

Paris, le 6 octobre 2017

Décision du Défenseur des droits MSP n°2017- 211

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la décision de saisine d'office n°2017-181 du 31 mai 2017,

Vu la décision n°2017-192 du 7 juin 2017 portant vérification sur place,

Vu l'article 3-1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant,

Vu les articles 5, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

Vu les directives du 26 juin 2013 n°2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale et n°2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale ;

Vu l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code des transports ;

Particulièrement soucieux des modalités de présentation devant l'autorité judiciaire des personnes maintenues en zone d'attente ;

Entend, par la présente décision, rappeler un certain nombre de principes et faire les recommandations suivantes, afin que soit garanti aux personnes maintenues en zone d'attente un accès effectif aux garanties fondamentales du droit au procès équitable et des droits de la défense ;

Considère qu'en l'état des informations portées à sa connaissance, la tenue des audiences est susceptible de porter une atteinte aux droits des personnes maintenues ;

Recommande à la garde des Sceaux, ministre de la Justice, et au ministre de l'Intérieur, ministre d'Etat, de surseoir à l'ouverture de l'annexe du Tribunal de grande instance de Bobigny.

Le Défenseur des droits demande à la garde des Sceaux, ministre de la Justice, et au ministre de l'Intérieur, ministre d'Etat, de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Adresse sans délai la présente décision à Monsieur le Ministre de l'intérieur, Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

**Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du
29 mars 2011**

EXPOSE DES FAITS

L'ouverture d'une annexe du tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny, construite sur l'emprise de la zone aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle, a été annoncée pour le mois de septembre 2017 par la presse. Des audiences expérimentales se sont tenues les 24 juin, 4 juillet, et 14 septembre 2017.

L'ouverture de l'annexe a été reportée à plusieurs reprises depuis les premiers travaux, débutés en 2003, en raison des difficultés juridiques posées par cette délocalisation des audiences en dehors de l'enceinte du palais de Justice.

En 2013, une mission a été diligentée par des hauts magistrats à la demande du ministre de la Justice, avec pour objet « *d'apprécier 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* ». Le rapport, établi par les hauts magistrats, Madame de Guillenchmidt et Monsieur Bacou, a été rendu public le 17 décembre 2013. Il préconisait plusieurs aménagements matériels afin d'assurer l'impartialité objective du tribunal.

Le 31 mai 2017, le Défenseur des droits a décidé de se saisir d'office afin de s'assurer de la conformité de ce dispositif procédural aux normes constitutionnelles, internationales et nationales applicables.

Des vérifications sur place ont été effectuées le 8 juin 2017 en présence du président du tribunal de grande instance de Bobigny et du commandant en chef de la direction de la police aux frontières. Un procès-verbal de vérification sur place a été dressé contradictoirement avec le président du TGI, le 13 juin 2017.

Des échanges ont eu lieu entre les services du Défenseur des droits et les représentants des autorités et des organisations intervenant dans la zone d'attente.

Un agent du Défenseur des droits a observé deux des trois audiences expérimentales organisées sur place, les 4 juillet et 14 septembre 2017.

Une note récapitulative a été adressée le 27 juillet 2017 au ministre de l'Intérieur et à la garde des Sceaux. Il leur a été indiqué que compte tenu des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, et des vérifications et constatations effectuées sur place, les garanties procédurales ne semblaient pas réunies pour permettre la tenue des audiences au sein de l'annexe. Il leur était demandé de bien vouloir faire parvenir leurs observations avant le 10 septembre. Un courrier de relance leur a été adressé le 13 septembre 2017, lequel est, à ce jour, sans réponse.

Il ressort des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits que, eu égard à la spécificité, à la configuration architecturale, à la localisation de l'annexe dans une zone d'accessibilité réduite, aux modalités juridiques et pratiques de mise en œuvre des audiences, des interrogations subsistent sur la viabilité juridique du dispositif et sur l'opportunité de le pérenniser dans le temps.

Le cadre juridique de l'ouverture de cette annexe judiciaire, présenté au Défenseur des droits, est susceptible de mettre en cause les droits et libertés des personnes maintenues au sens de l'article 4 1° de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Aussi, le Défenseur des droits entend, en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, faire toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement.

