



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE AMUUR c. FRANCE

(Requête n° 19776/92)

ARRÊT

STRASBOURG

25 juin 1996

En l'affaire Amuur c. France ¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A ², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. BERNHARDT, président,

L.-E. PETTITI,

R. MACDONALD,

C. RUSSO,

Mme E. PALM,

MM. J.M. MORENILLA,

J. MAKARCZYK,

P. KURIS,

U. LOHMUS,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 janvier, 22 février et 20 mai 1996, Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 1er mars 1995, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47). A son origine se trouve une requête (n° 19776/92) dirigée contre la République française et dont quatre ressortissants somaliens, M. Mahad Abdi Amuur, Mlle Lahima Amuur, M. Abdelkader Abdi Amuur et M. Mohammed Abdi Amuur, avaient saisi la Commission le 27 mars 1992 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 5 de la Convention (art. 5).

¹ L'affaire porte le n° 17/1995/523/609. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) (1er octobre 1994) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, l'avocate qui avait représenté les requérants devant la Commission a souligné l'impossibilité dans laquelle elle se trouvait de prendre contact avec eux et a affirmé que les termes du mandat produit devant la Commission couvraient aussi la procédure devant la Cour. Le 5 mai 1995, le président de la Cour l'a informée que la production d'un nouveau mandat ne s'imposait pas.

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L.-E. Pettiti, juge élu de nationalité française (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement A). Le 5 mai 1995, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. R. Macdonald, M. C. Russo, Mme E. Palm, M. J.M. Morenilla, M. J. Makarczyk, M. P. Kuris et M. U. Lohmus, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement français ("le Gouvernement"), l'avocate des requérants et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Le mémoire des requérants est parvenu au greffe le 26 septembre 1995, et celui du Gouvernement le 29. Le 3 novembre, le secrétaire de la Commission a indiqué que le délégué n'entendait pas formuler d'observations écrites.

Le 22 décembre 1995, les conseils des requérants ont déposé un mémoire complémentaire dans lequel ils précisaient les prétentions de ces derniers en vertu de l'article 50 de la Convention (art. 50).

Le 16 janvier 1996, le président a décidé, eu égard aux circonstances particulières de l'affaire, d'accueillir la demande d'assistance judiciaire que les avocats avaient introduite en lieu et place des intéressés (article 4 de l'addendum au règlement A).

5. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 23 janvier 1996, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. J.-F. Dobelle, directeur adjoint des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agent,*

J. Lapouzade, conseiller de tribunal administratif,
détaché à la direction des affaires juridiques
du ministère des Affaires étrangères,

Mme M. Pauti, chef du bureau du droit comparé et du droit
international à la direction des libertés publiques
et des affaires juridiques
du ministère de l'Intérieur, *conseillers;*

- pour la Commission

M. A. Weitzel,

délégué;

- pour le requérant

Mes P. Taelman, avocate,

D. Monget-Sarrail, avocate,

L. Roques, avocate,

conseils.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Weitzel, Mes Taelman et Roques, et M. Dobelle. Les conseils des requérants ont produit des documents à l'occasion des débats.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPECE

6. Les requérants, Mahad, Lahima, Abdelkader et Mohammed Amuur, sont des ressortissants somaliens appartenant à la même fratrie et nés respectivement en 1970, 1971, 1973 et 1975.

A. Le refus d'entrée sur le territoire et l'échec des demandes d'admission au statut de réfugié

7. Les intéressés arrivèrent le 9 mars 1992 à l'aéroport de Paris- Orly, par un vol de la compagnie aérienne syrienne en provenance de Damas (Syrie), où ils avaient séjourné pendant deux mois après avoir transité par le Kenya; ils prétendaient qu'ils avaient fui la Somalie car, après le renversement du régime du président Siyad Barre, leur vie se trouvait en danger, et que plusieurs membres de leur famille avaient été assassinés. Cinq cousins germains et treize autres ressortissants somaliens (dont onze enfants) arrivèrent, certains par le même vol, d'autres, le 14 mars, en provenance du Caire. Toutefois, la police de l'air et des frontières leur refusa l'entrée sur le territoire français au motif que leur passeport était falsifié; elle les consigna à l'hôtel Arcade dont une partie, louée par le ministère de l'Intérieur, était transformée en zone d'attente de l'aéroport d'Orly.

Selon les intéressés, des fonctionnaires de police les déposaient très tôt le matin au salon Espace de l'aéroport et les ramenaient le soir à l'hôtel Arcade.

8. Le 12 mars, le ministre de l'Intérieur examina, conformément à l'article 12 du décret n° 82-442 du 27 mai 1982 (paragraphe 16 ci-dessous), une demande d'admission des requérants au titre du droit d'asile.

Ces derniers bénéficièrent d'une assistance juridique à partir du 24 mars, date à laquelle une association humanitaire, la CIMADE, qui s'était entre-temps informée de leur situation, les mit en contact avec un avocat.

9. Le 25 mars, les intéressés sollicitèrent, auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ("l'OFPRA"), leur admission au statut de réfugié en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Le 31 mars, l'OFPRA se déclara incompétent au motif qu'ils n'avaient pas obtenu une autorisation provisoire de séjour en France.

10. Le 26 mars, ils saisirent, suivant assignation d'heure à heure, le juge des référés près le tribunal de grande instance de Créteil d'une demande tendant à ce que l'on mette fin à la voie de fait que constituait, selon eux, leur maintien à l'hôtel Arcade.

B. Le renvoi des requérants en Syrie

11. Le 29 mars, à 13 h 30, après un refus d'entrée opposé par le ministre de l'Intérieur, les intéressés furent renvoyés en Syrie, qui, selon le Gouvernement, avait accepté de les accueillir. Les dix-huit autres ressortissants somaliens (paragraphe 7 ci-dessus) non renvoyés furent reconnus réfugiés politiques par décision de l'OFPRA du 25 juin 1992.

Le 10 juin, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ("le HCR") communiqua au ministère de l'Intérieur un message télécopié ainsi libellé:

"Les quatre personnes ont été réadmissées sans difficulté sur le territoire syrien suite aux garanties que l'Ambassade de France avait obtenues en la matière auprès des autorités compétentes syriennes. Les quatre ressortissants somaliens devaient approcher ultérieurement notre Bureau en vue de la détermination de leur statut. Nous sommes cependant à ce jour sans nouvelles de leur part et vous tiendrons informés éventuellement de tout développement ultérieur."

Devant la Commission, les requérants alléguèrent que lesdites garanties avaient été données après leur éloignement de la France. Pour sa part, le Gouvernement déclara à l'audience devant la Cour qu'il avait reçu du HCR, le 29 juillet 1992, un nouveau message télécopié, rédigé comme suit:

"La délégation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Damas vient d'informer que les quatre conjoints Amuuravaient été récemment reconnus réfugiés par le HCR, sur la base du paragraphe 68 de son statut. (...) La Syrie accordant l'asile aux personnes reconnues réfugiées par le HCR sur la base de son statut, ces ressortissants somaliens n'étaient pas exposés à un risque de refoulement vers leur pays d'origine."

C. L'ordonnance du tribunal de grande instance de Créteil

12. Le 31 mars, le tribunal de grande instance de Créteil constata par une ordonnance de référé l'illégalité de la détention des requérants et décida leur mise en liberté. La partie pertinente de sa décision se lit ainsi:

"Si la régularité des décisions de refus d'admission des étrangers (...) ne saurait faire l'objet d'un contrôle de la part du juge des référés, (...) il reste que la rétention actuellement exercée par le ministre de l'Intérieur dans des locaux qui, au demeurant, ne sont pas situés en zone internationale, n'est prévue par aucun texte de loi, ce qui est d'ailleurs implicitement reconnu par le ministre de l'Intérieur.

