



Rapport de visite :

15 et 16 novembre 2022

Zone d'attente temporaire
d'Hyères

(Var)

SYNTHESE

A la suite de la décision gouvernementale d'accueillir en France les migrants secourus par l'*Ocean Viking*, le préfet du Var a créé une zone d'attente temporaire pour la période du 10 novembre au 6 décembre 2022. Ce lieu de privation de liberté a été visité de manière inopinée par une équipe de contrôleurs du CGLPL les 15 et 16 novembre 2022. Un rapport provisoire a été adressé au préfet du Var, à la Présidente du tribunal administratif de Toulon et aux chefs de juridiction du tribunal judiciaire de cette ville. Leurs observations en retour sont prises en compte dans le présent rapport.

A la date de la visite, la zone d'attente était encore occupée par l'ensemble des personnes étrangères placées à l'origine, soit 188 personnes adultes des deux sexes et les enfants les accompagnant. Les 44 mineurs non accompagnés avaient précédemment été confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance ; 2 adultes étaient hospitalisés.

Ces réfugiés ont bénéficié de conditions d'accueil tout à fait satisfaisantes dans les locaux d'un centre de vacances appartenant au comité d'entreprise d'EDF. Malgré une relative exigüité, leur vie s'est organisée dans le calme, en l'absence de toute mesure de contrainte. La logistique assurée par la protection civile et les organisations non gouvernementales a répondu à l'ensemble de leurs besoins. La priorité évidente donnée au volet humanitaire de cette opération a porté ses fruits.

Vingt ans auparavant, dans le même département, l'accueil d'un navire avec plus de 900 personnes à son bord avait été organisé sous la forme d'une zone d'attente, mais l'Etat avait très vite renoncé à ce statut pour accueillir les migrants en qualité de demandeurs d'asile sur le territoire. En 2022, le choix a été fait de s'en tenir au statut de la zone d'attente, malgré les très lourdes contraintes administratives et juridiques qui l'accompagnent. Les moyens nécessaires pour gérer ces contraintes n'ont cependant pas été mobilisés.

Les services de la police aux frontières, chargés de l'information des personnes et de la gestion administrative de leur statut, ont été constitués de policiers qui n'avaient pas tous connaissance du régime juridique des zones d'attente ; les moyens d'anticiper les diverses étapes procédurales, administratives et judiciaires, n'ont pas été mis en place ; la juridiction judiciaire, de taille moyenne, n'a pas pu gérer le flux contentieux dans le temps très court que lui laisse la loi ; la police aux frontières, ignorant les décisions prises par la justice, a peiné à orienter les migrants et tardé à notifier les décisions administratives de refus d'admission au titre de l'asile ; la justice judiciaire et la justice administrative, non coordonnées, se sont télescopées au motif qu'il s'agit de procédures distinctes et sans considération pour le fait qu'elles concernent les mêmes personnes.

Le choix d'un cadre juridique trop contraignant dans un contexte objectivement difficile, alourdi par l'insuffisance criante de la traduction, a fragilisé la gestion des dossiers et déstabilisé plus encore les étrangers maintenus.

Dès lors, des libérations inattendues ont été massivement prononcées par la juridiction judiciaire, ce qui aurait pu avoir pour effet de jeter à la rue des personnes démunies. Grâce à la qualité et à la robustesse de l'organisation humanitaire, il n'en a rien été.

Une semaine après la visite du CGLPL, deux personnes avaient été reconduites, deux autres restaient sur le site avant d'être transférées dans une autre zone d'attente, puis reconduites. Toutes les autres avaient été admises en qualité de demandeuses d'asile. La zone d'attente a été officiellement fermée par un arrêté du préfet du Var du 24 novembre.

Cette gesticulation juridico-administrative désordonnée a fini donc huit jours plus tard comme elle aurait dû commencer, par la prise en charge de demandeurs d'asile sur le territoire français ; le recours au cadre juridique inapproprié de la zone d'attente n'aura été qu'une source de confusion.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

BONNES PRATIQUES

Ces pratiques originales qui sont de nature à favoriser le respect des droits des personnes privées de liberté peuvent servir de modèle à d'autres établissements comparables. L'administration est invitée à mettre en œuvre toute mesure utile (circulaire, guide technique, formation, etc.) pour les faire connaître et imiter.

BONNE PRATIQUE 1 23

L'approche consistant à voir dans la création d'une zone d'attente temporaire un projet humanitaire confié aux services de la protection civile plutôt qu'à la police aux frontières permet de garantir une qualité de service adaptée aux besoins de la population protégée.

RECOMMANDATIONS

Ces recommandations justifient un suivi par le ministre qui exerce l'autorité ou la tutelle sur l'établissement visité. Trois ans après la visite, ce ministre sera interrogé par le CGLPL sur les suites données à ces recommandations

RECOMMANDATION 1 22

Le simple risque d'atteinte à l'intégrité physique ou psychique d'une personne retenue ou maintenue doit immédiatement conduire à une levée de la mesure de rétention administrative ou de maintien en zone d'attente.

RECOMMANDATION 2 26

La mise en place d'une zone d'attente temporaire doit être accompagnée de celle des moyens nécessaires pour le respect des règles auxquelles obéit ce régime : une information complète des personnes concernées, un accès des associations habilitées pour les informer, des moyens logistiques pour assurer leur défense en concertation avec le barreau et un service de traduction constamment accessible.

Pour bénéficier du concours d'intervenants expérimentés (policiers, interprètes, magistrats, avocats, etc.) en nombre suffisant, une mobilisation dépassant les ressorts administratifs et judiciaires classiques doit être possible.

La logique globale du fonctionnement des divers intervenants doit être organisée et explicitée aux personnes maintenues.

RECOMMANDATION 3 27

L'organisation des mesures administratives et judiciaires nécessaires à la régularité du fonctionnement d'une zone d'attente temporaire doit faire l'objet d'une gestion concertée associant l'autorité administrative, les juridictions administratives et judiciaires, le barreau et les associations éventuellement présentes.

Un partage ordonné et immédiat de l'information administrative et judiciaire doit être organisé.

Les moyens de transport et la logistique nécessaires au bon déroulement d'audiences massives et contraintes dans le temps doivent être programmés.

RECOMMANDATION 4 28

Avant la mise en place d'une zone d'attente temporaire, les exigences de ce statut en termes juridiques doivent être soigneusement évaluées afin qu'il ne soit utilisé que lorsque les moyens nécessaires à sa gestion peuvent être mobilisés.

RECOMMANDATION 5 32

Le CGLPL rappelle sa recommandation que l'intervention d'associations d'assistance juridique dans les zones d'attente soit organisée et rémunérée comme elle l'est dans les centres de rétention administrative

SOMMAIRE

SYNTHESE	2
SYNTHESE DES OBSERVATIONS	4
AVERTISSEMENT	8
1. LES CONDITIONS DE LA VISITE	9
2. LE CONTEXTE DE LA VISITE.....	10
2.1 Avant la visite du cgplp	10
2.2 Pendant la visite du CGLPL	11
2.3 Après le départ du CGLPL	12
3. PRESENTATION DE LA ZONE D'ATTENTE	14
3.1 Les personnes hébergées en zone d'attente constituent un groupe très hétérogène au regard du sexe, de l'âge, de la nationalité et de la langue	14
3.2 Les locaux, simples et exigus, sont de bonne qualité au regard des hébergements habituellement fournis en zone d'attente.....	14
3.3 La mobilisation de l'ensemble des intervenants a été rapide et massive et les tâches parfaitement identifiées	15
4. LES CONDITIONS DE VIE.....	17
4.1 L'accueil au port de Toulon a été rapide et a donné priorité aux plus vulnérables	17
4.2 La zone d'attente a bénéficié d'une logistique souple et efficace	17
4.3 Les personnes maintenues ont pu conserver leur peu de biens.....	19
4.4 La Croix-Rouge a rapidement organisé le rétablissement des liens familiaux....	19
4.5 Malgré l'absence de moyens de distraction, le sentiment d'ennui était faible ..	19
4.6 Les mesures de surveillance et de contrainte étaient quasi inexistantes, de même que les incidents	19
5. LA SANTE	21
5.1 Le dispositif de soins, coordonné par l'agence régionale de santé, a mobilisé de nombreux acteurs.....	21
5.2 L'accès aux soins somatiques et psychiatriques était effectif mais certaines consultations spécialisées encore impossibles	21
6. LE DEROULEMENT DE LA PROCEDURE.....	24
6.1 Le cadre juridique retenu, couplé à la gestion de masse, n'a permis ni d'informer correctement les migrants, ni d'assurer la sécurité juridique des procédures...	24
6.2 L'intervention du juge des libertés et de la détention, précipitée et contrainte dans la durée, a donné lieu à de très nombreuses mainlevées	28
6.3 Les demandes d'entrée au titre de l'asile ont été traitées dans l'urgence.....	29

6.4	L'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) a dispensé un accompagnement juridique sur la base du bénévolat.....	32
7.	LES DEPLACEMENTS, LES PROCEDURES DE RENVOI ET LA LIBERATION.....	33
7.1	Le départ de la zone d'attente a été favorisé.....	33
7.2	La bonne compréhension des mesures et de leurs conséquences par les personnes maintenues n'est pas certaine.....	33

AVERTISSEMENT

A la date du présent rapport, la zone d'attente d'Hyères avait cessé d'exister.

