

6 13 17
N° 386

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1992.

PROJET DE LOI

sur la zone d'attente des ports et des aéroports et 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,

PRÉSENTÉ

au nom de M. PIERRE BÉRÉGOVOY,

Premier ministre,

Par M. Paul QUILÈS,

ministre de l'intérieur et de la sécurité publique.

(Renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Etrangers - Aéroports - Ports - Zones d'attente.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le contrôle aux frontières des étrangers s'opère dans des conditions matérielles tout à fait différentes selon que l'étranger se présente, soit à une frontière terrestre, soit à une frontière aérienne ou maritime. Si dans le premier cas la coïncidence entre la frontière géographique et le lieu d'exercice des contrôles frontaliers donne au refus d'entrée éventuellement opposé à l'étranger une pleine portée pratique, il n'en va pas ainsi, dans la même hypothèse, pour l'étranger arrivé en France par navire ou par avion car il n'est pas toujours possible, compte tenu des rotations de ces moyens de transport, d'organiser immédiatement son départ.

Sont ainsi amenés à séjourner sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire, des étrangers se trouvant dans trois types de situation juridique : il peut s'agir des étrangers qui font l'objet d'un refus d'entrée, mais aussi de ceux qui, ayant sollicité leur admission au titre du droit d'asile, n'ont pu voir leur situation immédiatement déterminée, et enfin des étrangers en transit après avoir été refoulés par un Etat tiers.

L'administration a toujours considéré que l'étranger pouvait, dans l'attente de son départ, séjourner dans l'espace compris entre le point de débarquement et les postes de contrôle. Cet espace est usuellement appelé "zone internationale" ou "zone de transit". Sa légalité avait été implicitement reconnue par le Conseil d'Etat dans sa décision "EKSIR" du 27 janvier 1984.

Le Gouvernement a cependant estimé que la situation actuelle n'était pas satisfaisante et qu'il convenait par voie législative de déterminer la situation faite aux étrangers ainsi maintenus dans cette zone et de préciser les garanties dont ils peuvent se prévaloir.

Tel était l'objet des dispositions de l'article 8 de la loi n° 92-190 du 26 février 1992 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Comme on le sait, le Conseil constitutionnel par sa décision n° 92-307 DC a censuré les modalités prévues par ce texte pour le maintien des étrangers en zone de transit, mais il en a consacré le principe.

Dans ces conditions, le présent projet de loi se conforme aux quatre exigences formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée :

- le maintien des étrangers en zone de transit, désormais dénommée zone d'attente, est placé sous la responsabilité de l'autorité judiciaire,

- l'intervention de cette autorité est prévue dans les meilleurs délais, c'est-à-dire au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre jours,

- la durée totale du maintien en zone d'attente est limitée à un délai raisonnable, à savoir vingt jours (dont seize sur décision d'un magistrat du siège),

- enfin, en cas de demande d'asile, l'étranger ne peut être maintenu en zone d'attente pendant le temps nécessaire à son départ que si sa demande est manifestement infondée.

Ces quatre principes sont combinés par le projet de la façon suivante : l'autorité administrative ne peut maintenir l'étranger dans la zone d'attente que pour une durée totale de quatre jours. Au-delà, seul le président du tribunal de grande instance (ou son délégué) pourra autoriser, après audition de l'intéressé, par ordonnance motivée et susceptible d'appel, une prolongation du maintien pour une durée maximale de huit jours, reconductible une seule fois à titre exceptionnel dans la même limite .

Le projet de loi prévoit également qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'accès du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et des associations humanitaires à la zone d'attente. Il confie, en outre, au terme d'un délai de quatre jours, au président du tribunal de grande instance, le pouvoir de contrôler le maintien de l'étranger en zone d'attente. Les audiences se tiendront, en principe, au siège du tribunal de grande instance. Toutefois, pour éviter de lourdes charges d'escorte et faciliter le contrôle par le juge des conditions de maintien de l'étranger en zone d'attente, il est prévu que dans certains ressorts déterminés par décret en Conseil d'Etat, le juge statue dans une salle d'audience ouverte au public et

spécialement aménagée sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire. Concrètement, cette dispositions doit s'appliquer aux aéroports d'Orly et de Roissy.

Il est également prévu que les frais d'interprète engagés dans le cadre de la procédure juridictionnelle de renouvellement du maintien seront à la charge de l'Etat, dans les conditions prévues pour les frais de justice et que les avocats commis d'office pourront être indemnisés.

Par ailleurs, en cas de demande d'asile, le juge judiciaire pourra prendre en considération son "caractère manifestement infondé", avant de se prononcer sur la prolongation du maintien en zone d'attente. En outre, les délais d'examen des demandes d'asile font qu'en pratique, aucun auteur d'une demande manifestement infondée ne sera effectivement éloigné du territoire français avant l'expiration d'un délai de quatre jours.