Au surplus, en l'état des textes applicables en France, qu'ils soient législatifs ou constitutionnels, aucune rétention ne peut être exercée par l'autorité administrative hors les cas prévus par l'ordonnance de 1945 dans son article 35 bis, lequel laisse au demeurant au contrôle du juge judiciaire.

Il y a donc lieu de considérer en l'état actuel de notre droit, et quelles que soient les conditions matérielles d'entrée des étrangers concernés, qu'il y a privation arbitraire de liberté pour les demandeurs et, en conséquence, qu'il existe une voie de fait qu'il appartient au juge des référés de faire cesser.

Il sera donc fait injonction au ministre de l'Intérieur de remettre en liberté les demandeurs."

Le ministère public n'interjeta pas appel de cette ordonnance.

D. L'action devant la Commission des recours des réfugiés

13. Entre-temps, le 30 mars, les intéressés avaient saisi, par l'intermédiaire de leur avocat, la Commission des recours des réfugiés. Ils l'invitaient à déclarer la décision du ministre de l'Intérieur leur refusant l'entrée sur le territoire français ainsi que celle les renvoyant en Syrie contraires aux dispositions suivantes: l'article 5 par. b) de la loi du 25 juillet 1952 relatif au caractère suspensif de la saisine de ladite commission, l'article 31 par. 1 de la Convention de Genève, qui interdit l'application de sanctions pénales pour l'entrée ou le séjour irréguliers des réfugiés sur le territoire d'un Etat, l'article 33 par. 1 de la même Convention, qui prohibe le refoulement d'un réfugié vers un pays où sa vie serait menacée.

14. Le 17 avril 1992, la Commission des recours débouta les requérants; elle estima que les décisions d'éloignement du territoire français ne remettaient pas en cause le caractère suspensif du recours dès lors que la Commission était saisie postérieurement à l'exécution de ces décisions, que les intéressés n'avaient fait l'objet d'aucune poursuite pénale et que le gouvernement français avait obtenu des autorités syriennes des assurances quant à la vie et la liberté des requérants.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La demande d'admission au statut de réfugié

15. Une circulaire du premier ministre du 17 mai 1985, relative aux demandeurs d'asile, prévoit que l'admission provisoire au séjour en France des étrangers demandeurs d'asile requiert la délivrance successive de deux documents: une autorisation provisoire de séjour "en vue de démarches auprès de l'OFPRA", d'une durée d'un mois, et un récépissé portant la mention "a sollicité l'asile", décerné pour une période renouvelable de trois mois et valant autorisation provisoire de séjour et de travail. Les démarches susmentionnées ne sont cependant accessibles qu'aux personnes admises sur le territoire national; la décision d'admettre ainsi un étranger est de la compétence du ministre de l'Intérieur.

16. Selon la procédure prévue dans le décret n° 82-442 du 27 mai 1982, en vigueur à l'époque des faits, "lorsque le contrôle des personnes à la frontière est assuré par les fonctionnaires de la police nationale, la décision de refus d'entrée en France opposée à l'étranger est prise (...) par le fonctionnaire investi des fonctions de chef de poste (...)"; l'article 12 du même décret précise que "lorsque l'étranger qui se présente à la frontière demande à bénéficier du droit d'asile, la décision du refus d'entrée en France ne peut être prise que par le ministre de l'Intérieur, après consultation du ministre des Affaires étrangères". Selon la pratique suivie, ledit ministre demandait à titre consultatif l'avis du représentant du HCR.

17. L'article 5, troisième alinéa, de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France dispose:

"Tout refus d'entrée doit faire l'objet d'une décision écrite, (...) spécialement motivée d'après les éléments de l'espèce, dont le double est remis à l'intéressé. L'étranger auquel est opposé un refus d'entrée est mis en mesure d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix."

La loi n° 89-548 du 2 août 1989 a ajouté aux dispositions précédentes l'alinéa suivant, applicable au moment des faits de la cause:

"En aucun cas, le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration du délai d'un jour franc. L'étranger auquel est opposé un refus d'entrée peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps strictement nécessaire à son départ, dans les conditions prévues à l'article 35 bis."

18. L'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, en vigueur à l'époque des faits, disposait:

"Peut être maintenu, s'il y a nécessité absolue, par décision écrite motivée du préfet dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger qui:

1° Soit n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français;

2° Soit, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, ne peut quitter immédiatement le territoire français;

3° Soit, devant être reconduit à la frontière, ne peut quitter immédiatement le territoire français.

Pour l'application du 1° du présent article, le préfet peut déléguer sa signature à un fonctionnaire ayant la qualité d'officier de police judiciaire.

Le Procureur de la République en est immédiatement informé.

L'étranger est immédiatement informé de ses droits par l'intermédiaire d'un interprète s'il ne connaît pas la langue française.

Quand un délai de vingt-quatre heures s'est écoulé depuis la décision de maintien, le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège désigné par lui est saisi; il lui appartient de statuer par ordonnance, après audition de l'intéressé, en présence de son conseil, s'il en a un, ou de son conseil dûment averti, sur une ou plusieurs des mesures de surveillance et de contrôle nécessaires à son départ ci-après énumérées:

Remise à un service de police ou de gendarmerie de tous documents justificatifs de l'identité, notamment du passeport, en échange d'un récépissé valant justification de l'identité;

Assignation à un lieu de résidence;

A titre exceptionnel, prolongation du maintien dans les locaux visés au premier alinéa. L'ordonnance de prolongation du maintien court à compter de l'expiration du délai de vingt-quatre heures fixé au présent alinéa.

L'application de ces mesures prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de six jours à compter de l'ordonnance mentionnée ci-dessus."

B. Le maintien dans la zone internationale

1. La circulaire du 26 juin 1990

19. A l'époque des faits, la pratique du maintien dans la zone internationale, dite aussi zone de transit, faisait l'objet d'une circulaire du ministre de l'Intérieur (non publiée), du 26 juin 1990, relative aux

procédures de non-admission d'étrangers aux frontières. Les passages pertinents de cette circulaire se lisaient ainsi:

"(...) L'étranger qui fait l'objet d'un refus d'entrée et qui est en attente de départ a le droit d'être libre dans la zone internationale, lorsqu'elle existe et qu'elle présente des installations convenablement adaptées aux types de surveillance et d'hébergement requis par l'étranger en cause. Il convient alors de pourvoir à son hébergement et de prendre les mesures nécessaires pour qu'il ne pénètre pas sur le territoire français.

(...)

III.2.1. Le maintien dans la zone internationale

En pratique, il existe une zone internationale, essentiellement dans certains ports et aéroports.

(...)

Est réputée zone internationale, dans les aéroports, la zone étanche (ou pouvant être rendue telle) affectée à l'arrivée des vols internationaux et située entre le point d'arrivée des passagers et les contrôles de police.

Subsidiairement, un hôtel situé à proximité immédiate du port ou de l'aéroport peut être affecté à l'hébergement des étrangers non admis et auxquels il n'est pas fait application des dispositions de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sans que ce déplacement puisse être assimilé à une entrée sur le territoire. Les étrangers concernés sont informés de ces conditions.

(...)

Le maintien en zone internationale des étrangers ayant fait l'objet d'un refus d'entrée donne lieu de la part des services de contrôle aux frontières à une surveillance appropriée, mais qui ne peut en aucun cas se traduire par l'isolement complet des intéressés dans un local clos.