Le présent rapport n'a donc pour objectif que de tirer les enseignements de cette expérience pour mieux assurer à l'avenir le respect des droits fondamentaux des personnes prises en charge dans des zones d'attente temporaires en cas d'arrivée massive.

Contrôleurs :

- André Ferragne, secrétaire général du CGLPL, chef de mission ;
- Marie Auter ;
- Irène Boffy ;
- Jean-François Carrillo ;
- Yanne Pouliquen.

1. LES CONDITIONS DE LA VISITE

En application de la loi du 30 octobre 2007 instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, cinq contrôleurs ont effectué une visite inopinée de la zone d'attente temporaire d'Hyères du 15 au 16 novembre 2022.

Les contrôleurs se sont présentés à l'entrée de la zone d'attente le mardi 15 novembre à 9 heures. Ils ont été reçus par la sous-préfète chargée de mission auprès du préfet du Var. Ils ont pu rencontrer les personnes, visiter les locaux et consulter les documents utiles à leur mission.

Ils ont également rencontré les chefs de juridiction du tribunal judiciaire de Toulon et pris attache avec la présidente du tribunal administratif de cette ville.

Une réunion de restitution a eu lieu en présence du secrétaire général de la préfecture du Var.

Un rapport provisoire a été adressé au préfet du Var, à la présidente du tribunal administratif de Toulon et aux chefs de juridiction du tribunal judiciaire de cette ville. Leurs observations en retour sont prises en compte dans le présent rapport.

2. LE CONTEXTE DE LA VISITE

La visite du CGLPL s'est déroulée pendant les cinquième et sixième jours suivant la création de la zone d'attente temporaire d'Hyères. Afin de bien comprendre les constats effectués, il convient de dresser une chronologie plus large des événements.

2.1 AVANT LA VISITE DU CGLPL

Jeudi 10 novembre 2022 :

- Création¹ d'une zone d'attente temporaire pour la période du 11 novembre au 6 décembre 2022 sur l'emprise de la base navale de Toulon et sur celle du Village Vacances CCAS EDF, sis 1654, avenue des Arbanais à Hyères. Cet arrêté est pris sous le timbre du service interministériel de défense et de protection civile et non sous celui du service de l'immigration ;
- Préparation logistique de la zone.

En réponse au rapport provisoire, le préfet du Var fait observer que « que cette opération complexe, "hors normes", a été préparée, dans toutes ses composantes, en moins de 48 heures, le préfet et les services mobilisés étant partis d'une "page blanche" ».

Vendredi 11 novembre 2022 :

- Vers 9h, arrivée du navire *Ocean Viking* sur le port militaire de Toulon ;
- Examen médical sur place de ses passagers ;
- Enregistrement de la demande d'asile à la frontière et notification du placement en zone d'attente ;
- Entretiens possibles avec le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations-Unies (HCR) ;
- De 12h30 à 23h30, transfert des migrants vers la zone d'attente, installation dans les locaux et remise de vêtements ;
- Commencement de la période de privation de liberté effective qui ouvre un délai de quatre jours pour que statue le juge des libertés et de la détention (JLD) ;
- Prise en charge prioritaire des 44 mineurs non accompagnés (MNA), immédiatement admis sur le territoire français et confiés à l'aide sociale à l'enfance.

Samedi 12 novembre 2022 :

- Passage de la 24^e heure du délai de quatre jours pour la saisine du JLD ;
- Arrivée de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), suite de l'accueil.

Dimanche 13 novembre 2022 :

- Passage de la 48^e heure du délai de quatre jours pour la saisine du JLD ;
- Arrivée de la suite de la délégation de l'OFPRA ;
- Début des entretiens avec l'OFPRA pour les demandes d'admission au titre de l'asile (conduits sous tente) ;

¹ Arrêté préfectoral n° 2022-11-10-DS-01 portant création d'une zone d'attente temporaire du 10 novembre 2022 – RAA n°211.

Premières saisines du tribunal judiciaire (TJ) de Toulon (situé à 27 km de la zone d'attente) pour les quatre personnes qui avaient été débarquées à Bastia, en amont de l'accostage de l'*Ocean Viking* à Toulon.

Lundi 14 novembre 2022 :

- Passage de la 72^e heure du délai de quatre jours pour la saisine du JLD ;
- Suite et fin des entretiens avec l'OFPRA pour les demandes d'admission au titre de l'asile (conduits à ce stade en appartements) ;
- Saisines du JLD de 174 mesures avant l'expiration du délai de quatre jours, ouvrant un délai de 24 heures pour la décision de ce juge ;
- Premières décisions du JLD de Toulon : deux maintiens en zone d'attente, deux mainlevées pour motifs de procédure.

2.2 PENDANT LA VISITE DU CGLPL

Mardi 15 novembre 2022 :

- Une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulon refuse la demande d'une association de suspendre l'exécution de l'arrêté préfectoral, d'enjoindre aux autorités de remettre en liberté les personnes présentes en zone d'attente, de permettre immédiatement à l'association requérante d'accéder aux personnes enfermées et d'enregistrer les demandes d'asile dans un délai de trois jours ; les deux dernières demandes avaient été satisfaites à la date du jugement ;
- Fin du délai de quatre jours pour la saisine du JLD (qui avait été saisi dès la veille de l'intégralité des mesures) ;
- Fin du délai de 24 heures pour la décision du JLD ;
- Arrivée des décisions du ministre de l'intérieur sur l'admission sur le territoire au titre de l'asile ; notification des admissions (mais pas des refus) et transferts des personnes admises vers des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ;
- Audiences du JLD à la charnière du délai de 24 heures qui lui est laissé pour statuer ; confirmation de la plupart des mesures jugées avant l'expiration du délai de 24 heures, mainlevée des autres (108), quelques annulations pour d'autres motifs (12).
- Appels suspensifs du parquet sur les 108 décisions de dessaisissement du JLD pour dépassement du délai de jugement, complétés par un appel du préfet pour les 12 autres ; ces appels sont adressés à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, territorialement compétente (située à 120 km de la zone d'attente).

NB : Parmi les personnes convoquées devant le JLD, 44 avaient, après leur départ de la zone d'attente, bénéficié d'une admission au titre de l'asile rendant caduque la saisine du JLD, néanmoins leur absence de la zone d'attente au moment du départ a eu pour effet de retarder l'ensemble du mouvement et d'encombrer inutilement le rôle de la juridiction devant laquelle la préfecture a dû gérer les désistements de demandes de prolongation de maintien en zone d'attente.

Mercredi 16 novembre 2022 – départ du CGLPL vers 16 heures :

- Poursuite des notifications des décisions d'admission sur le territoire au titre de l'asile ; au total, 66 décisions favorables auront été prises² ;
- Poursuite des départs vers les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ;
- Départ sans convocation de migrants vers la cour d'appel, les convocations devant leur être remises sur place.

2.3 APRES LE DEPART DU CGLPL³

Mercredi 16 novembre 2022 :

- Selon les informations recueillies, notification collective « par nationalité » des refus d'admission au titre de l'asile ouvrant un délai de 48 heures pour former un recours devant le tribunal administratif de Toulon⁴ ;
- Premières décisions de la cour d'appel qui confirment les jugements des premiers juges.

Jeudi 17 novembre 2022 :

- Dernières décisions de la cour d'appel ; au total, 108 décisions de mainlevée auront été prises ;
- Les migrants libérés de la zone d'attente sont conduits vers des dispositifs d'accueil pour demandeurs d'asile.

Vendredi 18 novembre 2022 :

- 29 recours sont formés devant le tribunal administratif (TA) de Toulon, dirigés contre les refus d'admission en qualité de demandeur d'asile décidés par le ministre de l'intérieur.

Samedi 19 novembre 2022 :

- Une ordonnance en référé du Conseil d'Etat⁵ confirme la décision de rejet de la demande d'une association de mettre fin à la zone d'attente temporaire ;
- Il reste 16 personnes en zone d'attente, celles dont la demande d'admission en qualité de demandeur d'asile a été refusée et dont le JLD avait eu le temps de prononcer la prolongation du placement en zone d'attente avant l'expiration du délai de 24 heures dont il disposait pour statuer⁶ ;
- Parallèlement, 10 affaires sont enrôlées au tribunal administratif de Toulon : 4 des personnes concernées sont présentées par la police aux frontières dont 3 requêtes sont rejetées, ce qui entraîne le maintien en zone d'attente pour les intéressés ; 6 non-lieux sont prononcés (un sur le siège, les autres en délibéré) à la suite de refus de maintien en zone d'attente décidés par le JLD ; un dossier est jugé irrecevable (admission sur le territoire obtenue avant la formation du recours).

² Cf. ordonnance en référé du Conseil d'Etat, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, 19 novembre 2022.

³ Ces informations sont consignées ici pour l'information du lecteur, mais ne résultent pas de constats du CGLPL ; elles ne donneront donc lieu à aucune analyse ni à aucune recommandation dans la suite du rapport.

⁴ Saisine adressée au CGLPL.

⁵ Cf. Ordonnance précitée.

