris - Rennes | Itinéraire Nice - Marseille | Itinéraire Paris - Brest | Itinéraire Paris - Daxville | Itinéraire Paris - Troyes | Itinéraire Toulouse - Bordes
Itinéraire Nantes - Rennes | Itinéraire Bordeaux - Toulouse | Itinéraire Marseille - Montpellier | Itinéraire Paris - Reims | Itinéraire Montpellier - Marseille | Itinéraire Marseille - Casis

Villes à découvrir en France

Plan Paris | Plan Lyon | Plan Marseille | Plan Lyon 6ème arrondissement | Plan Brest | Plan Quimper | Plan Melun | Plan Dhard | Plan La touquet-paris-plage

Partenaires



Services

API
GPS Mappy
Mappy sur mobile
Mappy Shopping
Propriétaire d'établissement : créez gratuitement
votre fiche sur Mappy

Obtenir Mappy sur votre smartphone ou votre tablette

iPhone | Android | iPad

Obtenir Mappy sur votre ordinateur

iPhone | Android

Obtenir Mappy sur votre tablette

France

À propos de Mappy

Qui sommes-nous ?

Recrutement

Presse

Partenaires

Mappy en France

Conditions d'utilisation

FAQ

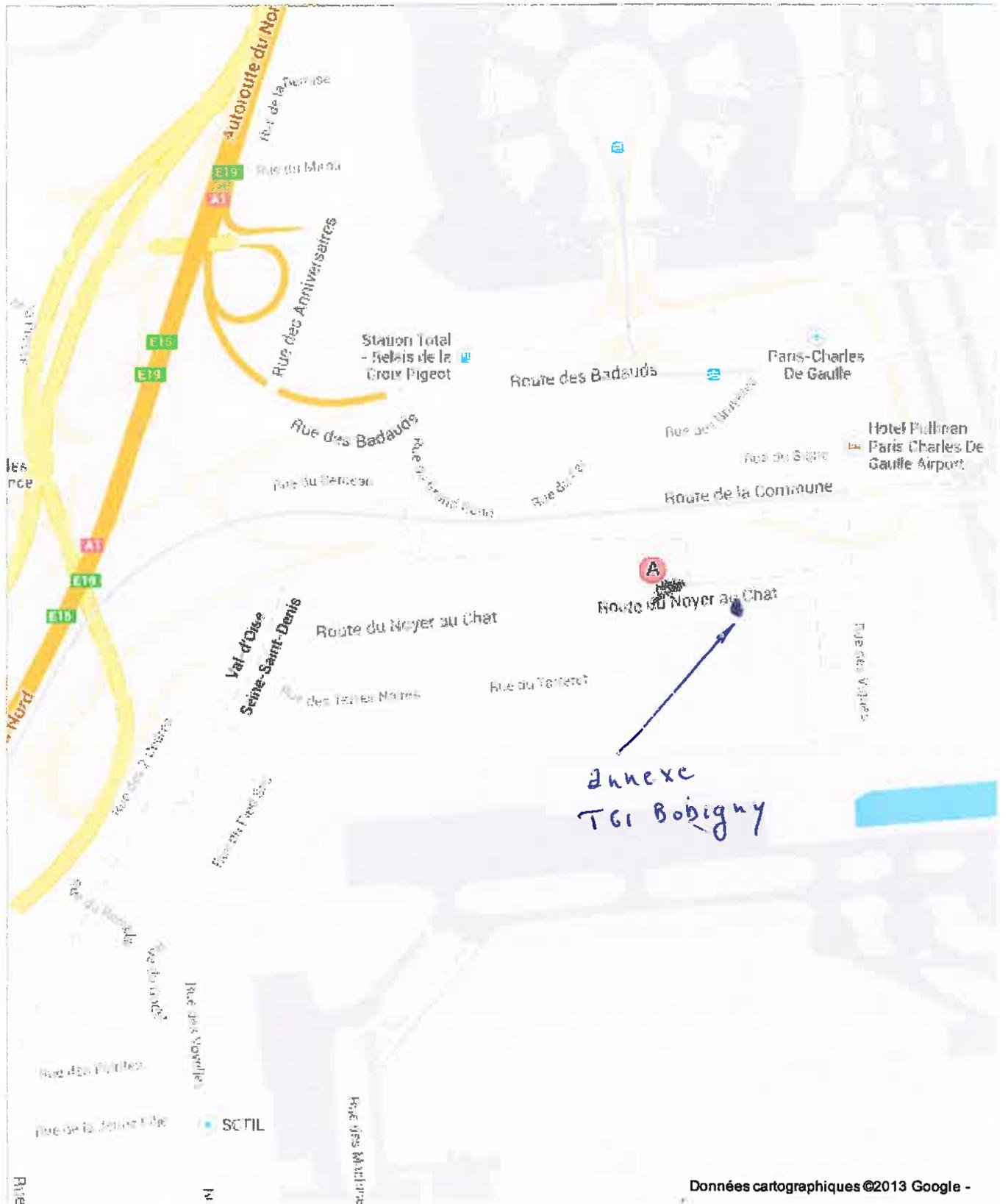
Nous écrire

Mappy photographie votre ville



219 Route du Noyer
du Chat
93290 Tremblay-en-France

Pour restituer le niveau de détail visible à l'écran, cliquez sur le lien "Imprimer" à côté de la carte.