(...)

III.2.3. Droits de l'étranger

(...) En conséquence, dans tous les cas, l'étranger refoulé aura la possibilité, une fois la décision de refus d'entrée prise, d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, conformément aux déclarations enregistrées dans la notification, son consulat ou le conseil de son choix; dans la pratique, ce sont les services ayant prononcé le refus d'admission qui mettront l'étranger concerné en mesure de communiquer avec les personnes énumérées. Vous lui accorderez donc l'accès à un téléphone et aux informations téléphoniques utiles, étant entendu que cet appel ne doit pas dépasser le territoire national, et rester d'une durée raisonnable.

(...)

III.2.5. Demandeurs d'asile

(...)

Sans qu'il y ait lieu de décrire la procédure de traitement d'une demande d'asile à la frontière, il est rappelé qu'aucune décision de mise en rétention administrative ne peut être prise à l'égard de l'intéressé, tant que l'éventuelle décision de refus d'entrée n'a pas été notifiée.

Lorsqu'un étranger déclare demander l'asile alors qu'une décision de refus d'entrée lui a déjà été notifiée, l'étranger n'ayant pas pénétré sur le territoire, la demande est considérée comme une demande d'asile à la frontière et portée dans les meilleurs délais à la connaissance de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques qui fera connaître après instruction du dossier la décision prise en application des dispositions de l'article 12 du décret n° 82-442 du 27 mai 1982.

(...)"

2. La loi du 6 septembre 1991

20. La loi du 6 septembre 1991 portant modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France constitue la première tentative de légiférer en matière de zones de transit. Lors de la présentation à l'Assemblée nationale du projet de l'article 8 de la loi du 6 septembre 1991, le ministre de l'Intérieur avait soutenu que "les étrangers dans cette situation ne sont pas retenus, puisqu'ils ne sont pas sur le territoire français, car ils sont libres de partir à tout moment" (Journal officiel, 19 décembre 1991, p. 8256).

L'article 8 par. 1 de cette loi insérerait dans l'ordonnance précitée un article 35 quater, aux termes duquel:

"(...) l'étranger qui n'a pas été autorisé à entrer sur le territoire français à la frontière aérienne ou maritime ou qu'il a demandé son admission à cette frontière au titre de l'asile peut être maintenu dans la zone de transit du port ou de l'aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ ou à l'examen de sa demande d'admission sur le territoire et pour une durée qui ne peut excéder vingt jours. Cette zone, qui est délimitée par arrêté du préfet, s'étend des points d'embarquement ou de débarquement sur le territoire français aux postes où sont effectués les contrôles des personnes à l'entrée et à la sortie du territoire. Elle peut être étendue pour inclure dans son périmètre un ou plusieurs lieux d'hébergement (...), le maintien en zone de transit est prononcé par une décision écrite et motivée du chef du service de contrôle aux frontières ou d'un fonctionnaire désigné par lui, titulaire du grade d'inspecteur. Cette décision est inscrite sur un registre mentionnant l'état civil de l'étranger concerné et les conditions de son maintien; (...) l'étranger est libre de quitter à tout moment la zone de transit pour toute destination étrangère de son choix (...)"

3. La décision du Conseil constitutionnel, du 25 février 1992

21. Saisi par le premier ministre en vertu de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel jugea, le 25 février 1992, l'article 8 de la loi du 6 septembre 1991 contraire à la Constitution par les motifs suivants:

"Il y a lieu de relever à cet égard que le maintien d'un étranger en zone de transit 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;

Mais le maintien d'un étranger en zone de transit, en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée, a néanmoins pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne qui en fait l'objet au sens de l'article 66 de la Constitution; que si la compétence pour décider du maintien peut être confiée par la loi à l'autorité administrative, le législateur doit prévoir, selon des modalités appropriées, l'intervention de l'autorité judiciaire pour que celle-ci exerce la responsabilité et le pouvoir de contrôle qui lui reviennent;

Quelles que soient les garanties dont les dispositions de l'article 35 quater entourent le maintien en zone de transit des étrangers, ces dispositions ne prévoient pas l'intervention de l'autorité judiciaire en vue d'autoriser, s'il y a lieu, la prolongation du maintien, et en lui permettant ainsi d'apprécier, de façon concrète, la nécessité d'une telle mesure; qu'en tout état de cause, sa durée ne saurait excéder un délai raisonnable;

Il suit de là qu'en conférant à l'autorité administrative le pouvoir de maintenir durablement un étranger en zone de transit, sans réserver la possibilité pour l'autorité judiciaire d'intervenir dans les meilleurs délais, l'article 35 quater ajouté à l'ordonnance du 2 novembre 1945 par l'article 8-I de la loi déferée est, en l'état, contraire à la Constitution."

4. Le jugement du tribunal de grande instance de Paris, du 25 mars 1992

22. Le 25 mars 1992, le tribunal de grande instance de Paris, statuant sur une action en dommages-intérêts intentée par trois demandeurs d'asile qui avaient été maintenus dans la zone internationale à l'hôtel Arcade de l'aéroport de Roissy, estima:

"(...) le maintien de l'étranger dans les locaux de l'hôtel Arcade, en raison du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée, - laquelle n'est fixée par aucun texte et dépend de la seule décision de l'administration, sans le moindre contrôle judiciaire -, a pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne qui en fait l'objet; qu'il n'est pas nécessaire, pour que l'atteinte à la liberté d'aller et venir soit caractérisée, qu'il y ait privation absolue de cette liberté; qu'il suffit que, comme en l'espèce, la personne ait vu sa liberté gravement restreinte par suite de la décision qui la prive;

(...) le défendeur n'est pas fondé à soutenir, pour écarter le grief d'atteinte à la liberté individuelle, que l'étranger serait seulement empêché d'entrer en France, en étant retenu dans un lieu devant être considéré comme une "extension" de la zone internationale de l'aéroport; qu'en effet, il n'est pas justifié de l'existence d'un texte, national ou international, conférant une quelconque extra-territorialité à tout ou

partie des locaux de l'hôtel Arcade, situé au demeurant hors de l'enceinte de l'aéroport et de la zone "sous douane" de celui-ci;

(...) en l'état, cette zone qui constitue une fiction juridique, ne saurait être soustraite aux principes fondamentaux de la liberté individuelle;

(...) la prérogative incontestable de l'administration, seule compétente en matière de police des étrangers pour prendre des décisions de refus d'accès au territoire national, même, sous les conditions précisées à l'article 12 du décret du 27 mai 1982, en cas de présentation d'une demande d'asile, ne permet pas cependant au ministre de l'Intérieur d'entraver la liberté de l'étranger hors les cas et conditions déterminés par la loi;

(...)

(...) en l'état de la législation française concernant les étrangers, l'autorité administrative ne peut priver temporairement un individu de sa liberté d'aller et venir que dans les hypothèses et suivant les modalités définies par les articles 5, dernier alinéa, et 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, applicables notamment au refus d'entrée d'un étranger en France, qui fixent la durée maximale de la rétention et prévoient l'intervention obligatoire du président du tribunal de grande instance pour en autoriser la prolongation au-delà d'un délai de 24 heures;

(...) en l'absence de norme spécifique régissant le maintien en zone internationale du demandeur d'asile pendant le délai indispensable à l'examen par l'administration de la recevabilité de la requête, l'administration n'est pas davantage fondée à invoquer à son profit un droit nécessaire et général à maintenir l'étranger dans cette zone surveillée."