⁶ Cf. Ordonnance précitée.

Lundi 21 novembre 2022 :

- 19 dossiers sont enrôlés au tribunal administratif de Toulon mais seulement 7 personnes sont présentées par la police aux frontières (PAF), dont une femme accompagnant trois enfants mineurs ;
- Ces dossiers ont fait l'objet de 3 annulations du refus d'admission (dont celui de la mère avec ses trois enfants) et d'un rejet ;
- Les dossiers des personnes non présentées ont été mis en délibéré.

Mardi 22 novembre 2022 :

- Quatre personnes sont encore en zone d'attente, soit celles dont la requête a été rejetée par le tribunal administratif (trois requêtes rejetées le samedi 19 novembre et une requête rejetée le lundi 21 novembre) ;
- Deux d'entre elles, ressortissants maliens, sont éloignées dans la matinée à partir de l'aéroport de Roissy après transfert par voie aérienne ;
- Pour les deux autres, ressortissants du Bangladesh, l'éloignement est reporté faute de laissez-passer consulaire.

Mercredi 23 novembre 2022 :

- Présentation au JLD des deux ressortissants du Bangladesh dont l'éloignement a été impossible la veille.

Jeudi 24 novembre 2022 :

- L'ensemble des jugements du tribunal administratif de Toulon a été notifié ;
- Les dossiers audiencés et mis en délibéré lors des audiences du lundi 21 novembre ont fait l'objet de 9 annulations des mesures et de 6 rejets des requêtes ;
- Les deux ressortissants du Bangladesh sont placés en zone d'attente à Marseille ;
- La préfecture du Var ferme la zone d'attente.

3. PRESENTATION DE LA ZONE D'ATTENTE

3.1 LES PERSONNES HEBERGEES EN ZONE D'ATTENTE CONSTITUENT UN GROUPE TRES HETEROGENE AU REGARD DU SEXE, DE L'AGE, DE LA NATIONALITE ET DE LA LANGUE

L'*Ocean Viking* a recueilli 234 naufragés au cours de six opérations de secours entre le 22 et le 26 octobre 2022. Les personnes présentes à bord y avaient donc passé entre 17 et 21 jours. Avant l'arrivée à Toulon, quatre hommes adultes avaient été débarqués en Corse pour raison sanitaire.

Les 230 personnes accueillies sur le port de Toulon peuvent être catégorisées comme suit :

- Adultes : 172 dont 11 femmes (aucune n'étant enceinte) ;
- Mineurs : 58 :
 - o Accompagnés : 14 dont 5 filles ;
 - o Non accompagnés : 44 dont 6 filles.

Les pays de provenance étaient les suivants :

Bangladesh :	54	Mali :	24	Nigeria :	3
Erythrée :	39	Nord Soudan :	6	Ethiopie :	2
Syrie :	32	Sud Soudan :	5	Maroc :	1
Egypte :	27	Guinée-Conakry :	4	Gambie :	2
Pakistan :	27	Côte d'Ivoire :	3	Ghana :	1

Les 44 mineurs non accompagnés ont été pris en charge dès le vendredi 11 novembre par les services de l'aide sociale à l'enfance et deux des quatre personnes débarquées en Corse ont rejoint la zone d'attente après avoir reçu des premiers soins, les deux autres étaient hospitalisées sur place.

A la date de la visite, la zone d'attente hébergeait donc 188 personnes :

- Adultes : 174 dont 11 femmes ;
- Enfants : 14 dont 5 filles.

Parmi ces personnes, un homme et une femme souffraient d'un handicap.

3.2 LES LOCAUX, SIMPLES ET EXIGUS, SONT DE BONNE QUALITE AU REGARD DES HEBERGEMENTS HABITUELLEMENT FOURNIS EN ZONE D'ATTENTE

La zone d'attente a été installée dans un centre de vacances du comité d'entreprise d'EDF, implanté sur un vaste terrain arboré et offrant des prestations d'une qualité que l'on estimerait sommaire pour un usage touristique, mais très supérieure au standard habituel des "prestations de type hôtelier" assurées en zone d'attente ou sur des sites provisoires d'hébergement massif.

Le site offre huit bâtiments de deux étages dans lesquels quatre-vingts appartements de vacances ont été attribués. Il s'agit de studios d'une vingtaine de mètres carrés, complétés par une mezzanine où un adulte ne peut pas se tenir debout, et permettant l'installation de six couchages : un lit gigogne pour deux personnes, deux lits superposés d'une place dans l'entrée et deux lits d'une place sur la mezzanine. Chaque studio comporte le nécessaire pour six personnes (tables, chaises, vaisselle), un réfrigérateur et des plaques chauffantes, le tout en état assez usagé mais fonctionnel. Il y a en outre une salle d'eau avec un lavabo, une douche et des toilettes. Il s'agit d'un hébergement de standing modeste, aux standards des années 60 ou 70, tel que l'on ne construirait plus de nos jours.

Il n'y a pas d'installation de restauration collective sur le site. Le centre dispose de terrains de volley, de tennis et d'espaces de jeux, toutefois réduits au regard de la capacité du site.

Plusieurs salles de grande taille (salles d'activité pour les vacanciers, bar) ont permis l'installation, au cœur du village, de la salle de coordination du site où sont présents des représentants de la préfecture et de la protection civile, de la salle de travail de la police aux frontières et de locaux de stockage, notamment de nourriture.

L'exiguïté des locaux n'a pas permis dans l'urgence d'affecter des locaux aux autres services dès le samedi 12 novembre. Dès lors, des tentes ont été mises en place sur un parking et un terrain de tennis, notamment pour l'OFPRA et les associations. Ces tentes n'ont pas donné satisfaction et ont été complétées par des tentes militaires, plus solides mais obscures, qui n'ont finalement pas été utilisées car le déplacement des activités installées sous tente vers des locaux en dur a été possible dès le dimanche, lorsque des migrants se sont spontanément regroupés par affinités.

3.3 LA MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES INTERVENANTS A ETE RAPIDE ET MASSIVE ET LES TACHES PARFAITEMENT IDENTIFIEES

La **gestion et la coordination de la zone d'attente** a été confiée au service départemental de la gestion des crises accompagné des services de la protection civile du Var.

Sur le site, étaient présents en permanence :

- Un ou deux membres du corps préfectoral ;
- La cheffe du service départemental de la gestion des crises et un ou deux collaborateurs ;
- Une dizaine de salariés et bénévoles de la protection civile qui assuraient les fonctions hôtelières et l'organisation d'un poste de soins infirmiers.

Le préfet se déplaçait personnellement une à deux fois par jour.

Le volet humanitaire de l'opération a mobilisé des organisations non gouvernementales :

- La Croix-Rouge française pour l'aide au maintien des liens familiaux et la fourniture de vêtements à l'arrivée ;
- L'Ordre de Malte, venu en complément de la Croix-Rouge pour la fourniture de vêtements puis pour l'accompagnement des autobus lors de l'acheminement en centre d'accueil. L'Ordre de Malte a également fourni un interprète en langue arabe.

Le service de gestion des crises de la préfecture du Var s'est dit particulièrement à l'aise avec une situation de cette nature qu'il considère comme tout-à-fait similaire à celles dont il traite souvent à l'occasion de crises locales : feux de forêts, inondations meurtrières, évacuations de campings, etc. Tous les acteurs institutionnels et associatifs se connaissent parfaitement et sont rompus à la collaboration comme à l'urgence.

La **sécurité périmétrique** du site était importante, assurée par des forces mobiles qui n'avaient pas de contact avec les personnes hébergées en zone d'attente et dont la fonction était plutôt de prévenir tout risque de manifestation extérieure hostile. Aucune mesure de sécurité particulière n'était apparente à l'intérieur de la zone où chacun vaquait librement et paisiblement à ses occupations.

La **gestion statutaire des étrangers** était assurée par des fonctionnaires de la PAF, mobilisés à partir de plusieurs départements autour d'un commandement issu du port de Marseille. Parmi ceux-ci, ceux des Bouches-du-Rhône et de la Haute-Garonne avaient l'expérience de l'activité à la frontière et de la réglementation des zones d'attente ; les autres, notamment en provenance du Var, du Gard

et du Vaucluse, ne l'avaient pas, ce qui explique une partie des difficultés rencontrées dans la coordination des procédures.

L'effectif de la PAF présent sur le site était variable : 40 à 50 fonctionnaires la journée et environ 10 la nuit. La PAF n'avait ni fonction de sécurité, ni fonction hôtelière.

Des fonctionnaires des douanes en petit nombre (variable de 2 à 5) renforçaient la PAF autant que de besoin.

Pour les **demandes d'asile**, l'OFPRA a mobilisés 18 fonctionnaires, dont deux cadres dirigeants, arrivés en deux vagues le samedi 12 et le dimanche 13 novembre. Ils ont procédé à l'ensemble des entretiens le dimanche 13 et le lundi 14 novembre et sont repartis immédiatement. Un cadre est néanmoins demeuré encore quelque temps, assez longtemps pour rencontrer les contrôleurs. Selon les dires de l'OFPRA, trois représentants de la CIMADE ont participé à des entretiens avec cet office.