**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°28---

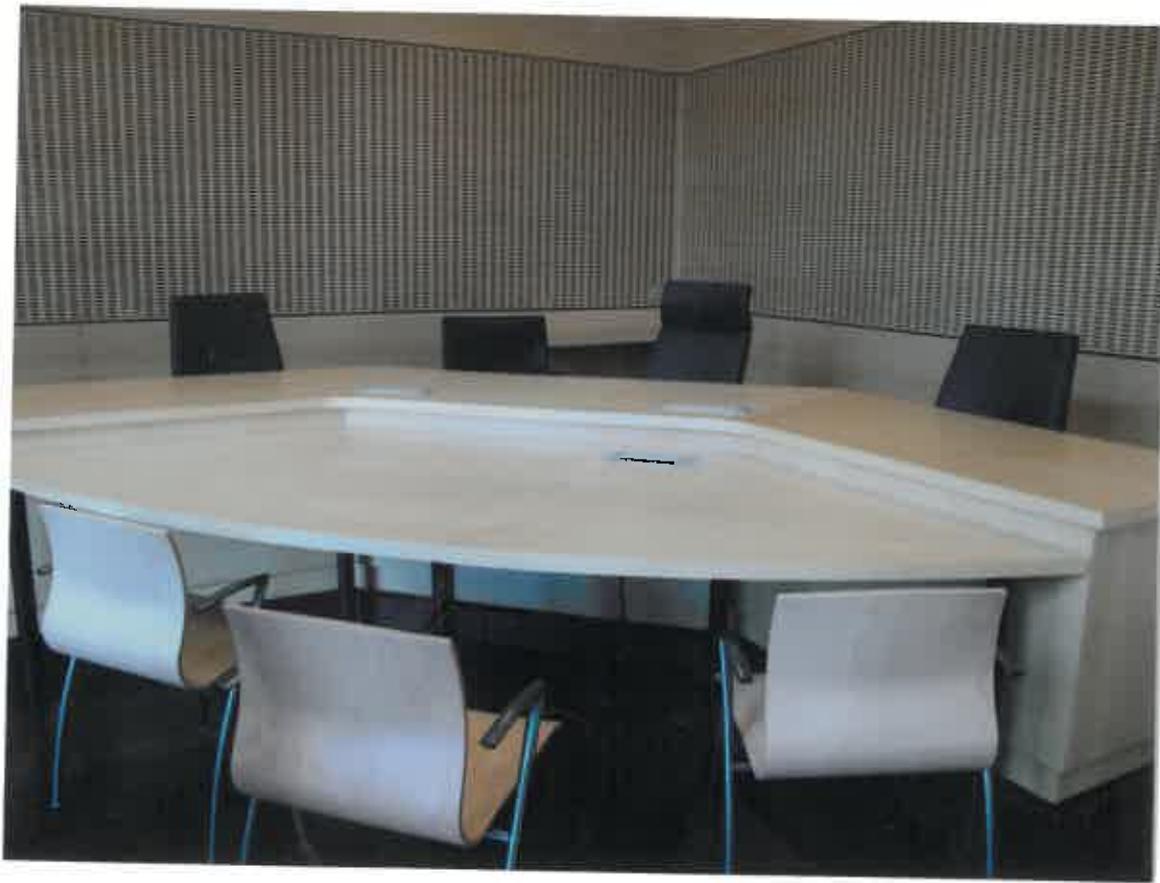
Planches photographiques sur l'annexe du TGI de Bobigny à Roissy