Le ministère public interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel de Paris; toutefois, le 23 septembre 1992, l'affaire fut radiée du rôle faute pour l'appelant d'avoir conclu dans les délais.

5. La loi du 6 juillet 1992

23. A la suite de la décision précitée du Conseil constitutionnel (paragraphe 21 ci-dessus), le parlement a adopté la loi n° 92-625 du 6 juillet 1992, elle-même modifiée par la loi n° 94-1136 du 27 décembre 1994. Ce texte, qui comme le précédent (paragraphe 20 ci-dessus), insère un article 35 quater à l'ordonnance du 2 novembre 1945, dispose:

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

Il est immédiatement informé de ses droits et de ses devoirs, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'un interprète. Mention est faite sur le registre mentionné ci-dessous, qui est émarginé par l'intéressé.

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

II. Le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée qui ne peut excéder quarante-huit heures par une décision écrite et motivée du chef de service de contrôle aux frontières ou d'un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade d'inspecteur. Cette décision est inscrite sur un registre mentionnant l'état civil de l'intéressé et la date et l'heure auxquelles la décision de maintien lui a été notifiée. Elle est portée sans délai à la connaissance du Procureur de la République. Elle peut être renouvelée dans les mêmes conditions et pour la même durée.

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

III. Le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale peut être autorisé, par le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège délégué par lui, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours. L'autorité administrative expose dans sa saisine les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente. Le président du tribunal ou son délégué statue par ordonnance, après audition de l'intéressé, en présence de son conseil s'il en a un, ou celui-ci dûment averti. L'étranger peut demander au président ou à son délégué qu'il lui soit désigné un conseil d'office. Il peut également demander au président ou à son délégué le concours d'un interprète et la communication de son dossier. Le président ou son délégué statue au siège du tribunal de grande instance, sauf dans les ressorts définis par décret en Conseil d'Etat. Dans un tel cas, sous réserve de l'application de l'article 435 du nouveau code de procédure civile, il statue publiquement dans une salle d'audience spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire.

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

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

V. Pendant toute la durée du maintien en zone d'attente, l'étranger dispose des droits qui lui sont reconnus au deuxième alinéa du II. Le Procureur de la République ainsi que, à l'issue des quatre premiers jours, le président du tribunal de grande instance ou son délégué peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien et se faire communiquer le registre mentionné au II.

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

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

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

VIII. Si le départ de l'étranger du territoire national ne peut être réalisé à partir de la gare, du port ou de l'aéroport dont dépend la zone d'attente dans laquelle il est maintenu, l'étranger peut être transféré vers toute zone d'attente d'une gare, d'un port ou d'un aéroport à partir desquels son départ peut effectivement avoir lieu.

Lorsque la décision de transfert doit intervenir dans le délai de quatre jours à compter de la décision initiale de maintien en zone d'attente, elle est prise dans les conditions prévues au II du présent article.

Lorsque le transfert est envisagé après le délai de quatre jours à compter de la décision initiale de maintien, l'autorité administrative en informe le président du tribunal de grande instance ou son délégué au moment où elle les saisit dans les conditions prévues aux III et IV du présent article.

Dans les cas où la prolongation ou le renouvellement du maintien en zone d'attente ont été accordés, l'autorité administrative informe le président du tribunal de grande instance ou son délégué ainsi que le Procureur de la République de la nécessité de transférer l'étranger dans une autre zone d'attente et procède à ce transfert.

La prolongation ou le renouvellement du maintien en zone d'attente ne sont pas interrompus par le transfert de l'étranger dans une autre zone d'attente."

Plus précisément, la loi du 27 décembre 1994 élargit et assouplit le dispositif instauré par la loi du 6 juillet 1992: la procédure de l'article 35 quater de l'ordonnance de 1945 s'applique dorénavant à l'étranger qui arrive en France par voie ferroviaire. Les gares ferroviaires concernées, qui doivent être "ouvertes au trafic international", seront désignées par un arrêté du ministre de l'Intérieur et les zones d'attente seront délimitées par le représentant de l'Etat dans le département. De plus, la zone d'attente ne se définit plus comme une zone de débarquement et de contrôle, exceptionnellement étendue à des espaces en dépendant directement; elle peut désormais inclure sur l'emprise ou à proximité de la gare, du port ou de l'aéroport, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers des prestations de type hôtelier. En outre, et afin d'éviter toute confusion entre les zones d'attente prévues à l'article 35 quater de l'ordonnance de 1945 et les centres de rétention mentionnés à l'article 35 bis de celle-ci, ladite loi précise que les locaux servant pour les uns et pour les autres doivent être matériellement distincts et séparés.

6. Le décret du 15 décembre 1992

24. Le décret n° 92-1333 du 15 décembre 1992 fixe les règles de procédure applicables aux actions intentées conformément à l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et prévoit une aide juridictionnelle pour les étrangers qui font l'objet de ces procédures. Selon le décret, le président du tribunal de grande instance compétent pour autoriser le maintien d'un étranger dans la zone d'attente au-delà de quatre ou de douze jours (paragraphe 23 ci-dessus) est saisi par une simple requête, motivée, datée, signée et accompagnée de toutes les pièces justificatives utiles, émanant du chef du service de contrôle aux frontières. Il avise l'étranger de son droit de choisir un avocat ou il lui en fait désigner un d'office si l'étranger le demande. La requête et les pièces qui y sont jointes peuvent, dès leur arrivée au greffe, être consultées par l'avocat de l'étranger; elles peuvent être également consultées, avant l'ouverture des débats, par l'étranger lui-même, éventuellement assisté par un interprète, s'il ne connaît pas suffisamment la langue française.

7. Le décret du 2 mai 1995

25. Le décret n° 95-507 du 2 mai 1995 détermine les conditions d'accès du délégué du HCR ou de ses représentants ainsi que des associations humanitaires à la zone d'attente d'une gare ferroviaire ouverte au trafic international, d'un port ou d'un aéroport, définie par l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (paragraphe 23 ci-dessus).

Il prévoit notamment que les représentants du HCR et des associations humanitaires, dont l'accès en zone d'attente est subordonné à un agrément individuel accordé par le ministre de l'Intérieur, peuvent s'entretenir confidentiellement avec les personnes y maintenues et qu'une réunion est organisée annuellement sur le fonctionnement de ces zones entre ces représentants et le ministre de l'Intérieur.

III. LES TRAVAUX DANS LE CADRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

A. Le rapport de l'Assemblée parlementaire sur l'arrivée de demandeurs d'asile dans les aéroports européens, du 12 septembre 1991

26. Le 12 septembre 1991, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a dressé un rapport sur l'arrivée de demandeurs d'asile dans les aéroports européens. Ce document, qui présentait un bref aperçu de la situation existant à l'époque dans six grands aéroports européens visités par son rédacteur, relevait en ce qui concerne Roissy-Charles-de-Gaulle à Paris:

"Les demandeurs d'asile présentent leur requête à la police des frontières, après quoi c'est à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qu'il incombe d'octroyer ou non le statut de réfugié.

Ni interprètes ni assistance juridique ne sont prévus pour les demandeurs d'asile immédiatement après le dépôt de leur demande: l'assistance n'est accordée qu'après l'entrée en France.

Les demandeurs d'asile sont détenus dans une zone dite internationale de l'aéroport, ce qui signifie qu'ils ne se trouvent pas encore sur le territoire français et, donc, que les autorités françaises ne sont pas légalement tenues d'examiner leur demande, comme elles le sont dans le cas d'une requête présentée par une personne déjà présente sur leur territoire. La zone internationale n'a pas de base juridique et doit être considérée comme un dispositif permettant d'éviter les obligations.