DISCUSSION JURIDIQUE

1. Les dispositions de droit interne applicables aux audiences délocalisées prévues à l'article L222-4 du CESEDA

La délocalisation des audiences relatives à la prolongation du maintien en zone d'attente est prévue par l'article L222-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui dispose 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 »*.

Le Conseil constitutionnel (DC. 2003-484 du 20 novembre 2003) a validé le dispositif dérogatoire des salles d'audience délocalisées et l'a assorti de conditions relatives à l'aménagement spécial de la salle. Reprenant la même motivation pour les zones d'attente, il a estimé 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 »*, et 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 »*.

Il a toutefois précisé que le législateur avait *« 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 »*.

2. Les garanties processuelles issues du droit européen applicables aux audiences prévues à l'article L222-4 du CESEDA

2.1. Sur les conditions d'applicabilité des garanties processuelles issues du droit européen

S'il n'y a pas eu de précédent concernant l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH) au contentieux de la prolongation du maintien en zone d'attente, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat n'ont pas écarté son applicabilité dans le cadre du contentieux de la rétention (Cass. Civ. 1, 12 octobre 2011 n°10-24205 ; CE, 18 novembre 2011, n°335532).

En toute hypothèse, il a d'ores et déjà été jugé que l'article 13 de la Conv. EDH s'y applique, ainsi que l'article 5 de la Conv. EDH. (CEDH Amuur c/ France, 25 juin 1996).

La Cour a défini les garanties prévues à l'article 5 de la Conv. EDH, qui comprend le fait que la procédure 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 (CEDH, Winterwerp c/ Pays Bas, 24 octobre 1979 ; CEDH, Reinprecht c/ Autriche, 15 novembre 2005), être contradictoire et garantir l'égalité des armes entre les parties (CEDH Reinprecht précité), donner une véritable occasion de contester les éléments qui ont conduit à la privation de liberté (CEDH, Becciev c/ Moldavie, 4 octobre 2006). Ces garanties sont, de ce fait, relativement similaires à celles de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH.

Avec la transposition des deux directives du 26 juin 2013 n°2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale et n°2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne serait également susceptible de trouver à s'appliquer à la procédure de prolongation du maintien en zone d'attente.

L'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, au champ d'application plus large que l'article 6 de la Conv. EDH, prévoit que « *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* ».

2.2. Sur les conditions d'application des garanties processuelles issues du droit européen

2.2.1. Sur le droit à une juridiction indépendante et impartiale

Un tribunal est indépendant en fonction du mode de désignation et de la durée du mandat de ses membres, de l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et « *du point de savoir s'il y a ou non apparence d'impartialité* » (CEDH, 22 juin 1989, Langborger c/ Suède).

La jurisprudence de la Cour EDH reprend à son compte le principe processuel suivant : « *La justice doit non seulement être rendue, mais il doit apparaître qu'elle a été rendue* » (CEDH, 7 juin 2001, Kress c/ France, n°39594/98).

L'impartialité doit s'apprécier à la fois d'un point de vue subjectif, au regard de la conviction personnelle du juge, et objectif, au regard des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime à cet égard.

S'agissant des conditions garantissant l'indépendance de la juridiction, il convient de rappeler qu'en application de l'article L6332-2 du code des transports et de l'article L122-2 du code de la sécurité intérieure, la zone aéroportuaire, sur laquelle est implantée l'annexe judiciaire, est placée sous les pouvoirs de police du préfet de police désigné par le ministère de l'Intérieur en ce qui concerne la sûreté et la sécurité, le bon ordre et la salubrité.

Les articles R221-1 et R222-2 du CESEDA attribuent au ministère de l'Intérieur la compétence de décider du placement en zone d'attente, et de solliciter sa prolongation dans le cadre de l'audience devant le JLD.

Il ressort des documents portés à la connaissance du Défenseur des droits que ce même ministère est à l'initiative de la construction de l'annexe judiciaire, dont il a financé les travaux.

Les travaux préparatoires de la loi prévoyant les audiences délocalisées évoquaient la dignité des conditions de transfert des personnes maintenues vers le tribunal de grande instance, mais également l'objectif de réaliser des économies d'escortes pour le ministère de l'Intérieur.