La prise en charge des **personnes admises en qualité de demandeurs d'asile** et leur orientation vers des centres d'accueil ont été assurées par trois fonctionnaires de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), arrivés le mardi 15 novembre.

Le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations-Unies a envoyé deux représentantes, dont l'une parlait arabe, dès l'arrivée du bateau au titre de la médiation culturelle, puis une conseillère juridique présente les lundi 14 et mardi 15 novembre.

4. LES CONDITIONS DE VIE

4.1 L'ACCUEIL AU PORT DE TOULON A ETE RAPIDE ET A DONNE PRIORITE AUX PLUS VULNERABLES

Au petit matin une équipe du SAMU et des pompiers du Var ont rejoint l'*Ocean Viking* pour un premier examen de la situation sanitaire et médicale des personnes, en lien avec le médecin de bord, et pour assurer la prise en charge des urgences. Le navire est arrivé sur la base navale le vendredi matin vers 9h. La gendarmerie maritime est montée à bord et a pu constater que les passagers étaient très calmes. La plupart étaient correctement vêtus mais non chaussés.

Ont débarqué d'abord les personnes malades ou nécessitant des soins, les mineurs non accompagnés, les femmes et les enfants, puis l'ensemble des autres passagers. Tous ont été accueillis dans la zone militaire, sous tente. Un contrôle des effets personnels (transportés dans des sacs poubelle) et une fouille sommaire ont été réalisés. Un deuxième examen médical a été effectué par les pompiers du Var et la cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP). Les personnes nécessitant des soins non urgents ont été prises en charge avant leur entretien avec la PAF. Une personne a été conduite à l'hôpital⁷.

Un premier contrôle de sécurité a été effectué par la police aux frontières, puis cette administration renforcée par la douane a effectué l'enregistrement de la demande d'asile à la frontière et la notification de l'admission en zone d'attente.

Des interprètes étaient présents dont certains spécialisés en santé, mandatés par l'agence régionale de santé, néanmoins, cela n'a pas suffi à répondre aux besoins car il a aussi été nécessaire de recourir à l'interprétariat par téléphone d'interservices migrants (ISM) et même de demander à d'autres personnes maintenues de traduire en anglais.

Une collation a été proposée en attente des notifications de placement et du transfert vers la zone d'attente qui a débuté à 12h30, et s'est terminé vers 23h00. Les familles ont été évacuées en priorité. Les mineurs non accompagnés ont ensuite quitté la base navale, effectué un court transit par la zone d'attente et rejoint un hébergement hôtelier sous la responsabilité de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Plusieurs personnes présentes sur place ont fait part de la qualité de l'organisation ainsi que du caractère protecteur offert par la base navale compte tenu du contexte politico-médiatique ambiant.

Les parlementaires et associations n'avaient pas accès au site, en revanche une représentante du Haut-commissariat aux réfugiés des Nations unies, accompagnée d'une collègue parlant l'arabe a effectué un point de médiation culturelle.

4.2 LA ZONE D'ATTENTE A BENEFICIE D'UNE LOGISTIQUE SOUPLE ET EFFICACE

4.2.1 L'accueil a permis la remise immédiate du nécessaire

A leur arrivée, un café a été offert aux maintenus par la Croix-Rouge. Ils ont ensuite été reçus par la PAF, puis par la Croix-Rouge et l'Ordre de Malte pour la distribution de vêtements et de chaussures.

⁷ Cet examen médical a donné lieu à identification par un bracelet ainsi que le font usuellement les hôpitaux. Devenus inutiles ces bracelets ont le plus souvent été retirés par leur porteur à l'arrivée en zone d'attente, néanmoins cette anecdote a été à tort défavorablement commentée au motif que l'on aurait numéroté les personnes.

Il a été rapporté que certains, peu habitués au port de chaussures fermées, avaient demandé des tongs qui leur ont été fournies⁸.

L'Ordre de Malte a pu fournir quelques jouets aux enfants.

La protection civile a distribué le linge de lit et les serviettes, un kit de nettoyage (seau, balai, éponge, serpillière, produits d'entretiens) et un kit d'hygiène personnelle (savon liquide, shampooing, brosse à dent, dentifrice). Des protections périodiques étaient disponibles à la demande auprès de la protection civile. Des kits hygiène enfants comportaient des brosses à dent et du dentifrice adaptés.

De la nourriture avait auparavant été disposée dans chaque appartement où les occupants pouvaient eux-mêmes préparer leur repas.

4.2.2 L'hébergement s'est organisé librement

Les lits dans les logements ont été attribués par ordre d'arrivée en séparant les hommes, les femmes et les familles avec enfants. La notion de famille dans le cas présent, sauf exception, est à entendre avec un seul adulte et un ou plusieurs enfants. Sept ou huit femmes étaient seules.

Les maintenus se sont réorganisés dans la nuit pour se regrouper par affinité. Les familles avec enfants n'ont pas été hébergées avec d'autres personnes.

Chaque appartement disposait d'une clé unique remise aux occupants ; la gestion de ces clés a constitué une difficulté qui a pu ralentir considérablement les formalités et transferts (clé emportée par un résidant au moment où un autre en a besoin, studio fermé au moment de prendre les bagages pour un départ ou les documents pour un entretien, etc.).

4.2.3 L'alimentation a été gérée avec souplesse

Les denrées immédiatement remises comprenaient un lot d'aliments de base pour trois jours avec des conserves, des féculents, céréales, lait et gâteaux. Il a été renouvelé régulièrement, tous les deux jours. Les volontaires de la protection civile passaient à cet effet dans les appartements. Un complément à la demande a pu également être effectué avec la présence d'un petit « magasin » sur place. Les aliments ont été majoritairement fournis par la « banque alimentaire » et les « Restos du Cœur ». Il n'était pas prévu de légumes frais, de sorte que la préfecture a procédé à des achats complémentaires (achats de fruits auprès d'une grande surface). Il n'y avait pas de livraison de pain frais mais des galettes ou du pain en sachet.

Le premier soir des plats à réchauffer étaient disponibles au besoin. Pour les déplacements au tribunal ou vers les centres d'accueil pour demandeurs d'asile incluant l'heure du déjeuner, des sachets repas ont été remis.

Certaines personnes n'étant pas habituées à cuisiner selon des modalités européennes, la protection civile ou les associations ont prodigué les conseils nécessaires.

La seule doléance des personnes maintenues concernait les cigarettes car elles ne se satisfaisaient pas de patches nicotiques. Une distribution de cinq cigarettes par jour et par personne a dès lors été organisée chaque matin.

⁸ Cette anecdote a été faussement rapportée par la presse indiquant que les migrants auraient demandé des chaussures de marque, ce qui est faux.

4.3 LES PERSONNES MAINTENUES ONT PU CONSERVER LEUR PEU DE BIENS

En raison de leur situation, les personnes maintenues avaient peu d'effets personnels sinon pour certaines un téléphone portable. Les studios fermés permettaient de conserver leurs affaires dans une relative sécurité.

4.4 LA CROIX-ROUGE A RAPIDEMENT ORGANISE LE RETABLISSEMENT DES LIENS FAMILIAUX

La Croix-Rouge française, qui comporte une mission spécifique relative au rétablissement des liens familiaux, est intervenue à cette fin dès le samedi 12 novembre.

Six téléphones avec des crédits à l'international ont été mis à disposition au point de rencontre Croix-Rouge. Le nombre de communications et leur durée étaient libres sauf en cas d'affluence. A titre indicatif, dans la matinée du mercredi, quatre-vingt-quinze appels ont été passés. Les appels sortants étaient principalement dirigés vers les pays d'origine même si certains maintenus ont aussi appelé des proches en France ou en Italie.

La Croix-Rouge a également installé un routeur pour assurer, uniquement en journée, un réseau wifi permettant environ trente connexions simultanées, dans l'attente de l'installation d'un réseau wifi plus pérenne, mais les démarches entreprises par la préfecture semblaient trouver peu d'écho auprès de l'opérateur de télécommunication sollicité.

La Croix-Rouge s'est également employée à connaître l'endroit où les personnes étaient relocalisées et leur ont indiqué le moyen de garder le contact avec leur famille. A cet effet, elle a communiqué à celles admises en centre d'accueil pour demandeurs d'asile les coordonnées de leurs bureaux.

L'intérêt du travail de la Croix-Rouge a été souligné à plusieurs reprises par les autres intervenants institutionnels ou associatifs.

Les avocats du barreau de Toulon ont en revanche déploré que les étrangers maintenus en zone d'attente ne soient pas en mesure de les joindre et que l'on ne puisse pas les joindre depuis l'extérieur.

4.5 MALGRE L'ABSENCE DE MOYENS DE DISTRACTION, LE SENTIMENT D'ENNUI ETAIT FAIBLE

A l'exception des ballons remis par l'Ordre de Malte, aucun moyen de distraction n'était disponible, pas même de poste de télévision. Cependant, les migrants, ayant passé plusieurs semaines ensemble sur l'*Ocean Viking*, se connaissaient bien et entretenaient entre eux de bonnes relations qui leur ont permis de ne pas souffrir de sentiment d'ennui.

De plus, au moment de la visite, le nombre des formalités encore en cours, les difficultés rencontrées pour les organiser harmonieusement et la préparation de départs vers les centres d'accueil ou les juridictions créaient une animation importante dans la zone d'attente.