Durant leur détention les demandeurs d'asile n'ont pas la possibilité de rencontrer des travailleurs sociaux, ni en fait de communiquer avec le monde extérieur. De plus, les demandeurs d'asile n'ont pas toujours accès au téléphone. Un aumônier peut leur rendre visite avec la permission de la police des frontières. Enfin, aucun équipement récréatif ou éducatif n'est mis à leur disposition.

Il n'existe aucun cadre juridique régissant la détention et la loi ne stipule pas de durée maximale. Les autorités françaises affirment que les demandeurs d'asile restent au maximum une semaine dans la zone internationale et que des enfants sont rarement maintenus en détention. Certains demandeurs d'asile soutiennent qu'ils y ont passé six semaines en attendant que le Ministère de l'Intérieur décide soit de transmettre leur demande à l'OFPRA soit de les refouler.

Dans la zone internationale, les demandeurs d'asile dorment par terre ou sur des chaises en plastique. L'aéroport leur fournit les repas et met à leur disposition quelques douches dont ils peuvent se servir au milieu de la nuit lorsqu'ils sont libres.

En raison du manque de place, la zone internationale a été étendue à l'un des étages de l'hôtel Arcade qui se trouve à proximité."

B. La Recommandation R (94) 5 du Comité des Ministres relative aux lignes directrices devant inspirer la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe à l'égard des demandeurs d'asile dans les aéroports européens, du 21 juin 1994

27. Dans une recommandation adoptée le 21 juin 1994, le Comité des Ministres invitait les Etats membres du Conseil de l'Europe à donner application aux lignes directrices suivantes:

"(...)

Compte tenu du fait que la situation tout à fait particulière des demandeurs d'asile dans les aéroports peut engendrer des difficultés spécifiques, liées à l'accueil même de ces personnes ainsi qu'au traitement de leur demande;

Estimant que, sans préjudice d'autres principes applicables en la matière, des lignes directrices, fondées sur les principes fondamentaux dans le domaine des droits de l'homme, devraient inspirer la pratique des Etats membres à l'égard de la protection des demandeurs d'asile dans les aéroports et contribuer à développer une législation ainsi qu'à établir une infrastructure administrative concernant l'accueil des demandeurs d'asile dans les nouveaux pays d'accueil.

(...)

3. (...) chaque Etat conserve la possibilité d'envoyer un demandeur d'asile vers un Etat tiers dans le respect des dispositions de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, plus particulièrement de l'article 33, et de la Convention européenne des Droits de l'Homme, plus particulièrement de l'article 3 (art. 3).

(...)

5. a demande doit être examinée avec toute la diligence requise pour ne pas prolonger le maintien du requérant à l'aéroport au-delà du temps strictement nécessaire au traitement d'une telle demande.

(...)

9. Lorsqu'il doit rester à la frontière dans l'attente d'une décision, le demandeur d'asile doit être accueilli et hébergé dans un lieu approprié, dans la mesure du possible prévu à cet effet.

10. Il ne peut être maintenu dans ce lieu que dans les conditions et pour une durée maximale fixée par la loi.

(...)"

C. Le rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, du 4 juin 1992

28. Lors de sa visite effectuée en France du 27 octobre au 8 novembre 1991, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ("le CPT") s'est rendu dans certains établissements de rétention pour étrangers, dont les locaux de la police de l'air et des frontières dans l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, ainsi que l'hôtel Arcade.

Dans son rapport, adopté le 4 juin 1992, il relevait notamment:

"Cependant, à la différence de la rétention administrative, aucun contrôle judiciaire, ni limite légale de durée de séjour, ne semblent être définis dans les textes pour ce qui concerne les non-admis.

(...) depuis le 1er octobre 1991, le gouvernement a mis en place un organisme chargé de l'aide à caractère humanitaire, l'OMI (l'Office des migrations internationales).

Le CPT tient à souligner l'importance de l'existence d'une possibilité de recours efficace contre toute décision de non-admission, afin notamment de protéger les personnes concernées contre un refoulement éventuel vers un Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elles risquent d'être soumises à des mauvais traitements. En conséquence, le CPT souhaiterait recevoir des informations relatives à la possibilité de recours à l'encontre d'une décision de non-admission. De plus, il souhaiterait recevoir des informations relatives au délai moyen de séjour dans les lieux regroupant les non-admis et au rôle exact de l'OMI."

29. Le 19 janvier 1993, le gouvernement français a fourni au CPT les informations suivantes:

"(...)

2. La situation des personnes non admises: la zone d'attente des ports et des aéroports

2.1. La loi du 6 juillet 1992 sur les zones d'attente des ports et aéroports (article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, cf. annexe 10) a, comme il a été signalé au titre des généralités, fixé des conditions très précises au maintien d'un étranger non admis sur le territoire.

2.2. Ce texte apporte une série de garanties à l'étranger:

- quant à la durée du maintien dans cette zone: strictement contrôlée par le juge judiciaire, cette durée ne peut excéder le délai "raisonnable" prévu par la loi. L'intervention de l'autorité judiciaire est nécessaire pour autoriser ce maintien au-delà de 4 jours. Le délai de 20 jours ne pourra en aucun cas être dépassé. On notera à cet égard que le délai d'intervention du juge judiciaire initialement prévu au bout de 20 jours a été ramené par cette loi à 4 jours seulement. En outre, le délai total a été réduit substantiellement de 30 à 20 jours;

- quant aux conditions matérielles et juridiques de ce maintien: le maintien en zone d'attente implique une décision écrite et motivée du chef de service du contrôle aux frontières, l'inscription sur un registre, l'information immédiate du Procureur de la République, et également, au terme de 4 jours, une décision du président du tribunal de grande instance, le droit d'accès de ces deux magistrats à la zone d'attente, le droit à la communication avec toute personne de son choix, le droit à l'assistance d'un interprète et d'un conseil, le droit à l'aide juridictionnelle.

3. Contrôle judiciaire et durée du maintien en zone d'attente

3.1. Comme il a été signalé, au terme d'un délai de 4 jours, le juge judiciaire est appelé à se prononcer. Le juge statue dans le cadre d'une procédure entourée de toutes les garanties prévues expressément par la loi: l'autorisation de maintien ne peut excéder 8 jours. A titre exceptionnel, ce magistrat pourra renouveler son autorisation pour une durée supplémentaire de 8 jours. Dans les deux cas, il pourra être interjeté appel de cette décision.

3.2. Les effets de la loi, dont l'application a été effective dès le 13 juillet 1992, peuvent d'ores et déjà être appréciés concrètement. A l'invitation du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, des arrêtés de délimitation des zones ont été

pris en grand nombre (près de quarante) par les préfets des départements où existent des ports et aéroports internationaux.

3.3. Quant à la durée de séjour, il convient de distinguer les deux catégories d'étrangers concernés:

3.4. Les étrangers non admis ou en transit interrompu (défaut de documents):

3.5. Pour eux, avant l'intervention de la loi, la durée du séjour en zone internationale était déjà inférieure à 4 jours. Toujours inférieure à 4 jours dans chacun des postes considérés, la moyenne générale s'établit aujourd'hui à 1,8 jour.

3.6. A cet égard, la loi sur la zone d'attente n'a guère eu d'influence sur cette durée, tant il est vrai que la recherche d'un prochain vol d'avion ou de bateau reste une donnée incontournable.

(...)"

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

30. Les requérants, Mahad, Lahima, Abdelkader et Mohammed Amuur ont saisi avec dix-huit autres ressortissants somaliens la Commission le 27 mars 1992. Ils alléguaient une violation des articles 3, 5, 6 et 13 de la Convention (art. 3, art. 5, art. 6, art. 13).