En conséquence, le présent projet de loi accorde de nombreuses garanties à l'étranger pendant toute la durée du maintien, tout en préservant celles qui étaient acquises dans l'article déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel : un hébergement de type hôtelier, la liberté de communiquer avec des tiers, l'assistance d'un interprète et d'un médecin ainsi que le droit de quitter à tout moment la zone d'attente pour la destination étrangère de son choix.

Enfin, le projet de loi porte, par voie de conséquence, abrogation des dispositions de l'ordonnance de 1945 qui prévoyait la possibilité de placer en rétention les étrangers non admis et il modifie formellement les dispositions de l'article 35 bis de la même ordonnance.

Grâce aux adjonctions qui ont été apportées, le présent projet de loi permettra de concilier un exercice effective des contrôles frontaliers avec un respect accru des libertés individuelles et du droit d'asile.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi sur la zone d'attente des ports et des aéroports et 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, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier

Il est inséré dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France un article 35 *quater* ainsi rédigé :

"Art. 35 *quater* - I - L'étranger qui arrive en France par la voie maritime ou aérienne et qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans la zone d'attente du port ou de l'aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée.

"La zone d'attente est délimitée par le représentant de l'Etat dans le département. Elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise du port ou de l'aéroport, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier.

"II - Le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée qui ne peut excéder quarante huit heures par une décision écrite et motivée du chef du service de contrôle aux frontières ou d'un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade

d'inspecteur. Cette décision est inscrite sur un registre mentionnant l'état-civil de l'intéressé et la date et l'heure auxquelles la décision de maintien lui a été notifiée. Elle est portée sans délai à la connaissance du procureur de la République. Elle peut être renouvelée dans les mêmes conditions et pour la même durée.

"L'étranger est libre de quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin et communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix.

"Il est, au moment de la décision de maintien, informé de ses droits, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'un interprète. Mention en est faite sur le registre mentionné ci-dessus, qui est émargé par l'intéressé.

"III - Le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale peut être autorisé par le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège délégué par lui, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours. L'autorité administrative expose dans sa saisine les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente. Le président du tribunal ou son délégué statue par ordonnance, après audition de l'intéressé, en présence de son conseil s'il en a un, ou de celui-ci dûment averti. L'étranger peut demander au président ou à son délégué qu'il lui soit désigné un conseil d'office. Il peut également demander au président ou à son délégué le concours d'un interprète et la communication de son dossier. Le président ou son délégué statue au siège du tribunal de grande instance, sauf dans les ressorts définis par décret en Conseil d'Etat. Dans un tel cas, il statue dans une salle d'audience ouverte au public et spécialement aménagée sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire.

"L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Celui-ci est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département. L'appel n'est pas suspensif.

"IV - A titre exceptionnel, le maintien en zone d'attente au-delà de douze jours peut être renouvelé, dans les conditions prévues par le III, par le président du tribunal de grande instance ou son délégué, pour une durée qu'il détermine et qui ne peut être supérieure à huit jours.

"V - Pendant toute la durée du maintien en zone d'attente, l'étranger dispose des droits qui lui sont reconnus au deuxième alinéa

du II. Le procureur de la République ainsi que, à l'issue des quatre premiers jours, le président du tribunal de grande instance ou son délégué, peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien et se faire communiquer le registre mentionné au II.

"Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'accès du délégué du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou de ses représentants ainsi que des associations humanitaires à la zone d'attente.

"VI - Si le maintien en zone d'attente n'est pas prolongé au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien, l'étranger est autorisé à entrer sur le territoire français sous le couvert d'un visa de régularisation de huit jours. Il devra avoir quitté ce territoire à l'expiration de ce délai, sauf s'il obtient une autorisation provisoire de séjour ou un récépissé de demande de carte de séjour.

"VII - Les dispositions du présent article s'appliquent également à l'étranger qui se trouve en transit dans un port ou un aéroport si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France."

Art. 2.

I - Sont abrogés dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée :

1°) la seconde phrase du dernier alinéa de l'article 5 ;

2°) le 1°) du premier alinéa et le deuxième alinéa de l'article 35 bis.

II - Le huitième alinéa de l'article 35 bis précité, qui devient le septième alinéa, est ainsi rédigé :

"Les ordonnances mentionnées au cinquième alinéa sont susceptibles d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué, qui est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures, le délai courant à compter de sa saisine ; le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département ; ce recours n'est pas suspensif."

Art. 3.

I - Sont à la charge de l'Etat et sans recours contre l'étranger, dans les conditions prévues pour les frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police, les honoraires et indemnités des interprètes désignés pour l'assister au cours de la procédure juridictionnelle de maintien en zone d'attente prévue par les III et IV de l'article 35 *quater* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

II - Au quatrième alinéa de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, les mots : "et 35 *bis*" sont remplacés par les mots : ", 35 *bis* et 35 *quater*".

Art. 4.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi.

Fait à Paris, le 3 juin 1992.

Signé : Pierre BEREGOVOY

Par le Premier ministre :

le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique

Signé : Paul QUILES