4.6 LES MESURES DE SURVEILLANCE ET DE CONTRAINTE ETAIENT QUASI INEXISTANTES, DE MEME QUE LES INCIDENTS

La zone d'attente est une enceinte fermée dont la sécurité périmétrique était assurée par des forces mobiles. Les migrants étaient libres de leurs mouvements dans l'enceinte.

Aucun incident ne s'était produit et aucune tension n'était perceptible durant la visite. Le personnel en charge de la sécurité est apparu bienveillant et n'était pas en contact avec les migrants. Le seul acte de sécurité dont les contrôleurs ont été témoins constituait à soumettre au détecteur manuel de masses métalliques les personnes conduites au tribunal avant leur montée dans le bus.

Un règlement de la zone d'attente a été établi ; il était affiché dans les langues officielles onusiennes⁹.

Les notifications procédurales étaient réalisées par les fonctionnaires de la PAF qui se rendaient dans les chambres munis d'une liste de personnes à prévenir, ce qui a contribué à assurer une présence policière apparente, même si elle n'était pas sécuritaire. Le caractère informel des échanges a favorisé une fluidité qui a compensé en partie les difficultés de coordination.

⁹ Anglais, arabe, chinois, espagnol, français, russe.

5. LA SANTE

5.1 LE DISPOSITIF DE SOINS, COORDONNE PAR L'AGENCE REGIONALE DE SANTE, A MOBILISE DE NOMBREUX ACTEURS

Tous les migrants ont eu un examen médical au débarquement (cf. *supra*). La cellule d'urgence médico psychologique du Var (CUMP83) était présente au moment du débarquement sur la zone militaire, puis le samedi et le dimanche. Une personne a été conduite à l'hôpital en raison d'une suspicion de tuberculose ; une autre hospitalisée en psychiatrie pendant trois jours.

La permanence du week-end des 12 et 13 novembre a été assurée par un médecin de la Croix-Rouge, sous tente, et l'ambulance de la protection civile. En dehors de ces permanences, un médecin de SOS Médecins était disponible. Dix personnes environ ont été prises en charge dans ce cadre pendant le week-end. A partir de lundi une permanence médicale a été assurée chaque matin dans des locaux en dur par une équipe du SAMU du centre hospitalier de Toulon (la permanence d'accès aux soins et à la santé – PASS). Il s'agit d'une équipe qui n'est habituellement pas mobile mais qui, étant donné les circonstances, s'est déplacée pour des consultations sur site. La PASS est dirigée par un médecin du SAMU qui est intervenue sur le bateau avant le débarquement ; la situation lui était donc connue. La permanence médicale était en accès libre.

Une association de santé départementale de référence, Promosoin, a pris le relais à partir du jeudi matin et a organisé une campagne de radiologie du thorax à laquelle environ 40 personnes ont participé, dont des enfants (avec accord parental).

De plus, une psychologue et deux infirmières de la protection civile étaient présentes sur le site, une le jour, l'autre la nuit. Si elles n'étaient pas disponibles la nuit, une astreinte était systématiquement mise en place. En cas de besoin les personnes maintenues étaient envoyées vers le centre hospitalier de Toulon, une ambulance de la protection civile étant disponible sur le site.

L'interprétariat a été assuré pendant le week-end par une bénévole de la Croix-Rouge. Pendant la semaine, les équipes ont utilisé principalement *Google Translate*, le français ou l'anglais, sachant qu'il était aussi possible d'avoir recours à ISM Interprétariat si nécessaire.

5.2 L'ACCES AUX SOINS SOMATIQUES ET PSYCHIATRIQUES ETAIT EFFECTIF MAIS CERTAINES CONSULTATIONS SPECIALISEES ENCORE IMPOSSIBLES

Les personnes maintenues étaient calmes et donnaient l'impression générale d'un état psychologique plutôt correct. Elles étaient rassurées par leur prise en charge. Les enfants étaient en bonne santé physique.

Deux personnes handicapées ont été signalées par les associations, une seule a été identifiée. Personne n'a été recensé comme souffrant d'une maladie chronique nécessitant une prise en charge spécifique. Les médecins prescrivaient essentiellement des antalgiques.

Deux femmes ont exprimé le souhait de bénéficier d'une consultation gynécologique pour dépistage de maladies sexuellement transmissibles à la suite de violences sexuelles. Cela n'a pas été possible mais il était prévu, une fois prises en charge sur le territoire, d'assurer un relais avec les équipes du CADA.

Les personnes maintenues ont été informées de la présence des médecins et du lieu de consultation par les équipes de la protection civile lors de leur passage quotidien dans les logements et lors de la distribution de cigarettes. Toutes celles qui le souhaitaient ont bénéficié d'un examen (entre 10 et

15 par matinée). La difficulté principale résultait des allers-retours des personnes maintenues vers le tribunal, ce qui a pu obliger certaines à attendre un jour pour consulter.

Les ordonnances étaient transmises par les médecins à la fin de leur service à la protection civile, qui se chargeait d'aller en pharmacie. Les médicaments et les ordonnances étaient conservés par la protection civile et remis à la personne maintenue au moment de son départ définitif. La distribution des médicaments pour la journée était effectuée par l'infirmière qui se rendait dans les logements. Dans l'ensemble, la prise en charge médicale a été assurée de façon plutôt fluide et effective dès l'arrivée et pendant la semaine, malgré l'impossibilité d'assurer une consultation gynécologique pour les deux femmes qui en avaient besoin.

L'accès aux soins psychiatriques a été assuré par la cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP) du Var, mobilisée dès le vendredi sur la base navale de Toulon. Dix personnes ont été vues en urgence après signalement de SOS Méditerranée et de l'équipe du SAMU intervenue à bord. L'une d'entre elles a immédiatement été hospitalisée en psychiatrie en soins libres durant trois jours au centre hospitalier de Toulon, dans l'unité psychiatrique CAP48 qui accueille des patients en soins libres mais dont la porte d'entrée est verrouillée. Néanmoins, il a été indiqué aux contrôleurs que durant ces trois jours, trois agents de police étaient présents dans l'unité, postés devant la porte de la chambre d'hospitalisation du patient 24h/24. Cette personne a été ramenée en zone d'attente à sa sortie d'hospitalisation.

RECOMMANDATION 1

Le simple risque d'atteinte à l'intégrité physique ou psychique d'une personne retenue ou maintenue doit immédiatement conduire à une levée de la mesure de rétention administrative ou de maintien en zone d'attente¹⁰.

Environ 140 personnes ont été reçues en consultation le samedi et le dimanche par une équipe formée au psycho traumatisme, composée de psychiatres, pédopsychiatres, psychologues et infirmiers. Treize professionnels de santé étaient mobilisés le samedi, et cinq le dimanche. L'accueil s'est fait sous tente, à proximité de celle de la Croix-Rouge. Les personnes maintenues étaient informées de cette permanence par le biais d'affiches traduites en arabe et en anglais et pouvaient se présenter librement pour une consultation. La CUMP83 a aussi effectué des maraudes pour aller vers les personnes qui ne s'étaient pas présentées. Certaines personnes ont été vues plusieurs fois et tous les enfants au moins une fois.

La principale difficulté a porté sur l'interprétariat. En effet, malgré la possibilité de faire appel au service ISM par téléphone, les entretiens se sont fréquemment déroulés en anglais ou en présence d'une autre personne maintenue capable d'assurer la traduction, notamment s'agissant des personnes de nationalité érythréenne, en violation du secret médical.

Dans l'ensemble, les personnes maintenues étaient préoccupées par leur devenir et s'interrogeaient sur les raisons de leur enfermement. Sur la totalité des personnes reçues en consultation, outre la personne hospitalisée en psychiatrie, une seule a été identifiée comme étant en nécessité de poursuite de soins. A partir du lundi et pendant le reste de la semaine, la Croix-Rouge était chargée

¹⁰ Cf. Recommandation minimale du CGLPL n° 119.

d'assurer un relais pour signaler à la CUMP83 la nécessité d'une intervention. Aucune demande en ce sens n'a été faite.

BONNE PRATIQUE 1

L'approche consistant à voir dans la création d'une zone d'attente temporaire un projet humanitaire confié aux services de la protection civile plutôt qu'à la police aux frontières permet de garantir une qualité de service adaptée aux besoins de la population protégée.

6. LE DEROULEMENT DE LA PROCEDURE

6.1 LE CADRE JURIDIQUE RETENU, COUPLE A LA GESTION DE MASSE, N'A PERMIS NI D'INFORMER CORRECTEMENT LES MIGRANTS, NI D'ASSURER LA SECURITE JURIDIQUE DES PROCEDURES

Le cadre juridique de la zone d'attente présente des exigences d'organisation et une logistique qu'il a été difficile de mettre en place.

Les moyens doivent en effet être donnés aux personnes maintenues de faire valoir leurs droits dans deux domaines : les recours contre la mesure de privation de liberté et la demande d'admission en qualité de demandeur d'asile. Ces deux procédures sont presque dépourvues de relation l'une avec l'autre : la première, actionnée d'office par l'administration, relève de la police aux frontières puis du juge judiciaire ; la seconde, actionnée par la personne étrangère, relève de l'OFPRA, du ministre de l'intérieur et du juge administratif. Ces deux procédures, dont chaque étape est enfermée dans des délais très brefs, doivent être conduites parallèlement, de sorte qu'une même personne peut se trouver simultanément engagée dans les deux.