31. Le même jour, le président de la Commission a indiqué au gouvernement français, en vertu de l'article 36 du règlement intérieur de celle-ci, qu'il était souhaitable, dans l'intérêt des parties et pour le bon déroulement de la procédure, de ne pas renvoyer les requérants en Somalie avant le 4 avril 1992. En outre, il a invité le gouvernement français à fournir certaines informations quant au sort réservé à ceux-ci.

Le 2 avril 1992, la Commission a renouvelé cette indication pour ceux des requérants qui se trouvaient encore en France. Le 29 mars 1992, Mahad, Lahima, Abdelkader et Mohammed Amuur avaient déjà été renvoyés en Syrie.

32. Le 18 octobre 1993, la Commission a décidé de rayer du rôle la requête (n° 19776/92) pour autant qu'elle émanait des dix-huit autres requérants, qui avaient entre-temps été admis au statut de réfugié. Elle l'a retenue quant au grief selon lequel le maintien dans la zone internationale de l'aéroport de Paris-Orly de Mahad, Lahima, Abdelkader et Mohammed Amuur constituait une détention illégale, contraire à l'article 5 par. 1 de la Convention (art. 5-1); elle l'a déclarée irrecevable pour le surplus. Dans son rapport du 10 janvier 1995 (article 31) (art. 31), elle conclut, par seize voix contre dix, à l'inapplicabilité de l'article 5 (art. 5) et donc à l'absence de

violation de cet article (art. 5). Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt ³.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

33. A l'audience, le Gouvernement a invité la Cour à "rejeter la requête comme irrecevable: à titre principal, parce que les requérants ne [pouvaient] se dire victimes d'une violation des droits garantis par la Convention au sens de son article 25 (art. 25); à titre subsidiaire, parce que la requête [était] incompatible, *ratione materiae*, avec les dispositions de l'article 5 par. 1 de ladite Convention (art. 5-1)".

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRELIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

34. D'après le Gouvernement, les requérants n'ont pas la qualité de victimes au sens de l'article 25 de la Convention (art. 25).

Invoquant le caractère subsidiaire du mécanisme instauré par la Convention, le Gouvernement rappelle que pour qu'un individu puisse se prétendre victime de la violation d'un droit garanti par la Convention, il faut qu'il ait offert au préalable au juge national la possibilité de constater et de sanctionner la violation alléguée. Comme le tribunal de grande instance de Créteil a donné gain de cause aux intéressés le 31 mars 1992, ceux-ci ne sauraient raisonnablement soutenir que le recours devant ce tribunal n'était pas efficace au motif que l'ordonnance de référé avait été adoptée après leur renvoi en Syrie; il appartenait à leur conseil de saisir ledit tribunal plus tôt, alors que les requérants séjournaient depuis le 9 mars dans la zone de transit.

35. La Cour note que le Gouvernement avait déjà soulevé cette exception devant la Commission, non pas de manière autonome mais dans le cadre de son argumentation relative à l'article 5 (art. 5). Elle s'estime donc compétente pour en connaître, bien que la Commission, ayant retenu le grief tiré de cet article (art. 5), n'ait pas statué, à l'occasion de l'examen de la recevabilité, sur cette exception.

³ Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1996-III), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe

36. Selon la jurisprudence constante de la Cour, par "victime" l'article 25 (art. 25) désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux, l'existence d'un manquement aux exigences de la Convention se concevant même en l'absence de préjudice; celui-ci ne joue un rôle que sur le terrain de l'article 50 (art. 50). Partant, une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de "victime" que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Lüdi c. Suisse* du 15 juin 1992, série A n° 238, p. 18, par. 34).

Or il est vrai qu'en l'espèce le tribunal de grande instance de Créteil a constaté l'illégalité du maintien des intéressés dans la zone de transit de l'aéroport de Paris-Orly et ordonné leur élargissement. Toutefois, cette décision n'a été adoptée que le 31 mars, alors que les requérants étaient maintenus dans cette zone depuis le 9 mars et, surtout, avaient été renvoyés en Syrie le 29 mars. Les intéressés n'ayant pu bénéficier de l'assistance d'un conseil avant le 24 mars (paragraphe 8 ci-dessus), une saisine plus rapide dudit tribunal s'avérait quasiment impossible.

Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel il était loisible aux requérants d'obtenir une réparation financière de leur préjudice, la Cour estime que leur renvoi précipité rendait illusoire l'introduction d'une action à cette fin.

Il y a donc lieu de rejeter l'exception.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 5 PAR. 1 (art. 5-1) DE LA CONVENTION

37. D'après les requérants, leur maintien dans la zone internationale de l'aéroport de Paris-Orly a constitué une privation de liberté contraire à l'article 5 par. 1 f) de la Convention (art. 5-1-f), aux termes duquel:

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

(...)

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

A. Sur l'existence d'une privation de liberté

38. Les intéressés dénoncent les conditions matérielles de leur "détention" en zone de transit: elles ne seraient conformes ni à la Résolution (73) 5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'"Ensemble des

règles minima pour le traitement des détenus", ni aux recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (paragraphe 28 ci-dessus), ni enfin à la Recommandation R (94) 5 du Comité des Ministres du 21 juin 1994 (paragraphe 27 ci-dessus); elles auraient en outre été aggravées par la durée excessive de leur "détention", élément déterminant pour l'appréciation de la notion de privation de liberté. Ils soulignent aussi leur qualité de demandeurs d'asile devant bénéficier, en vertu des conventions internationales et de la législation nationale en la matière, d'une protection spéciale et d'un traitement dérogatoire par rapport aux migrants clandestins. La détention de telles personnes ne pourrait se justifier que si leur demande d'asile était considérée manifestement infondée, ce qui clairement n'aurait pas été le cas des requérants; les autres membres de leur famille se sont vu reconnaître par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides le statut de réfugié (paragraphe 11 ci-dessus).

39. D'après le Gouvernement, le séjour des intéressés dans la zone de transit n'est pas comparable à une détention. Ceux-ci logeaient dans une partie de l'hôtel Arcade où les "conditions matérielles" de séjour étaient satisfaisantes selon le rapport même du CPT. Leur séparation des autres clients de l'hôtel se justifierait par le souci de les empêcher d'échapper à la surveillance de la police de l'air et des frontières et de s'établir clandestinement en France. A l'origine de leur maintien et de sa durée se trouverait leur obstination à pénétrer sur le territoire français malgré le refus qui leur avait été opposé. Ils ne pourraient donc "valablement se plaindre d'une situation qu'ils avaient dans une large mesure provoquée", comme la Cour l'a elle-même affirmé dans l'arrêt Kolompar c. Belgique du 24 septembre 1992 (série A n° 235-C).

40. Tout en admettant que le séjour des requérants dans la zone internationale ne se différenciait pas - compte tenu de sa durée - d'une "détention" au sens ordinaire du terme, la Commission conclut à l'inapplicabilité de l'article 5 (art. 5). Elle estime en effet que le degré de contrainte exigé pour qualifier cette mesure de "privation de liberté" faisait défaut en l'espèce.

