

R A P P O R T

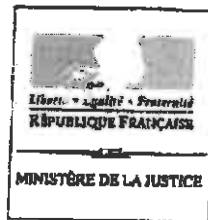
de la mission confiée à

*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. 2013

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

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.

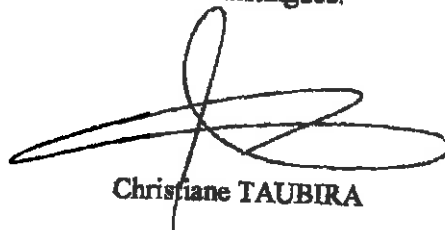
Les secteurs judiciaires des zones d'attente des personnes en instance (ZAPI) sont prévus par l'article L 222-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers qui n'indique pas, contrairement au texte concernant les CRA, que la salle d'audience doit être « à proximité » de la ZAPI. Il n'y a aucune jurisprudence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

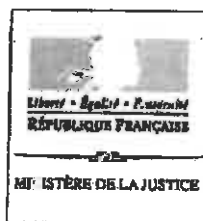
Vous procéderez aux auditions que vous jugerez utiles.

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 SCAUX
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

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.

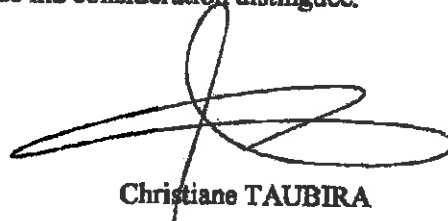
Les secteurs judiciaires des zones d'attente des personnes en instance (ZAPI) sont prévus par l'article L 222-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers qui n'indique pas, contrairement au texte concernant les CRA, que la salle d'audience doit être « à proximité » de la ZAPI. Il n'y a aucune jurisprudence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

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 contigüe à l'immeuble de la ZAPI : cette contigüité 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.