Pour que les droits de la défense soient effectifs, les personnes concernées doivent impérativement recevoir une information précise et intelligible, tant sur leur situation que sur leurs droits. Pour cela, quatre séries de moyens doivent être mobilisées :

- La compétence administrative de la police aux frontières sur laquelle repose l'information initiale ;
- L'accès libre à une association habilitée pour l'information juridique des migrants telle que l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) ;
- L'accès libre à des avocats ;
- La disponibilité d'interprètes.

Ces conditions, qui sont en principe remplies, parfois avec difficulté, dans les zones d'attente classiques où les migrants arrivent individuellement ou par tout petits groupes, ont ici achoppé sur la nécessité de procéder à une gestion massive dans des délais très brefs.

En réponse au rapport provisoire, le préfet du Var fait observer que « le volet procédural de ce dossier a dû surmonter le triple écueil d'une anticipation rendue impossible, (cf. ci-dessus), d'une législation inadaptée faisant intervenir des procédures "enchevêtrées" dans des délais extrêmement contraints, et d'une absence de culture, par l'autorité judiciaire, d'un contentieux de masse, qui plus est dans l'urgence et durant des jours non-ouverts (vendredi 11 novembre, samedi 12 et dimanche 13). [...]

La circonstance issue du caractère particulièrement contraint (cf. ci-dessus), a été aggravée par l'hétérogénéité du groupe des migrants, en provenance de 15 pays différents, ce qui a rallongé les délais procéduraux déjà réduits en raison de la pénurie d'interprètes en langues et dialectes, pour certains, rares. »

Le détachement de la **police aux frontières** a été constitué à partir de services des départements voisins dont tous les fonctionnaires n'avaient pas l'expérience du droit des zones d'attente. Plusieurs fonctionnaires de police ont reconnu un défaut d'expertise et d'organisation, regrettant notamment que plusieurs de leurs collègues connaissant les zones d'attente et capables d'anticiper les étapes ultérieures de la procédure n'aient pas été mobilisés. L'inexpérience doublée de la difficulté de faire face à la masse ont rendu l'information des personnes maintenues très insuffisante et le suivi des procédures très aléatoire.

Les registres étaient difficiles d'accès et irrégulièrement renseignés. L'arrivée simultanée des décisions relatives à l'asile et des convocations du JLD a semé la confusion au point que les contrôleurs ont pu entendre un policier dire « il va falloir à un moment qu'on fasse une liste correcte de qui est là et qui n'est pas là. » La tenue à jour d'un registre informatisé s'est révélée impossible en raison d'une difficulté informatique. De fait, tout au long de la journée du mercredi 16 novembre, il a été impossible de mettre en place un état de la situation de la population maintenue : les transits vers les CADA et la cour d'appel étaient organisés sur la base de piles de dossiers au contenu toujours mouvant ; des erreurs d'orientation ont été observées. Le mardi 15 novembre au matin, les convocations devant le juge des libertés et de la détention ont été remises sans explication et sans interprète ; neuf personnes ont été présentées devant le juge sans convocation ; celles présentées à la cour d'appel sont toutes parties sans convocation.

Dans ce contexte, les migrants ont eu un sentiment de grande incompréhension sur le rôle des nombreuses personnes qu'ils ont successivement rencontrées, sur la suite des procédures et sur leurs droits. Les bruits qui ont couru parmi les étrangers à la suite de déclarations politiques ont attisé la crainte du renvoi.

L'**accès à l'ANAFE et aux avocats** a été difficile. Dans un premier temps, il n'a pas été possible de leur attribuer des locaux. Lorsque des locaux ont été disponibles, les informations ont été mal diffusées de sorte que les avocats n'ont pas été en mesure de les occuper, ces espaces ayant finalement été attribués à l'OFPPA avant d'être de nouveau attribués au barreau. La situation semble s'être normalisée après le départ des contrôleurs, de nombreux locaux ayant été libérés à la suite du transfert de 66 personnes vers des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Le **déficit d'interprètes** a gravement grippé les procédures et entravé la qualité de l'information. L'OFPPA, dont les officiers de protection sont habitués à travailler par téléphone avec Interservices migrants (ISM) s'est montré satisfait sur ce point. Aucun autre intervenant ne partage ce point de vue. Seulement quatre interprètes étaient présents sur le site pendant le week-end et le lundi, ils l'ont quitté pour rejoindre le tribunal à partir du mardi. Ces interprètes étaient compétents pour l'anglais, l'arabe ou ces deux langues à la fois, mais pour aucune autre.

Leur intervention est apparue insuffisante tant en nombre qu'au regard de la couverture linguistique. L'usage de l'anglais et de l'arabe par certains intervenants a permis de pallier quelques difficultés, mais cela n'a pu compenser les besoins liés à la grande diversité des nationalités accueillies. Les informations affichées ne l'ont été que dans les langues des Nations-Unies, ce qui ne suffit pas à garantir la bonne compréhension de tous. Le CGLPL renvoie sur cette question à son récent *Avis relatif à l'interprétariat et à la compréhension des personnes privées de liberté*¹¹.

L'arrivée à la zone d'attente a donc donné lieu à une multiplicité d'entretiens : au minimum avec la police aux frontières, l'OFPPA et les services de sécurité (renseignement territorial, direction générale de la sécurité intérieure – DGSI – et direction de la coopération internationale de sécurité – DCIS) sans qu'aucun parcours d'entretiens ni aucune explication globale ne soient organisés et dans un environnement dépourvu de signalétique. Cette organisation n'a pu qu'ajouter au sentiment d'incertitude ressenti par les migrants appelés par les services dans un ordre imaginé par chacun.

¹¹ JO du 3 mai 2022, texte 112.

RECOMMANDATION 2

La mise en place d'une zone d'attente temporaire doit être accompagnée de celle des moyens nécessaires pour le respect des règles auxquelles obéit ce régime : une information complète des personnes concernées, un accès des associations habilitées pour les informer, des moyens logistiques pour assurer leur défense en concertation avec le barreau et un service de traduction constamment accessible.

Pour bénéficier du concours d'intervenants expérimentés (policiers, interprètes, magistrats, avocats, etc.) en nombre suffisant, une mobilisation dépassant les ressorts administratifs et judiciaires classiques doit être possible.

La logique globale du fonctionnement des divers intervenants doit être organisée et explicitée aux personnes maintenues.

En réponse au rapport provisoire, le préfet du Var estime que « Le caractère inadapté de la législation peut être résumé par les éléments suivants :

- incompatibilité des délais de procédure avec une situation d'arrivée massive - délai de 24h admis par la jurisprudence du TJ de Toulon confirmé en appel - d'autant que la PAF ne maîtrise pas le processus d'audiencement. Le traitement judiciaire de ce contentieux de masse s'est heurté à une forclusion de délais.

Le Gouvernement devrait tirer les conséquences de cette situation en proposant une modification de l'article L 342-5 du CESEDA permettant au JLD de statuer lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent, en 48 heures au lieu de 24 heures. La réécriture de cette disposition tire les conséquences de l'épisode "Ocean Viking", afin de lever toute ambiguïté sur l'interprétation des délais de jugement.

- difficultés liées à l'enchevêtrement de 3 procédures : refus d'asile frontière (DGEF), contentieux zone d'attente (TA) et prolongation du maintien en zone d'attente (JLD). Les contraintes en termes de délais (4 jours de maintien en zone d'attente) ne permettent pas de conduire simultanément ces 3 procédures en optimisant leur sécurité juridique. »

Le CGLPL considère pour sa part que les difficultés d'application d'une norme ne peuvent être invoquées pour réduire les droits qu'elle garantit et maintient sa recommandation.

Faute de **coordination juridique**, le suivi des procédures a été mis en défaut.

Si la logistique humanitaire a été parfaitement coordonnée, il n'en est pas de même de la logistique juridique. La plupart des acteurs ont fait état de difficultés dans la circulation de l'information, tant pour coordonner et anticiper les mesures que pour informer toute la chaîne des mesures prises.

Le parquet s'est étonné de n'avoir pas été invité aux réunions de crise, la justice a regretté d'avoir été saisie en bloc lorsqu'elle avait demandé un étalement dans le temps, la préfecture s'est étonnée de ne pas avoir copie des décisions du juge, la police aux frontières déplorait de ne recevoir les décisions qu'au fil de l'eau ; la nécessité de fournir une logistique minimale (copie des décisions, matériel pour photocopie et liaison numérique) aux avocats pour la préparation des recours contre les refus d'asile a été mal anticipée¹².

¹² Cette logistique n'a été mise en place qu'après le départ des contrôleurs.