41. La Cour relève d'abord que la France consacre, par le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (incorporé dans celle du 4 octobre 1958), le droit d'asile sur les "territoires de la République" pour "tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté". Ce pays est aussi partie à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, dont l'article 1 définit ces derniers comme "toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques"

La Cour note aussi que de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe sont confrontés depuis plusieurs années à un flux croissant de

demandeurs d'asile. Elle est consciente des difficultés liées à l'accueil de ces derniers dans la plupart des grands aéroports européens et au traitement de leurs demandes. Le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du 12 septembre 1991, est révélateur sur ce point (paragraphe 26 ci-dessus). Les Etats contractants ont le droit indéniable de contrôler souverainement l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire. La Cour souligne cependant que ce droit doit s'exercer en conformité avec les dispositions de la Convention, dont l'article 5 (art. 5).

42. L'article 5 (art. 5), en proclamant dans son paragraphe 1 (art. 5-1) le "droit à la liberté", vise la liberté physique de la personne; il a pour but d'assurer que nul n'en soit dépouillé de manière arbitraire. En revanche, il ne concerne pas en principe les simples restrictions à la liberté de circuler qui, elles, obéissent à l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2). Pour déterminer si un individu se trouve "privé de sa liberté" au sens de l'article 5 (art. 5), il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée. Entre privation et restriction de liberté, il n'y a qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence (arrêt *Guzzardi c. Italie* du 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 33, par. 92).

43. Assurément, le maintien d'étrangers dans la zone internationale comporte une restriction à la liberté, mais qui ne saurait être assimilée en tous points à celle subie dans les centres de rétention d'étrangers en attente d'expulsion ou de reconduite à la frontière. Assorti de garanties adéquates pour les personnes qui en font l'objet, un tel maintien n'est acceptable que pour permettre aux Etats de combattre l'immigration clandestine tout en respectant leurs engagements internationaux, notamment en vertu de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de la Convention européenne des Droits de l'Homme; le souci légitime des Etats de déjouer les tentatives de plus en plus fréquentes de contourner les restrictions à l'immigration ne doit pas priver les demandeurs d'asile de la protection accordée par ces conventions.

Pareil maintien ne doit pas se prolonger de manière excessive car il risquerait de transformer une simple restriction à la liberté - inévitable en vue de l'organisation matérielle du rapatriement de l'étranger ou, si celui-ci a sollicité l'asile, pendant l'examen de la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile - en privation de liberté. Il faut tenir compte, à cet égard, du fait qu'une telle mesure s'applique non pas à des auteurs d'infractions pénales mais à des étrangers qui, craignant souvent pour leur vie, fuient leur propre pays.

Si la décision de maintien incombe par la force des choses aux autorités administratives ou policières, la prolongation de celui-ci nécessite le contrôle non tardif du juge, gardien traditionnel des libertés individuelles. Avant tout et surtout, un tel maintien ne doit pas priver le demandeur d'asile

du droit d'accéder effectivement à la procédure de détermination du statut de réfugié.

44. Les requérants sont arrivés à l'aéroport de Paris-Orly en provenance de Damas le 9 mars 1992; ils déclaraient fuir leur pays d'origine, la Somalie, car persécutés par le régime au pouvoir et en danger de mort (paragraphe 7 ci-dessus). Leur titre de voyage étant falsifié, la police de l'air et des frontières leur interdit l'entrée sur le territoire français. Ils furent alors maintenus pendant vingt jours dans la zone de transit de cet aéroport (et à son extension, l'étage aménagé de l'hôtel Arcade), soit jusqu'au 29 mars, lorsque le ministre de l'Intérieur leur refusa l'admission en vertu du droit d'asile (paragraphe 11 ci-dessus). Ils furent aussitôt renvoyés en Syrie sans qu'ils aient pu saisir utilement l'autorité compétente pour se prononcer sur leur qualité de réfugiés (paragraphe 9 ci-dessus).

45. La Cour constate que pendant la plus grande partie de cette période, les intéressés, qui se prévalaient de leur qualité de réfugié, se trouvèrent livrés à eux-mêmes: placés sous une surveillance policière stricte et constante, ils n'ont bénéficié d'aucune assistance juridique et sociale - notamment pour accomplir les formalités de demande du statut de réfugié politique - jusqu'au 24 mars, date à laquelle une association humanitaire - informée entre-temps de leur présence dans cette zone - les a mis en contact avec un avocat. De plus, ni la durée ni la nécessité de ce maintien ne firent avant le 26 mars l'objet d'un contrôle judiciaire (paragraphe 10 ci-dessus).

Saisi à cette date par l'avocat des requérants, le tribunal de grande instance de Créteil, statuant en référé le 31 mars (paragraphe 12 ci-dessus), qualifia ledit maintien de "privation arbitraire de liberté". Dans un contexte plus général, celui de l'examen de la constitutionnalité de la loi du 6 septembre 1991, le Conseil constitutionnel avait déjà relevé le 25 février 1992 l'atteinte que portait sur la liberté individuelle "l'effet conjugué du degré de contrainte (...) et de [l]a durée" du maintien en zone de transit (paragraphe 21 ci-dessus); or la durée du maintien que le Conseil constitutionnel avait censurée équivalait à celle subie par les requérants.

46. Pour conclure à l'inexistence d'une privation de liberté, le Gouvernement et la Commission attachent un poids particulier à la faculté qu'avaient eue les requérants de se soustraire à tout moment à l'emprise de la mesure litigieuse. Plus particulièrement, le Gouvernement allègue que si la zone de transit est "fermée vers la France", elle reste "ouverte vers l'extérieur", de sorte que les intéressés auraient pu repartir de leur propre chef en Syrie où leur sécurité était garantie, compte tenu des assurances que les autorités syriennes avaient données au gouvernement français. La Commission ajoute que les requérants n'avaient pas démontré que leur vie ou leur intégrité physique serait menacée en Syrie ou que les autorités françaises les auraient empêchés d'embarquer dans un avion à destination de ce pays.

47. Les intéressés soutiennent que pareil raisonnement reviendrait à lier l'application de l'article 5 (art. 5) à celle de l'article 3 de la Convention (art. 3), ce qui méconnaîtrait l'objet spécifique de l'article 5 (art. 5), ainsi que ses termes qui sont d'interprétation stricte; il le priverait (art. 5) aussi de tout effet utile, en particulier à l'égard de demandes d'asile.

48. La simple possibilité pour des demandeurs d'asile de quitter volontairement le pays où ils entendent se réfugier ne saurait exclure une atteinte à la liberté, le droit de quitter tout pays, y compris le sien, étant du reste garanti par le Protocole n° 4 à la Convention (P4); en outre, elle revêt un caractère théorique si aucun autre pays offrant une protection comparable à celle escomptée dans le pays où l'asile est sollicité, n'est disposé ou prêt à les accueillir.

Or le renvoi des intéressés en Syrie ne fut possible, outre les problèmes matériels du voyage, qu'à la suite de négociations entre les autorités françaises et syriennes. Quant aux assurances de ces dernières, elles étaient tributaires des aléas des relations diplomatiques, eu égard au fait que la Syrie n'était pas liée par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

49. La Cour conclut que le maintien des requérants dans la zone de transit de l'aéroport de Paris-Orly, en raison des restrictions subies, équivalait en fait à une privation de liberté. L'article 5 par. 1 (art. 5-1) trouve donc à s'appliquer dans le cas d'espèce.

B. Sur la compatibilité de la privation de liberté constatée en l'espèce avec le paragraphe 1 de l'article 5 (art. 5-1)

50. Reste à savoir si la privation de liberté constatée en l'espèce était compatible avec le paragraphe 1 de l'article 5 (art. 5-1). En matière de "régularité" d'une détention, y compris l'observation des "voies légales", la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre l'obligation d'en observer les normes de fond comme de procédure, mais elle exige de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but de l'article 5 (art. 5): protéger l'individu contre l'arbitraire (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Kemmache c. France* (n° 3) du 24 novembre 1994, série A n° 296-C, pp. 19-20, par. 42).