A cet égard, ce dernier rappelait devant la commission des lois de l'Assemblée nationale dès 2003, pour relancer le projet d'ouverture de l'annexe, que : « *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* ». (rapport n°949 du 18 juin 2003 de Monsieur Thierry Mariani relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France).

Dans un courrier du 18 juillet 2013 adressé au co-président de l'ANAFE (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers), la garde des Sceaux, indiquait que le ministère de la Justice s'était engagé « *à utiliser ces locaux faute de quoi il devrait rembourser l'intégralité des travaux avoisinant les 2,7 millions d'euros* ».

Il apparaît par ailleurs que la convention d'attribution des locaux par le ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice prévoit une mise à disposition de l'annexe à titre gracieux, et que « *l'intégralité des frais de fonctionnement* » seront pris en charge par le ministère de l'Intérieur.

Par cette même convention, le ministère de la Justice est en revanche obligé de maintenir « *la totalité des locaux mis à disposition (...) libre d'accès à tout moment* » au ministère de l'Intérieur.

Il est à noter que le mécanisme de financement prévu déroge aux pratiques administratives habituelles des juridictions.

Le financement de programmes immobiliers résulte le plus souvent du budget opérationnel central immobilier du ministère de la Justice prévoyant les crédits d'investissement du programme 166 de la loi de finances. En application de l'article R312-70 du code de l'organisation judiciaire, ces derniers sont habituellement gérés par le service administratif régional de la cour d'appel qui s'occupe de la gestion du patrimoine immobilier et du suivi des opérations d'investissement dans les juridictions de son ressort.

Dans un tel contexte, les conditions administratives et financières de mise en œuvre du projet, partiellement dérogoires au droit commun, sont de nature à induire un doute légitime sur l'indépendance de fonctionnement et d'organisation de la juridiction à l'égard du ministère de l'intérieur qui demeure le principal financeur du projet.

S'agissant des conditions garantissant l'impartialité du juge, le rapport établi par Monsieur Bacou et Madame de Guillenchmidt relevait que le « *JLD sera physiquement sur l'emprise aéroportuaire dont la sécurité et le contrôle de l'entrée sur le territoire national sont assurés par la PAF* », générant un « *isolement physique (qui) n'est pas contestable* ».

Il précisait que cet isolement du JLD serait atténué par les liaisons informatiques permettant de communiquer rapidement avec ses collègues, et qu'il était « *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* », et que « *la délocalisation a été sans effet sur la jurisprudence* ».

Néanmoins, des études diligentées par des associations ont mis en évidence une modification, à moyen terme, de la jurisprudence suite à la délocalisation des audiences au Mesnil-Amelot et à Cornebarrieu près de Toulouse¹.

En outre, le rapport des hauts magistrats relevait que « *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* ».

Il ressort désormais des éléments prospectifs transmis par Monsieur le président du TGI de Bobigny que le roulement des magistrats sur l'annexe sera organisé par semaine.

En septembre 2017, les effectifs du service des JLD ont fait l'objet d'un changement important des personnels faisant fonction de JLD en charge du contentieux.

Les modalités du projet de délocalisation présenté seraient ainsi susceptibles d'induire des évolutions dans l'organisation et le fonctionnement de la juridiction du JLD.

S'agissant des fonctions d'accueil au sein des locaux judiciaires et de police de l'audience, le rapport de Monsieur Bacou et Madame de Guillenchmidt relevait qu'il convenait de les confier à des agents autres que ceux de la direction de la police aux frontières des aéroports Charles-De-Gaulle et Le Bourget (PAF), ces mesures étant qualifiées de « *préalables indispensables avant l'ouverture de l'annexe* ».

Cette distinction des services est nécessaire pour assurer l'apparence d'impartialité du procès auquel la PAF est demanderesse. Elle doit être d'autant plus marquée que les justiciables, tout juste arrivés de l'étranger et qui méconnaissent l'organisation et le fonctionnement de notre système policier et judiciaire, doivent pleinement pouvoir identifier le rôle de chacun.