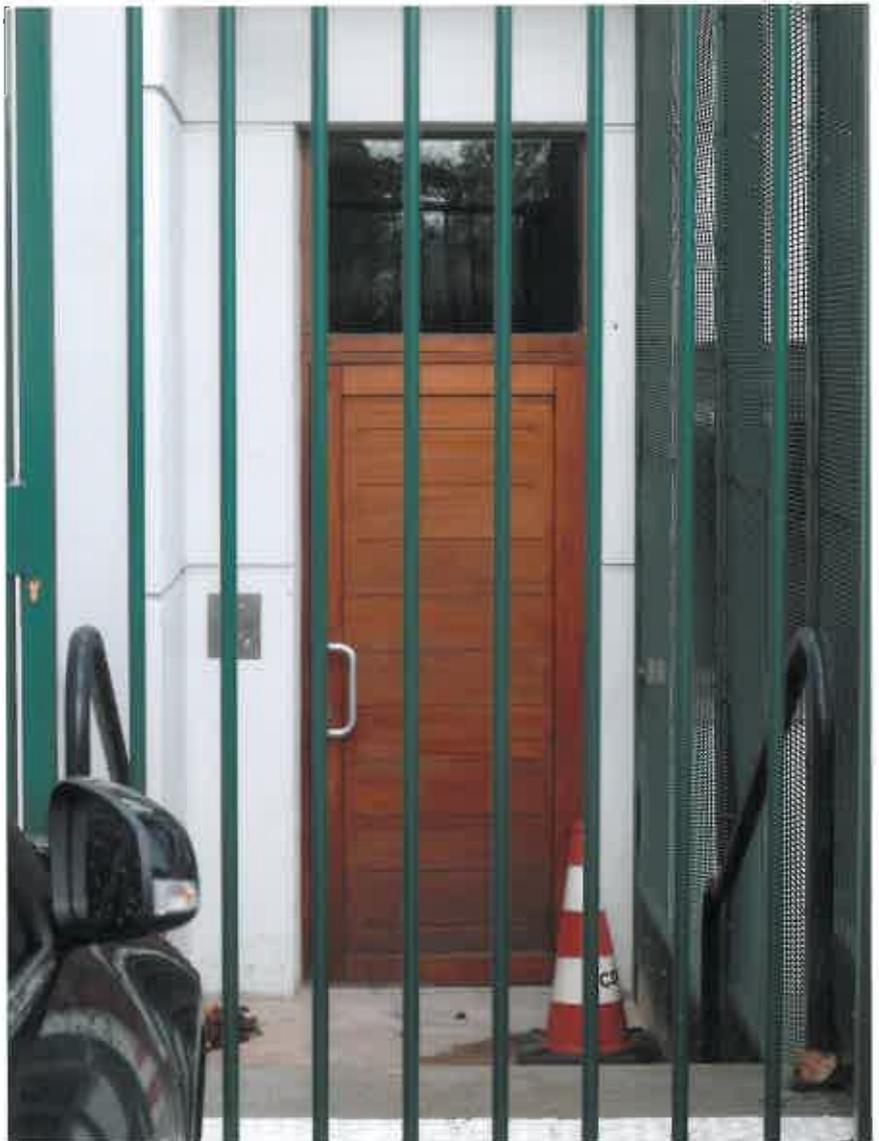
Légende des photographies prises à l'annexe du TGI de Bobigny le 14 novembre 2013

1. Vue de la façade principale
2. Vue de la façade principale
3. Aperçu rapproché du fronton du portique d'entrée
4. Hall d'entrée ouvrant sur les salles d'audience n° 1 et n°2
5. Vue de l'estrade de la salle d'audience n°1
6. Vue d'ensemble de la salle d'audience n°2
7. Salle d'attente des étrangers maintenus en ZAPI et porte de communication (à supprimer) entre la ZAPI et l'annexe judiciaire
8. Entrée secondaire de l'annexe permettant un accès piétonnier à la zone réservée aux étrangers maintenus en ZAPI









**Rapport de la mission relative à la mise en service de l'annexe du TGI de Bobigny
sur la zone aéroportuaire de Roissy-CDG**

---ANNEXE N°29---

Proposition d'un plan modificatif du cheminement prévu pour les étrangers non admis depuis la zone internationale d'attente jusqu'à la partie réservée au sein de l'annexe du TGI de Bobigny

- 1°) Itinéraire d'accès jusqu'à la partie réservée aux étrangers maintenus en zone d'attente (aspect extérieur)
- 2°) Itinéraire d'accès jusqu'à la partie réservée aux étrangers maintenus en zone d'attente (plan)
- 3°) Espaces réservés aux maintenus en zone d'attente (plan)

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BOBIGNY

SUR LE SECTEUR JUDICIAIRE DE LA ZAPI DE ROISSY

PRESENTATION DES ACCES ET PARCOURS DU TGI



Judi 14 juin 2012

5

parking ZAPI

Itinéraire d'accès depuis ZAPI jusqu'à la partie réservée de l'annexe judiciaire

① conduite par escorte à bord d'un véhicule
parking visiteurs

② cheminement jusqu'à la partie réservée



Entrée principale

Entrée arrière

parking Magistrats et Greffiers

ITINÉRAIRE VERS LES ESPACES « MAINTENUS EN ZONE D'ATTENTE »

1/100

parking ZAPI

parking
visiteurs



Entrée
principale



Entrée
arrière

parking Magistrats et Greffiers



ESPACES « MAINTENUS EN

ZONE D'ATTENTE »

20100

jeudi 14 juin 2012