

Questionnaire du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants :
Violation des droits de l'homme aux frontières internationales : tendances, prévention et recours à la justice

Réponse de la CNCDH – 28 février 2022

- 1. Veuillez fournir des informations sur toute législation domestique récemment adoptée (depuis Mai 2021) qui a servi à amender les procédures d'entrée, d'asile et autres formes de protection internationale pour étrangers aux frontières. Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous soumettre le /les textes original/aux de la législation ou de la politique, accompagné(e) d'une traduction en anglais s'il est rédigé dans une langue autre que l'anglais, le français ou l'espagnol.**

La dernière réforme d'ampleur relative au droit des étrangers et au droit d'asile en France date de l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018 sur l'asile, l'immigration et l'intégration¹. Elle comprend de nombreuses dispositions visant notamment à raccourcir les dépôts et traitement des demandes d'asile, à renforcer les mesures d'éloignement ainsi que sur l'intégration.

Le passage des frontières a été plus strictement encadré par la loi : selon le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), si une personne se présente à la frontière sans remplir les conditions prévues par la loi (document d'identité valable, visa, motif de voyage...) elle peut se voir notifier un refus d'entrée, qui doit faire l'objet d'une décision écrite et motivée². C'est la procédure de non-admission. Un recours pour excès de pouvoir devant les tribunaux administratifs est ouvert contre ce refus d'entrée mais il n'est pas suspensif de l'exécution de la mesure. La personne peut demander à bénéficier d'un délai d'un jour franc avant son exécution. Toutefois la loi du 10 septembre 2018 a supprimé le droit au jour franc en cas de notification de refus d'entrée à une frontière terrestre³. L'absence de jour franc permet son renvoi immédiat rendant ainsi toute voie de recours quasiment impossible. Cette disposition a entériné la pratique déjà existante à la frontière franco-italienne⁴. Les mineurs non accompagnés peuvent également faire l'objet d'un refus d'entrée selon la même procédure que celle exposée pour les majeurs. Ils bénéficient d'un droit automatique au jour franc sauf aux frontières terrestres de la France depuis la loi du 10 septembre 2018, qui dispose cependant qu'une attention particulière doit leur être accordée. Cela rend possible l'exécution d'un refus d'entrée pour les mineurs sans qu'un administrateur ad hoc ait pu être

¹ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

² Article L 332-2 du *Ceseda* refondu (ancien article L 213-2).

³ Ancien article L 213-2 du *Ceseda*.

⁴ CNCDH, *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018*, adopté le 19 juin 2018, JORF n°0150 du 1 juillet 2018, texte n° 24.

désigné⁵. La loi du 10 septembre 2018 a également élargi la procédure de non-admission à une zone comprise entre la frontière et « une ligne tracée à 10 km en deçà »⁶ en cas de rétablissement des contrôles aux frontières internes de la France.

Par ailleurs, le code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile (CESEDA) a été refondu le 1^{er} mai 2021⁷. Cette refonte à droit constant n'a pas apporté de modification de fond quant au droit applicable.

2. Veuillez fournir des informations sur toute législation/politique/mesure sur la gestion des frontières, récente ou actuelle (y compris des mesures temporaires introduites dans le cadre d'un état d'urgence), ayant pour but de contrôler, réduire ou prévenir l'arrivée de migrants à la frontière nationale de votre pays.

Depuis le 13 novembre 2015, la France a rétabli les contrôles aux frontières intérieures du pays, sur le fondement le code frontières Schengen (CFS) en cas de menace grave à l'ordre public ou à la sécurité intérieure d'un état membre⁸. Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures permet à la police de procéder à des contrôles systématiques aux frontières aux points de passage autorisés, activés dans ce cadre. Ces points de passage peuvent être soit des points fixes (gare) ou des zones surveillées par les patrouilles mobiles.