En réponse au rapport provisoire, la présidente du tribunal judiciaire fait observer que « la préfecture n'était pas autorité requérante. Le lendemain, c'est-à-dire le mercredi 16 novembre, un personnel de la préfecture est venu au tribunal et toutes les décisions lui ont été remises sur une clé USB afin qu'elle puisse exercer son droit d'appel. Les juges ont, pour certains d'entre eux, fini l'audience dans la nuit de mardi à mercredi aux alentours de minuit, voire au-delà. » Elle souligne en outre que « les décisions ont été remises au représentant de la PAF présent à l'audience, conformément à la procédure, après l'examen de chaque situation. »

Parallèlement, le préfet du Var déplore que « les échanges en amont avec l'autorité judiciaire (réunions préparatoires, visite du procureur sur site le 11 novembre afin de mettre en place des audiences foraines actées initialement par la justice) ainsi que la coopération mise en place (accusé réception, sur le site du tribunal, des appels du procureur par les cadres de la préfecture, présence du chef du bureau de l'immigration dans une salle d'audience afin de garantir la publicité des débats) n'ont pas obtenu les effets escomptés, toujours en raison des contraintes de délais. »

Au total, les difficultés de coordination ont provoqué des incompréhensions et des retards qui les ont encore aggravées et chacun s'accorde à considérer que les personnes maintenues n'ont bien compris ni leur situation, ni leurs droits. Face à cette situation, la pertinence du choix de créer une zone d'attente *ad hoc* et de ses lourdes procédures paraît bien incertaine.

RECOMMANDATION 3

L'organisation des mesures administratives et judiciaires nécessaires à la régularité du fonctionnement d'une zone d'attente temporaire doit faire l'objet d'une gestion concertée associant l'autorité administrative, les juridictions administratives et judiciaires, le barreau et les associations éventuellement présentes.

Un partage ordonné et immédiat de l'information administrative et judiciaire doit être organisé.

Les moyens de transport et la logistique nécessaires au bon déroulement d'audiences massives et contraintes dans le temps doivent être programmés.

A cet égard, des policiers anciennement présents dans le département du Var n'ont pas manqué de rappeler que lors de l'arrivée de 910 réfugiés Kurdes à Fréjus en 2001, une procédure plus souple avait été choisie : « *Soixante-douze heures après le naufrage de l'East Sea, [...] le ministère de l'Intérieur renonce finalement à mener la procédure à son terme. Il annonce que chaque étranger se disant originaire du Kurdistan irakien se verra délivrer un sauf-conduit de huit jours. Les réfugiés peuvent donc se présenter en préfecture afin d'y retirer un formulaire de demande officielle d'asile. Les naufragés de l'East Sea sont libres. Ils peuvent quitter le camp militaire.*¹³ ». Une telle attitude aurait permis de faire l'économie d'une procédure judiciaire dont la gestion s'est révélée impossible et aurait permis une prise en charge humanitaire de qualité dans des conditions comparables.

¹³ L'épopée des Kurdes de l'East Sea, Drame en cinq actes, Solenn de Royer, in Confluences Méditerranée 2002/3 (N° 42).

RECOMMANDATION 4

Avant la mise en place d'une zone d'attente temporaire, les exigences de ce statut en termes juridiques doivent être soigneusement évaluées afin qu'il ne soit utilisé que lorsque les moyens nécessaires à sa gestion peuvent être mobilisés.

6.2 L'INTERVENTION DU JUGE DES LIBERTES ET DE LA DETENTION, PRECIPITEE ET CONTRAINTE DANS LA DUREE, A DONNE LIEU A DE TRES NOMBREUSES MAINLEVEES

Les saisines du JLD par le préfet ayant été adressées presque simultanément au tribunal judiciaire de Toulon, le lundi 14 novembre vers midi, son intervention s'est déroulée dans la seule journée du mardi 15 novembre puisqu'il devait statuer dans les 24 heures de sa saisine. Quatre dossiers des personnes primitivement débarquées en Corse avaient été jugés la veille à Toulon.

La juridiction a pu bénéficier du concours des interprètes présents la veille en zone d'attente et a par conséquent connu des difficultés comparables. Elle a recruté des interprètes supplémentaires en langue arabe, mais ces derniers, non assermentés, devaient prêter serment pour chaque dossier, ce qui a ralenti encore les procédures. La mobilisation d'interprètes pour certaines langues, notamment en bengali, s'est révélée impossible.

Les maintenus, convoqués en deux vagues, à 9h et à 14h, ont rejoint le tribunal judiciaire de Toulon avec plusieurs cars affrétés par la préfecture. Ils n'étaient pas accompagnés de forces de police, mais des forces mobiles étaient présentes en nombre au tribunal. Les conditions d'attente au tribunal étaient sommaires et la durée très longue ; néanmoins, elle s'est déroulée dans le calme, certains se sont endormis, tous avaient reçu un sachet repas avant de quitter la zone d'attente. La présence policière était bienveillante et la circulation aisée notamment pour aller aux toilettes.

Les entretiens avec les avocats se déroulaient dans des locaux exigus, de manière désordonnée, mais la principale difficulté résultait là encore de l'insuffisance d'interprètes.

Le tribunal qui ne dispose en temps ordinaire que de deux JLD en a désigné trois de plus, dont la présidente elle-même. La programmation était établie pour que chaque juge connaisse dix-sept à dix-huit dossiers par demi-journée. Les audiences ont toutefois peiné à se mettre en place, certains magistrats déplorant n'avoir reçu les dossiers qu'à la dernière minute. Elles ont donc commencé en retard.

Le préfet du Var observe que « [les] difficultés ont été aggravées par la pénurie d'interprètes mobilisables dans des langues rares, ce qui a généré de surcroît un allongement des délais (cf. ci-dessus.) [...] Le recours à un interprétariat téléphonique, largement usité pour pallier l'absence de professionnels qualifiés, a contribué à un allongement significatif des délais, avec des répercussions négatives sur le traitement des situations, mais également des procédures administratives comme juridictionnelles. »

Parmi les personnes présentées au juge, certaines avaient entre temps bénéficié d'une admission sur le territoire au titre de l'asile après leur départ de la zone d'attente ; la préfecture a donc géré les désistements directement au tribunal, ce qui a contribué à allonger les délais d'attente dans les autres dossiers.

La difficulté liée au délai de 24 heures (qui expirait selon les dossiers entre 11h50 et 12h30) a été constatée d'emblée.

Les exceptions de nullité relevées dans certains dossiers sur le fondement d'erreurs de forme n'ont généralement pas été admises par les juges. En revanche, tous les dossiers qui n'ont pu être jugés dans le délai de 24 heures imparti à la juridiction ont fait l'objet de mainlevées.

Le bilan chiffré de cette journée d'audience est donc le suivant :

- Dossiers jugés : 172 ;
- Mainlevées pour non-respect du délai de 24 heures : 108 ;
- Mainlevées pour d'autres motifs : 12.

Les 108 mesures de mainlevée pour non-respect du délai de 24 heures ont fait l'objet d'un appel suspensif du parquet dans le délai de 10 heures prévu par la loi ; le préfet a formulé un appel non-suspensif pour les 12 autres.

Les 52 dossiers restants semblent s'être répartis entre 16 décisions de maintien en zone d'attente et 36 désistements de l'administration à la suite d'admissions au titre du droit d'asile. Néanmoins, ces chiffres résultant d'observations faites le lendemain sur la zone d'attente, sont peu assurés.

La cour d'appel, les 16 et 17 novembre, a confirmé les décisions des premiers juges.

Les chefs de juridiction ont déploré la difficulté d'organisation des audiences qu'ils attribuent à un défaut de concertation. Ils déplorent en particulier la notification des saisines en lot, 24 heures avant l'expiration du délai légal de quatre jours, et le fait que le nombre de dossiers initialement annoncé par la préfecture était bien moindre (une quarantaine, puis une soixantaine).

6.3 LES DEMANDES D'ENTREE AU TITRE DE L'ASILE ONT ETE TRAITES DANS L'URGENCE

L'OFPPA s'est rapidement et massivement mobilisé. Les entretiens se sont déroulés le dimanche 13 et lundi 14 novembre avec l'assistance du service de traduction par téléphone Interservices migrants (ISM), de manière plutôt fluide même si les difficultés de réseau téléphonique ont pu provoquer des coupures occasionnelles.

Les entretiens ont eu lieu d'abord dans des tentes, puis, à partir du lundi, dans des appartements. L'espacement entre les tentes a pu porter atteinte à la confidentialité ou laisser penser aux personnes en train de témoigner que leur propos étaient audibles par d'autres personnes que celles avec qui elles s'entretenaient, ce qui a pu limiter ou influencer l'expression des demandeurs d'asile. Cela a par ailleurs été relevé par une association. Les services de l'Etat présents sur place indiquent pour leur part qu'il n'y a pas eu d'atteinte à la confidentialité au regard de la faible présence policière sur le plateau.



Les tentes militaires et de la protection civile mises à disposition pour les entretiens avec l'OFPPA

Les décisions d'admission sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile ont été prises par le ministre de l'intérieur dans les 48 heures qui ont suivi.

Les officiers de protection comme les autres intervenants considèrent que cet aspect de la procédure s'est déroulé de manière satisfaisante.

En réponse au rapport provisoire, le préfet du Var considère pour sa part que « les droits des migrants ont été respectés lors des entretiens avec les officiers de protection de l'OFPPA (cf. attestation produite par l'OFPPA au Conseil d'État), de même que les droits de la défense avec la mise à disposition de bungalows au bénéfice des avocats ».