Elle est rendue indispensable par l'article 438 du code de procédure civile lequel permet au juge de veiller à l'ordre de l'audience et de faire exécuter immédiatement tout ce qu'il ordonne pour l'assurer, cette mise en œuvre ne pouvant être déléguée à la PAF, partie au procès.

Elle semble interférer avec l'article 5 du décret n°2003-734 du 1^{er} août 2003 au titre duquel la direction de la PAF assure 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. A ce titre, elle pourrait nécessiter une modification réglementaire.

Il est apparu, en pratique, que l'accueil au sein de l'annexe avait été confié pour les premières audiences à des agents de la PAF, qui ont interrogé les personnes souhaitant accéder à la salle d'audience sur leur identité et l'objet de leur visite.

¹ Rapports d'activité de La Cimade – Données consolidées au mois de juin 2017, et transmises par le service juridique de La Cimade

Si, lors de la dernière audience expérimentale, des agents des compagnies républicaines de sécurité (CRS) étaient en charge du filtrage du public, il semble qu'ils n'aient pas reçu de formation spécifique, exigeant notamment des avocats qu'ils se soumettent au contrôle en dépit de leur carte professionnelle, générant ainsi un incident.

Il a été relevé en outre que des agents de la PAF étaient également présents à leurs côtés ne permettant pas de garantir l'apparence d'impartialité ni l'accès à la juridiction.

S'agissant de la situation de la salle d'audience « spécialement aménagée », la Cour de cassation a eu l'occasion de se prononcer, dans le cadre du contentieux de la rétention, et d'indiquer que la tolérance prévue par la loi de tenir des audiences à proximité des centres de rétention ne permet en aucun cas d'organiser une audience à l'intérieur même du centre (Cass Civ. 16 avril 2008, n° 06-20.398).

Elle a précisé que la salle d'audience se devait d'être autonome et hors de l'enceinte du centre de rétention (Cass. Civ. 1, 12 octobre 2011 n°10-24205), et n'y était pas reliée de sorte que toute personne devait les quitter pour accéder aux salles d'audience (Cass. Civ. 1, 9 septembre 2015, n°13-27.867).

A cette fin, et conformément aux prescriptions du rapport de Monsieur Bacou et de Madame de Guillenchmidt, le Défenseur des droits a pu constater que des travaux avaient été réalisés pour murer la porte communicante entre la ZAPI et l'annexe.

Toutefois, les hauts magistrats indiquaient que l'obturation de ce passage s'imposait, mais qu'elle ne suffirait pas, et que « 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 de satisfaire la nécessité de l'apparence d'impartialité ».

Il ressort des vérifications et constatations effectuées sur place que les maintenus accèdent à l'annexe par une porte, dont le Défenseur des droits a pu constater qu'elle se situait à 5 mètres environ en face de la porte de sortie de la ZAPI, à l'opposé de l'entrée principale devant laquelle les maintenus ne passent pas.

La mise en place de petits panneaux portant la mention « tribunal » dans les six langues de l'ONU, ne semble pas, de façon évidente au regard de la brièveté de ce trajet, susceptible de garantir de façon non équivoque et circonstanciée, l'apparence d'impartialité et la conscience des maintenus de pénétrer dans une enceinte judiciaire.

Par ailleurs, outre la question de l'accès des justiciables à l'annexe, la question de sa conformité aux exigences d'apparence d'impartialité demeure, et ce notamment compte tenu de l'architecture des locaux, dont une partie est imbriquée à la ZAPI.

En effet, une partie des locaux de la ZAPI sont situés à l'étage qui accueille notamment une zone d'hébergement, et ce en surplomb de l'annexe. La configuration des bâtiments pose la question du statut juridique qui les régit. Elle est susceptible de créer une confusion dans l'esprit des justiciables sur l'impartialité de la juridiction.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'impartialité de la juridiction au sens juridique est susceptible de ne pas être assurée.

2.2.2. Sur le respect de la publicité des débats

La Cour européenne des droits de l'homme considère que la publicité effective des débats est un des moyens de préserver la confiance dans la justice par la transparence de son fonctionnement (CEDH, 8 décembre 1993, Axen c/ RFA, CEDH, 23 juin 1981, Le Compte c/ Belgique).