Ce rétablissement avait été ordonné dans le contexte de l'état d'urgence instauré dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Prévu initialement pour une durée de 6 mois, dans le cadre l'organisation de la COP 21 en France, il a été rétabli continuellement depuis, justifié principalement par la menace terroriste. La question sanitaire n'a, quant à elle, pas été évoquée comme premier motif de rétablissement des frontières même si elle a pu justifier un renforcement des contrôles. En effet, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire⁹, des mesures ont été prises, afin de limiter l'accès au territoire aux ressortissants d'Etats tiers à l'Union Européenne, non-résidents en France. Dès le 18 mars 2020, une instruction¹⁰ a précisé l'application des dispositions relatives à l'entrée sur le territoire dans le cadre de la limitation de la propagation du virus, conditionnant l'entrée à des tests PCR. Si cette mesure ne visait pas spécifiquement les étrangers en situation irrégulière, elle a eu un impact sur le parcours des personnes migrantes cherchant à entrer sur le territoire français. En outre, le fonctionnement réduit des préfectures a eu une répercussion sur le nombre d'entrées, de titres de séjours délivrés et de demandes de visas en 2020¹¹.

⁵ Article L 332-2 du Ceseda refondu (ancien article L 213-2)

⁶ L 213-3-1 ceseda

⁷Ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que le décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020 pour la partie réglementaire

⁸ Articles 23 et 24 du CFS dans sa version issue du règlement 562/2006 puis sur les articles 25,26, 27 du CFS dans sa version consolidée de 2016.

⁹ loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19

¹⁰ L'[Instruction du 18 mars 2020](#) « Décisions prises pour lutter contre la diffusion du Covid-19 en matière de contrôle aux frontières », dont les mesures ont été prolongées par une instruction du premier ministre du 15 avril 2020 puis une nouvelle instruction du 12 mai 2020

¹¹ Voir le site du Ministère de l'intérieur : <file:///Users/opheliemarrel/Downloads/EM-2021-59-les-titres-de-sejour-au-21-janvier-2021-1.pdf>

La demande d'asile a été également impactée par la crise sanitaire en raison des difficultés accrues à entrer sur le territoire. Des refus d'entrée ont pu être notifiés à des demandeurs d'asile à la frontière au motif que la demande d'asile était suspendue. En effet, en raison de l'impossibilité de prendre des rendez-vous aux guichets uniques pour demandeur d'asile (GUDA), l'enregistrement des demandes d'asile avait été suspendu en mars 2020. Par ordonnance du 30 avril 2020, le Conseil d'Etat a sanctionné cette pratique en enjoignant aux autorités étatiques, de poursuivre leur mission malgré la présence du coronavirus sur le territoire français et d'enregistrer les demandes d'asile. L'allongement des délais d'instruction et le fonctionnement réduit des préfectures a cependant eu un impact sur le nombre de décisions accordant le statut de réfugié.

La gestion de la zone frontalière entre la France et le Royaume-Uni située dans le Nord de France mérite également attention. Si le Brexit n'a pas changé le cadre de la coopération policière et judiciaire franco-britannique dans cette zone, négocié en 2015-2016, les Britanniques ont obtenu un renforcement de l'externalisation de la frontière sur le territoire français. La fin de l'application du règlement Dublin au Royaume-Uni a mis un terme aux procédures de réunification familiale prévues par le règlement. De plus, les ministres de l'intérieur français et britannique ont signé un traité le 12 juillet 2020 dont un des objectifs est de lutter contre "les traversées sauvages de la Manche". Cette convention entérine le renvoi en France des migrants parvenus au Royaume-Uni par des "small boats" et crée une cellule franco-britannique de renseignement composée de policiers britanniques et français. Ce traité a été renforcé par un accord administratif passé entre les deux ministres le 28 novembre 2020, prévoyant des patrouilles et des moyens technologiques supplémentaires tels que l'utilisation de drones et de radars afin de repérer les "small boats". A la suite de cet accord le nombre de policiers et gendarmes mobiles français dans le Calais a été augmenté. Le passage de la frontière est en conséquence de plus en plus contrôlé et dangereux¹². Dès lors qu'il est quasiment impossible pour un migrant présent en France de se rendre au Royaume-Uni afin d'y déposer une demande d'asile, la question de respect de l'application de la Convention de Genève se pose également.

3. Veuillez fournir des informations sur le mode d'emploi du concept du "pays tiers sûr" et sur l'application de toute liste de « pays tiers sûr » au niveau national, ayant pour but d'accélérer les procédures frontalières d'immigration et d'asile : veuillez fournir des informations sur des accords bilatéraux et multilatéraux de réadmission collective/automatique de migrantes ressortissants de pays spécifiques.