En exigeant que toute privation de liberté soit effectuée "selon les voies légales", l'article 5 par. 1 (art. 5-1) impose, en premier lieu, que toute arrestation ou détention ait une base légale en droit interne. Toutefois, ces termes ne se bornent pas à renvoyer au droit interne; tout comme le membre de phrase "prévues par la loi" du paragraphe 2 des articles 8 à 11 (art. 8-2, art. 9-2, art. 10-2, art. 11-2), ils concernent aussi la qualité de la loi; ils la veulent compatible avec la prééminence du droit, notion inhérente à l'ensemble des articles de la Convention.

Pour rechercher si une privation de liberté a respecté le principe de légalité interne, il incombe donc à la Cour d'apprécier non seulement la législation en vigueur dans le domaine considéré, mais aussi la qualité des autres normes juridiques applicables aux intéressés. Pareille qualité implique qu'une loi nationale autorisant une privation de liberté - surtout lorsqu'il s'agit d'un demandeur d'asile - soit suffisamment accessible et précise afin d'éviter tout danger d'arbitraire. Ces caractéristiques revêtent une importance fondamentale dans le domaine des demandeurs d'asile dans les aéroports, compte tenu notamment de la nécessité de concilier la protection des droits fondamentaux et les impératifs de la politique de l'immigration des Etats.

51. Les requérants prétendent que leur détention était dépourvue de toute base légale au regard tant de la loi française en vigueur à l'époque que du droit international. Ils se seraient trouvés dans un état de non-droit où ils n'avaient ni accès à un conseil ni information sur leur situation concrète à ce moment-là. A l'appui de leur thèse, ils invoquent les motifs du jugement du tribunal de grande instance de Créteil statuant en référé.

52. La Cour note que même si les requérants ne se trouvaient pas en France au sens de l'ordonnance du 2 novembre 1945, leur maintien dans la zone internationale de l'aéroport de Paris-Orly les faisait relever du droit français.

En dépit de sa dénomination, ladite zone ne bénéficie pas du statut d'extra-territorialité. Par sa décision du 25 février 1992, le Conseil constitutionnel n'a pas mis en cause la compétence du législateur de réglementer le maintien d'étrangers dans cette zone. Ainsi, la loi du 6 juillet 1992 (paragraphe 23 ci-dessus) prévoit notamment l'intervention du juge judiciaire pour autoriser le maintien au-delà de quatre jours, l'assistance d'un interprète et d'un médecin, ainsi que la faculté de communiquer avec un conseil. Le décret du 15 décembre 1992 (paragraphe 24 ci-dessus) fixe les règles de procédure applicables aux actions intentées conformément à cette loi. Quant au décret du 2 mai 1995 (paragraphe 25 ci-dessus), il accorde au délégué du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou ses représentants ainsi qu'aux associations humanitaires un accès permanent à cette zone.

Toutefois, cette réglementation - postérieure aux circonstances de la cause - ne pouvait s'appliquer alors aux requérants.

53. La Cour souligne que les intéressés se trouvèrent du 9 au 29 mars 1992 dans la situation des demandeurs d'asile dont la demande n'avait pas encore été examinée. Or, à cet égard, ni le décret du 27 mai 1982 ni la circulaire, d'ailleurs non publiée, du 26 juin 1990 - seul texte visant spécifiquement au moment des faits le maintien d'étrangers dans la zone de transit - ne constituaient une "loi" d'une "qualité" suffisante au sens de la jurisprudence de la Cour: offrir une protection adéquate et la sécurité juridique nécessaire pour prévenir les atteintes arbitraires de la puissance

publique aux droits garantis par la Convention (arrêt Malone c. Royaume-Uni du 2 août 1984, série A n° 82, p. 32, par. 67). Au demeurant, le décret du 27 mai 1982 ne porte pas sur le maintien d'étrangers dans la zone internationale. En ce qui concerne la circulaire susmentionnée, elle constitue, de par sa nature même, des instructions données par le ministre de l'Intérieur aux préfets et aux préfets de police en matière de non-admission d'étrangers aux frontières; elle est destinée à guider l'action des services de contrôle dans les ports et aéroports; de plus, la section succincte qu'elle consacre audit maintien et aux droits des étrangers ne contient pas des garanties comparables à celles instituées par la loi du 6 juillet 1992. Au moment des faits, aucun de ces textes ne permettait au juge judiciaire de contrôler les conditions de séjour des étrangers ni, au besoin, d'imposer à l'administration une limite à la durée du maintien litigieux et ne prévoyait un accompagnement juridique, humanitaire et social ni ne fixait les modalités et les délais d'accès à une telle assistance afin que soient assurées les démarches des demandeurs d'asile, tels les requérants.

54. Or le système juridique français en vigueur à l'époque et tel qu'il a été appliqué dans la présente affaire n'a pas garanti de manière suffisante le droit des requérants à leur liberté. Partant, il y a eu violation de l'article 5 par. 1 (art. 5-1).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION (art. 50)

55. Selon l'article 50 de la Convention (art. 50),

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Dommage

56. Les requérants prétendent avoir subi un préjudice en raison de leur détention abusive, qu'ils évaluent - en se fondant sur la jurisprudence de la Cour de cassation française en la matière - à 80 000 francs français (FRF), soit 1 000 FRF chacun par jour de détention. S'y ajouterait un dommage pour l'impossibilité d'accéder à la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié et la perte de chance de se voir reconnaître ce statut, justifiant l'octroi d'une somme forfaitaire de 120 000 FRF.

57. Le Gouvernement préconise le rejet des prétentions des intéressés.

58. Selon le délégué de la Commission, seule la première demande devrait, le cas échéant, être retenue par la Cour. Quant à la seconde, le droit

de séjourner sur le territoire d'un Etat contractant, et plus particulièrement le droit d'y obtenir l'asile politique, n'étant pas garanti par la Convention, aucune perte de chance ne peut entrer en considération.

59. Compte tenu des particularités de l'affaire, la Cour estime que le constat de violation de l'article 5 (art. 5) constitue en soi une satisfaction équitable suffisante.

B. Frais et dépens

60. Au titre des frais et dépens afférents à l'instance suivie devant le tribunal de grande instance de Créteil puis devant les organes de la Convention, les requérants réclament une somme de 57 000 FRF, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) non comprise.

61. Le Gouvernement ne se prononce pas alors que le délégué de la Commission s'en remet à la sagesse de la Cour.

62. Eu égard à sa jurisprudence en la matière, la Cour fixe à 57 000 FRF le montant à payer pour frais et dépens, TVA comprise, moins les 9 758 FRF versés par le Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire.

C. Intérêts moratoires

63. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux légal applicable en France à la date d'adoption du présent arrêt était de 6,65 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Rejette l'exception préliminaire du Gouvernement;
2. Dit que l'article 5 par. 1 de la Convention (art. 5-1) s'applique en l'espèce et a été violé;
3. Dit que le présent arrêt constitue par lui-même une satisfaction équitable pour le préjudice allégué;
4. Dit que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, 57 000 (cinquante-sept mille) francs français, TVA comprise, moins 9 758 (neuf mille sept cent cinquante-huit) francs français, pour frais et dépens, montant à majorer d'un intérêt non capitalisable de 6,65 % l'an à compter de l'expiration du dit délai et jusqu'au versement;
5. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 25 juin 1996.

Rudolf BERNHARDT
Président

Herbert PETZOLD
Greffier