La Cour EDH s'attache à ce que le magistrat statue « publiquement » sur le fondement de l'article 6§1 (CEDH, 28 mai 1998, GAUTRIN c/ France ; CEDH, 26 septembre 1995 Diennet c/ France).

Cette publicité est également prévue par l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

En France, par sa décision du 2 mars 2004 relative à la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le Conseil constitutionnel a érigé la publicité de l'audience en principe constitutionnel (DC n°2004-492 DC du 2 mars 2004, DC n°2002-461 du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice).

Les articles 22, 433 et 749 du code de procédure civile, en font un principe directeur du procès judiciaire.

S'agissant des conditions d'accès à la juridiction. Pour assurer l'effectivité de cette garantie procédurale, la juridiction doit en premier lieu être identifiable physiquement.

Si le rapport de Monsieur Bacou et de Madame de Guillenchmidt a relevé que l'annexe judiciaire devrait disposer d'une adresse, au 219 route du Noyer du Chat à Tremblay en France, cette adresse n'est à ce jour pas signalée sur Internet ni sur les cartographies numériques accessibles au grand public.

La géolocalisation par l'intermédiaire de Maps, Michelin, ou Mappy ne permet de situer ni l'annexe du TGI, ni le numéro 219 sur la route du Noyer du Chat qui est longue d'environ 2km.

Il ressort des constatations du Défenseur des droits que la signalétique n'intervient ni à l'arrivée en voiture à proximité de l'aéroport, ni à l'occasion de l'entrée dans la zone aéroportuaire, mais seulement une fois dans la zone intitulée « Cargo 1 », sur la Route du Noyer du Chat.

Le Défenseur des droits constate que, située en retrait par rapport à la voie publique, l'annexe n'est pas visible à distance et que la signalétique est insuffisante pour permettre au public de s'orienter dans une zone aéroportuaire complexe.

A cet égard, il constate que cette annexe judiciaire est située dans une zone éloignée de toute habitation ou commerce, et que des panneaux portant interdictions de circuler et de stationner ne permettent pas d'identifier la zone accessible au public.

En outre, la publicité des débats, garantie essentielle du procès équitable, implique une accessibilité de la juridiction tant aux parties, qu'à leurs conseils et leurs proches, mais également à tout citoyen, ce qui nécessite qu'elle soit, également, accessible par des transports publics.

Or, la desserte de bus est située à plusieurs centaines de mètres et ne porte pas de signalétique.

L'accès à la station du RER B « Charles de Gaulle », située à plusieurs kilomètres et très difficilement accessible à pied, est possible par l'une des sept lignes de bus, lesquelles ne disposent pas de signalétique ad hoc.

Une seule de ces lignes de bus rejoint Paris. Elle n'est pas desservie entre 9h25 et 16h54 en semaine et pas au-delà de 9h25 le week-end.

Les six autres rejoignent les villes de Roissy en France, Tremblay-en-France, Villepinte, Aulnay-Sous-Bois, Mitry-Mory, Compans, Sevran, et Villeparisis, et leur fréquence est peu élevée.

De surcroît, l'annexe est située en zone tarifaire 5, ce qui implique un coût complémentaire pour les personnes qui désireraient assister aux audiences, étant rappelé que la publicité d'une audience ne s'applique pas seulement aux familles et proches, mais à tout citoyen.

S'agissant des conditions d'accès à la salle d'audience. Le respect de la publicité des débats implique que l'accessibilité à la salle d'audience soit assurée.

Or, en application de l'article R213-1-4 du code de l'aviation civile, « *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* ».

Compte tenu de ces prescriptions spécifique, et nonobstant les informations transmises au Défenseur des droits par le président du TGI sur les modalités de contrôle du public au sein de l'annexe, lequel indiquait qu'il s'agirait d'un simple contrôle de sécurité comparable à celle pratiquée dans les tribunaux, l'effectivité de l'accès à la salle d'audience pourrait être compromise.

Il a d'ores et déjà été constaté lors des audiences expérimentales que des personnes du public avaient été interrogées sur leur identité et l'objet de leur venue, et qu'il avait été demandé aux avocats de se soumettre à un contrôle, en dépit de la présentation de leur carte professionnelle, contrairement aux règles et pratiques usitées dans les juridictions.