Au total, 66 décisions d'admission sur le territoire au titre de l'asile ont été prises.

Les bénéficiaires de ces admissions ont été pris en charge dès le mardi 15 novembre au matin par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Toutefois, cette opération a été retardée car de nombreux admis étaient partis pour le tribunal judiciaire avant que les décisions ne parviennent à la police aux frontières. Il a donc été nécessaire d'attendre leur retour, c'est-à-dire le milieu de l'après-midi, pour effectuer le transport vers un centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

Les refus d'admission au titre de l'asile n'ont en revanche été notifiés que tardivement, le mercredi 16 novembre en fin d'après-midi, après le départ du CGLPL. Selon les informations recueillies, la notification de ces décisions se serait déroulée de manière collective par « groupes de nationalité » avec un interprétariat téléphonique. Aucune information n'a été fournie à cette occasion, aucun dialogue n'a été possible.

A la fin de la visite du CGLPL, le barreau de Toulon se préparait à intervenir dans la zone d'attente pour préparer les recours contre les décisions de refus. Deux avocats « publicistes » seulement devaient être mobilisés pour 74¹⁴ recours potentiels qui doivent être introduits dans les 48 heures suivant la notification de la décision de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile.

L'incidence des mainlevées prises par le JLD aura eu pour effet d'en réduire le nombre, mais nul, pas même la police, n'était en mesure d'apprécier dans quelles proportions, faute d'outil permettant de comparer la liste nominative des refus d'admission et celle des maintiens en zone d'attente. Seules les personnes figurant simultanément sur ces deux listes conservaient un intérêt à agir devant le juge administratif.

¹⁴ Estimation au 15 novembre 2022 au soir.

Postérieurement à sa visite, le CGLPL a été informé des modalités de recours devant le juge administratif et des décisions prises par lui.

Le tribunal administratif a éprouvé les mêmes difficultés que le tribunal judiciaire à anticiper le nombre des affaires susceptibles de lui être soumises. Les dix-sept magistrats de la juridiction avaient été mobilisés et la cour administrative d'appel avait été informée du risque d'avoir à mobiliser d'autres magistrats, ce qui ne s'est finalement pas produit car trois juges seulement ont été nécessaires. Le tribunal a rencontré les plus grandes difficultés pour mobiliser des interprètes dont l'intervention a dû être improvisée.

En réponse au rapport provisoire, la présidente du tribunal administratif « partage [le] constat [du CGLPL] : grande difficulté à obtenir des informations fiables pour se préparer à traiter d'éventuels contentieux et un déficit très sérieux d'interprètes dans toutes les langues (c'est notre quotidien) et notamment en bengali. Les textes prévoient qu'ils peuvent être sollicités, mais dans les faits il y a peu d'interprètes et le manque est structurel. Aussi les personnes objets des décisions administratives et judiciaires ne comprennent absolument rien à ce qui se passe et pourtant les concerne. »

En définitive, 29 recours ont été présentés au tribunal le vendredi 18 novembre, jusqu'en fin de journée - soit dans la limite du délai de recours.

- Audience du samedi 19 novembre 2022, 10 dossiers enrôlés à 11h :

4 personnes ont été présentées par la police aux frontières ; un non-lieu (le visa d'entrée ayant été produit à l'audience) et trois rejets (confirmant les mesures) ont été notifiés sur le siège.

Les 6 autres dossiers ont fait l'objet de 5 non-lieux et d'une irrecevabilité (visa obtenu avant la saisine du tribunal administratif).

- Audiences du lundi 21 novembre 2022, 19 dossiers enrôlés à 9h et 14h30 :

7 personnes ont été présentées par la police aux frontières sur la journée d'audience, dont une femme accompagnant trois enfants. Trois annulations ont été prononcées sur le siège (dont la décision de non-admission concernant la famille), une décision a été confirmée.

Les 15 autres dossiers ont été mis en délibéré. Ils ont fait l'objet de 9 annulations des mesures et de 6 rejets des requêtes. L'ensemble des jugements a été notifié le jeudi 24 novembre 2022.

Ainsi, sur 29 dossiers, il a été prononcé une irrecevabilité, 6 non-lieux, 12 annulations, et 10 rejets.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la présidente du tribunal administratif de Toulon estime que « nous ne disposons que d'une salle d'audience. Nous avons pu traiter 29 recours (10 le samedi et 19 le lundi), mais dans l'hypothèse de requêtes nombreuses et déposées quasi en même temps, nous aurions eu de très grandes difficultés matérielles, notamment, à les traiter dans la mesure où la configuration des lieux n'est pas adaptée. Sauf à ne pas respecter le délai de 72h.

[L'article L. 352-5 du CESEDA] prévoit que l'audience peut également se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente avec un système reliant les salles d'audiences par un moyen de communication audio-visuelle ; mais au cas d'espèce, je pense qu'il n'y avait pas de salle d'audience dans la zone d'attente temporaire et s'il y en avait eu une, je ne suis pas sûre que nous aurions pu relier cette salle avec celle du tribunal. »

Le CGLPL prend acte de cette difficulté ; il rappelle son avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visio-conférence à l'égard des personnes privées de liberté dans lequel il recommande qu'il n'y ait pas de visio-conférence sans recueil du consentement éclairé de toute personne demanderesse ou défenderesse ; que la visio-conférence soit exceptionnelle dans les matières où

les questions de fait l'emportent sur des questions de pur droit ou quand la personnalité de l'intéressé ou ses explications sont un élément déterminant de la décision à prendre et que la loi n'autorise la visio-conférence que si la présence de l'intéressé aux débats met en péril l'ordre public, si c'est le seul moyen pour qu'un conseil assiste l'intéressé ou si c'est l'unique moyen de respecter le délai raisonnable dans lequel la procédure doit s'accomplir.

6.4 L'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE) A DISPENSE UN ACCOMPAGNEMENT JURIDIQUE SUR LA BASE DU BENEVOLAT

L'intervention de l'ANAFE dans les zones d'attente, quoique permise par la loi, n'est pas organisée comme l'est celle des associations d'assistance juridique en centres de rétention administrative, ce qui explique qu'elle n'intervienne que par l'intermédiaire de bénévoles dont la présence est intermittente. Le CGLPL a, à plusieurs reprises, dénoncé cette lacune.

RECOMMANDATION 5

Le CGLPL rappelle sa recommandation que l'intervention d'associations d'assistance juridique dans les zones d'attente soit organisée et rémunérée comme elle l'est dans les centres de rétention administrative

Au cas particulier, l'ANAFE, qui a, comme tous les autres intervenants, rencontré des difficultés de traduction, a pu être librement présente sur les lieux, même si elle n'a bénéficié d'un local dédié qu'à partir du dimanche 13 novembre.

7. LES DEPLACEMENTS, LES PROCEDURES DE RENVOI ET LA LIBERATION

7.1 LE DEPART DE LA ZONE D'ATTENTE A ETE FAVORISE

Depuis le début de l'opération, l'Etat a cherché à hâter la sortie de la zone d'attente. Ainsi, les mineurs non accompagnés, identifiés dès le débarquement, ne sont passés qu'en transit sur la zone d'attente où ils n'ont pas dormi. L'aide sociale à l'enfance les a pris en charge immédiatement. De même, dès réception des décisions d'admission au titre de l'asile, celles-ci ont été notifiées et l'OFII est intervenu pour prendre en charge les personnes concernées. Le mouvement a été effectué dans la journée.

Seule exception à cette célérité, les deux personnes dont le placement avait été levé le lundi 14 novembre par le JLD étaient restées sur place faute de perspective de prise en charge à l'extérieur. Au moment de la visite, la préfecture recherchait une solution d'hébergement en lien avec des associations. Les mainlevées massives intervenues le lendemain ont rendu la question plus complexe.

Le caractère suspensif de l'appel a au moins permis de ne pas contraindre l'administration à libérer les étrangers concernés sans préparation et sans solution d'hébergement. Dans le cas où cette libération aurait été nécessaire, la préfecture semble avoir envisagé de transformer une partie importante de la zone d'attente en centre d'hébergement dans lequel les étrangers auraient pu demeurer tout en étant libres d'aller et venir. Cette formule n'a toutefois pas été retenue en raison de sa fragilité juridique.

7.2 LA BONNE COMPREHENSION DES MESURES ET DE LEURS CONSEQUENCES PAR LES PERSONNES MAINTENUES N'EST PAS CERTAINE

L'information des étrangers sur ce point présente les mêmes limites que sur les autres : rapidité, complexité et absence de traduction. Par exemple certains n'avaient pas compris que le départ du centre était définitif et qu'ils devaient prendre leurs affaires et rendre leur clé.

Néanmoins des mesures d'accompagnement utiles ont été prises :

- Une intervenante de la Croix-Rouge parlant arabe était présente à l'embarquement de l'autobus ;
- L'Ordre de Malte a été sollicité pour accompagner les migrants dans les autobus jusqu'à leur arrivée dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile ;
- L'équipe de la Croix-Rouge chargée du maintien des liens familiaux a donné à chacun les consignes nécessaires pour contacter ses proches ou, à défaut, la Croix-Rouge.

Comme l'ensemble des mesures, le départ des migrants s'est déroulé dans le plus grand calme.