Le concept de pays tiers sûr n'est pas intégré dans le droit français. Lors des discussions sur le projet de loi asile et immigration de 2018, certaines dispositions visaient à l'intégrer pour en faire un nouveau cas d'irrecevabilité des demandes d'asile. De nombreuses voix s'étaient prononcées en sa défaveur. Ainsi, la CNCDH a rendu un avis¹³ dans lequel elle faisait part de ses doutes quant à la constitutionnalité de la notion, notamment par rapport au droit reconnu par le Conseil constitutionnel de l'examen de la demande d'asile¹⁴. En effet, si celui-ci n'est pas un droit à l'asile, il implique toutefois un double droit pour le demandeur : un droit absolu à l'examen de sa demande

¹²CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe*, adopté le 11 février 2021, JORF n°0045 du 21 février 2021, texte n° 44.

¹³ CNCDH, *Avis sur « le concept de pays tiers sûr »*, adopté le 19 décembre 2017, JORF n°0299 du 23 décembre 2017, texte n° 120.

¹⁴ Décision n° 93-325 du 13 août 1993.

ainsi qu'un droit au séjour provisoire, le temps du traitement de celle-ci. Or, la notion de « pays de tiers sûr » contrevient à cette double exigence, en ne garantissant pas un droit à l'examen de la demande ni un droit au séjour. En outre, la notion de « sûreté », revêt un caractère aléatoire, dès lors qu'elle peut évoluer en fonction des situations locales et être interprétée différemment d'un Etat à l'autre.

Cependant, le droit français applique le « concept de pays d'origine sûr », introduit dans la législation par la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile¹⁵. Les ressortissants d'un pays considéré comme d'origine sûre voient leur demande d'asile examinée selon la procédure accélérée, dont les garanties procédurales sont moindres qu'en procédure normale¹⁶. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018, ils ne bénéficient plus du droit inconditionnel au maintien sur le territoire français en cas de rejet de leur demande par l'OFPRA, l'office français de protection des réfugiés et apatride, le temps de l'examen de leur recours devant la CNDA, la Cour nationale du droit d'asile, n'étant plus suspensif des mesures d'éloignement. Cela signifie que ces personnes n'ont plus le droit de se maintenir sur le territoire, pendant la durée du recours, ce qui induit également le retrait des conditions matérielles d'accueil. C'est le Conseil d'administration de l'OFPRA, qui dresse cette liste « au regard des garanties de protection que les autorités de ces pays offrent contre les persécutions, les mauvais traitements ainsi que sur les sanctions qu'elles prévoient en cas de violation avérée des droits individuels ». Elle est fluctuante et comptait 13 pays au 1^{er} septembre 2021¹⁷.

4. Veuillez fournir des informations sur tout progrès réalisé dans l'élaboration de mécanismes de monitoring des frontières indépendants au niveau national

Il n'existe pas de mécanisme de monitoring des frontières indépendants en tant que tel.

Les frontières peuvent faire l'objet de contrôles lors de visites des lieux de privation de liberté qui s'y trouvent. Ainsi, le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), autorité indépendante instituée par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2017, peut effectuer des visites des lieux de privation de liberté aux frontières. Les parlementaires (députés et sénateurs) sont également autorisés à visiter ces lieux. Enfin, les associations de défense des droits des personnes migrantes présentes aux frontières, outre des activités de conseil juridique, peuvent effectuer du monitoring en faisant remonter des informations sur des dysfonctionnements constatés.

¹⁵ Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, voir article L 723-2 du Cesda.

¹⁶ Telles que le traitement de la demande à juge unique en cas de recours devant la CNDA, dans un délai de cinq semaines, absence du HCR de l'instance juridictionnelle

¹⁷ Au 1^{er} septembre, la liste des pays d'origine sûrs s'établissait comme suit : République d'Albanie, République d'Arménie, Bosnie-Herzégovine, République du Cap-Vert, Géorgie, République de l'Inde, Macédoine du Nord, République de Maurice, République de Moldavie, République de Mongolie, République du Monténégro, République de Serbie, République du Kosovo ; <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/textes-documents/liste-des-pays-d-origine-surs>

S'agissant des zones d'attente, le CGLPL, les parlementaires, le Procureur de la République¹⁸ et le juge des libertés et de la détention ont un droit d'accès et de visite. Les associations y ont également accès et peuvent fournir des conseils juridiques aux personnes privées de liberté.

¹⁸ L 343-3 du Ceseda refondu