Il a, au surplus, été relevé que l'entrée de l'annexe était petite. Elle ne dispose que de six sièges et d'aucun agrément.

Le public ne peut y patienter, notamment lors des suspensions d'audience, l'attente s'effectuant à l'extérieur, où il n'y a ni banc ni abri.

Le principe de publicité des débats pourrait ne pas être pleinement garanti dans les conditions pratiques et juridiques présentées.

2.2.3. Sur les droits de la défense

L'équité de la procédure implique l'égalité des armes et le respect des droits de la défense (CEDH, 30 octobre 1991, *Borgers c/ Belgique*), qui supposent que les parties puissent avoir accès à un avocat, à un interprète, et qu'elles soient mises en mesure de présenter leur cause dans des conditions ne les plaçant pas en situation désavantageuse par rapport à l'autre partie.

L'éloignement géographique de l'annexe de la juridiction par rapport au tribunal de Bobigny, est susceptible de constituer une restriction du droit à une défense effective, en raison notamment des contraintes de déplacement pour les avocats et des difficultés de transmission des pièces nécessaires à la défense par les proches.

Outre les observations quant aux difficultés d'accès à l'annexe, telles que précédemment évoquées, le Défenseur des droits relève que les proches des maintenus ne peuvent accéder aux parties privatives dans lesquelles se trouve la salle dédiée aux avocats.

Si les locaux ont été conçus de sorte que les maintenus puissent s'entretenir confidentiellement avec leur avocat, aucune disposition ne semble avoir été prise pour permettre des échanges avec les proches, alors qu'il résulte de l'examen détaillé de la jurisprudence que leur présence apparaît déterminante pour justifier notamment de l'identité, des conditions de séjour et des garanties de retour des personnes présentées au JLD.

En l'état, la confidentialité des entretiens et de la préparation de la défense, notamment dans le recueil des éléments provenant des proches, ne paraît pas pouvoir être assuré.

En outre, des interrogations apparaissent quant à l'équipement de visioconférence dont est dotée l'annexe, lequel, d'après les informations portées à la connaissance du Défenseur des droits, ne devrait être utilisé qu'en dernier recours, pour les langues rares ou en cas d'impossibilité pour un interprète de se déplacer.

S'il a été indiqué que 90% des interprètes étaient disposés à se déplacer sur l'annexe, ils multiplient aujourd'hui leurs interventions entre plusieurs chambres pour les besoins du TGI et leurs effectifs pourraient être insuffisants pour leur permettre d'assurer une présence.

Or, le Défenseur des droits estime que l'intervention d'un interprète physiquement présent est nécessaire dans le cadre d'un contentieux d'urgence relatif à la privation de liberté, pour assurer les droits de la défense.

3. Sur les conditions de maintien de l'étranger à disposition de la Justice lors de l'audience sous le contrôle du procureur de la République

En vertu des articles R222-3 et R552-2 du CESEDA, dès réception de la requête aux fins de prolongation du maintien en zone d'attente, le greffier avise aussitôt le procureur de la République du jour et de l'heure de l'audience fixés par le JLD.

En effet, en application de l'article L222-4 du CESEDA, « *L'étranger est maintenu à disposition de la justice dans des conditions fixées par le procureur de la République pendant le temps strictement nécessaire à la tenue de l'audience et au prononcé de l'ordonnance* ».

Il en résulte que les étrangers sont présentés à l'audience sous la responsabilité du procureur de la République.

En application de ce texte, il apparaît que la présence physique du parquet est rendue nécessaire au regard de la particularité du cadre juridique qui régit la zone d'attente.

Or, il ressort des constatations effectuées par le Défenseur des droits au sein de l'annexe qu'aucun bureau n'a été mis à disposition du procureur de la République pour lui permettre d'assurer son contrôle, et que les modalités d'exercice de cette responsabilité ne sont pas définies suite à la délocalisation.

4. Sur les conséquences juridiques de l'extension légale de la zone d'attente à la salle d'audience

L'article L221-2 du CESEDA prévoit que la zone d'attente est délimitée par l'autorité administrative compétente. L'alinéa 3 de l'article L221-2 du CESEDA crée néanmoins une présomption irréfragable tenant à ce que les lieux dans lesquels l'étranger doit se rendre, dans le cadre de son maintien, font partie de la zone d'attente.

Ce régime juridique, non spécifique à l'annexe, n'est pas clair et prévisible pour les acteurs de la Justice, d'autant que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°92-307 DC du 25 février 1992 avait déclaré les dispositions prévoyant la faculté d'organiser des audiences en zone de transit comme inséparables des dispositions déclarées contraires à la Constitution laissant ainsi subsister un doute quant à leur constitutionnalité.

De valeur législative et en partie contradictoire avec certaines dispositions du code de procédure civile et du code de l'organisation judiciaire qui confient respectivement la police de l'audience à son président et la sûreté des locaux aux chefs de juridictions, cette disposition, à défaut de clarté, est de nature à induire des conflits de compétences entre les autorités administratives en charge de la zone aéroportuaire et les autorités judiciaires.

Elle pourrait entrer de fait en contradiction avec le principe général, rappelé par le rapport de Monsieur Bacou et de Madame de Guillenchmidt, selon lequel le juge ne saurait siéger au domicile de l'une des parties.

5. Sur la prise en charge des mineurs non accompagnés

En application de l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant, « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

L'article L221-5 du CESEDA prévoit que « *lorsqu'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal n'est pas autorisé à entrer en France, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc. Celui-ci assiste le mineur durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien. Il assure également la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles afférentes à son entrée en France* ».

Quand il statue sur la requête aux fins de prolongation du maintien en zone d'attente, le JLD peut ordonner la remise des mineurs non accompagnés (MNA) au procureur de la République, afin qu'il ordonne, en application de l'article 375-5 du code civil, leur remise provisoire à un centre d'accueil ou d'observation, ou les confie à un parent ou un tiers digne de confiance.

Aux termes de cet article, le procureur de la République prend sa décision en prenant en considération l'intérêt supérieur de l'enfant en se fondant sur des éléments transmis par l'administrateur ad hoc, concernant notamment des modalités d'accueil des mineurs.

Or, ainsi qu'il a été précédemment exposé, il apparaît que les services du parquet ne disposent pas de bureaux au sein de l'annexe judiciaire, et qu'à ce titre, ils ne pourront pas rencontrer les mineurs ou les administrateurs ad hoc (AAH).

Des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, dans le cadre du fonctionnement actuel au TGI de Bobigny, les AAH sont en contact direct avec les magistrats du parquet.

Compte tenu de la spécificité de la situation des MNA, et notamment des risques de traite des êtres humains auxquels ils peuvent être exposés, les contacts directs présentent un intérêt réel pour la prise en compte effective de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En outre, des interrogations demeurent quant à la prise en charge des mineurs par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) en cas de placement, puisque ces derniers seraient chargés de venir les chercher sur la zone d'attente où, d'après les informations portées à la connaissance du Défenseur des droits, ils seraient tenus d'attendre jusqu'à l'arrivée de l'ASE, en dépit de la décision de fin de maintien en zone d'attente.

Outre la question du cadre juridique de ce délai, durant lequel les MNA seraient privés de leur liberté d'aller et venir, demeure la question des modalités de la prise en charge par l'ASE en l'absence de convention et de garanties quant aux moyens humains et matériels mis à sa disposition.

Il résulte des dernières informations recueillies par le Défenseur des droits qu'il n'aurait pas été prévu que l'ASE soit dotée de moyens supplémentaires pour assumer ses nouvelles fonctions, qui seront assurées à effectifs constants.

Par ailleurs, il n'aurait pas été précisé selon quelles modalités serait effectuée la prise en charge des MNA en dehors des heures d'astreinte des agents de l'ASE, et notamment potentiellement le soir ou les week-end et jours fériés.

RECOMMANDATIONS

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits recommande au ministre de l'Intérieur, ministre d'Etat, et à la garde des Sceaux, ministre de la Justice, de surseoir à l'ouverture de l'annexe du TGI de Roissy.

Le Défenseur des droits demande à la garde des Sceaux, ministre de la Justice, et au ministre de l'Intérieur, ministre d'Etat, de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai d'un mois suivant la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON