

Trier, enfermer, refouler
Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte
européen sur la migration et l'asile

Février 2022

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Sommaire | 2 |
| Abréviations | 3 |
| Introduction : Quelles politiques migratoires à venir aux frontières de l'Union européenne ? | 4 |
| Ficher pour trier : l'intensification du fichage des personnes en migration | 8 |
| Identifier pour mieux contrôler : véritable objet du filtrage | 8 |
| Le contrôle sanitaire : réelle protection de la santé ou prétexte à un contrôle renforcé ? | 11 |
| Le contrôle de sécurité, justification de l'intensification du fichage des personnes en migration | 13 |
| Renforcement de l'interopérabilité des fichiers | 13 |
| Systématisation de la prise d'empreintes et de la photographie faciale | 16 |
| Filtrer, une procédure restrictive des droits fondamentaux | 16 |
| Le filtrage n'est pas une « simple collecte de données »..... | 16 |
| Une protection à la marge des droits fondamentaux des personnes en migration | 17 |
| Une bien faible prise en compte des vulnérabilités..... | 18 |
| Enfermer plus pour refouler plus : systématisation de la logique des camps aux frontières | 20 |
| Maintenir artificiellement les étrangers hors du territoire européen : l'interdiction d'entrée | 21 |
| Une augmentation inquiétante des durées d'enfermement aux frontières | 22 |
| Catégoriser pour mieux expulser : des procédures dérogatoires à la frontière | 25 |
| L'« asile à la frontière » : procédure attentatoire au principe de non-refoulement..... | 25 |
| Les mineurs demandeurs d'asile à la frontière : une avancée trop timide..... | 30 |
| Le droit à un recours tronqué et peu effectif à la frontière | 33 |
| Le droit au recours non évoqué en matière de filtrage | 33 |
| Le droit à un recours peu effectif en matière d'asile à la frontière | 35 |
| Conclusion & recommandation : changer de regard sur les politiques migratoires, LA seule option | 38 |

Langage épïcène

L'Anafé a choisi d'utiliser un langage « non sexiste » par souci d'égalité entre les genres. Cette note est donc rédigée dans la mesure du possible en utilisant le langage épïcène. Par exemple, le choix a été fait d'écrire « personnes en migration » ou « personnes exilées » plutôt que « migrants ». Cependant pour des commodités de lecture, le « point médian » n'est pas utilisé.

Abréviations

| | |
|----------|--|
| ANAFE | Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers |
| CEDH | Cour européenne des droits de l'Homme |
| CESEDA | Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile |
| CFDA | Coordination française pour le droit d'asile |
| CNCDH | Commission nationale consultative des droits de l'Homme |
| CRA | Centre de rétention administrative |
| INTERPOL | Organisation internationale de police criminelle |
| ODSE | Observatoire du droit à la santé des étrangers |
| OEE | Observatoire de l'enfermement des étrangers |
| OFPPA | Office français de protection des réfugiés et apatrides |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| PAF | Police aux frontières |
| SAR | Sea and rescue |
| UE | Union européenne |
| UNHCR | Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés |
| VTA | Visa de transit aéroportuaire |
| ZA | Zone d'attente |
| ZAPI | Zone d'attente pour les personnes en instance (lieux d'hébergement de la zone d'attente de Roissy) |

Fichiers

| | |
|-----------|---|
| CIR | Répertoire commun de données d'identité |
| ECRIS-TCN | Système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides |
| EES | System d'entrée et de sortie |
| ETIAS | Système européen d'information et d'autorisation de voyage |
| EURODAC | EU Biometric data base |
| EUROPOL | European police office |
| FAED | Fichier automatisé des empreintes digitales |
| FPR | Fichier des personnes recherchées |
| RMV2 | Réseau mondial visa |
| SIS II | Système d'information Schengen |
| STIC | Système de traitement des informations constatées |
| TAJ | Traitement d'antécédents judiciaires |
| TDAWN | Base de données d'Interpol sur les documents de voyage associés aux notices |
| VIS | Visa information system |
| VISABIO | Visa biométrique |

Introduction : Quelles politiques migratoires à venir aux frontières de l'Union européenne ?

Depuis ce que les dirigeants européens ont qualifié de « crise migratoire » en 2015, ils n'ont eu de cesse de présenter des réformes du cadre légal de la politique migratoire de l'Union européenne (UE). Dans cette continuité, la Commission européenne a présenté le 23 septembre 2020 les grandes lignes d'orientation guidant les prochaines étapes pour une refonte de sa politique migratoire, sous la forme d'un nouveau Pacte sur la migration et l'asile (ici nommé : « le Pacte »).

Le Pacte englobe les textes législatifs suivants :

- Un règlement sur la gestion de l'asile et des migrations ;
- Un règlement sur le filtrage ;
- Un règlement sur les crises et les cas de force majeure ;
- Une proposition révisant le règlement sur les procédures d'asile ;
- Une proposition révisant le règlement Eurodac.

D'autres textes accompagnent ces règlements : une recommandation sur la préparation aux migrations et le plan d'action en cas de crise, une recommandation sur la réinstallation et les parcours complémentaires, une recommandation sur les opérations de recherche et de sauvetage par des navires privés, une orientation sur la directive relative aux facilitateurs.

L'évolution des textes composant ce corpus législatif peut être suivie sur le [site](#) de l'Union européenne dans le cadre de la priorité de l'Union « Promouvoir notre mode de vie européen ».

Aucun de ces textes n'avait encore été adopté au début de l'année 2022, et chacun d'eux peut l'être indépendamment des autres, en fonction des priorités qui sont données par la Commission européenne. S'il n'a aucune valeur juridique contraignante, le Pacte reflète cependant la volonté de l'Union européenne de favoriser une gestion toujours plus restrictive des droits des personnes en migration par les États membres sans qu'aient été tirés les enseignements de toutes les violations et erreurs des politiques migratoires européennes.

Son contenu donne le ton des priorités de la Commission européenne pour la législature à venir :

- Normaliser les mesures d'urgence prises pendant la gestion de la crise : renforcer les opérations de sauvetages par Frontex, lutter contre les « passeurs et trafiquants » *via* une coopération avec les pays tiers, accueillir certaines personnes *via* les processus de relocalisation et de réinstallation,
- Renforcer la lutte contre l'immigration dite « irrégulière » et le contrôle des frontières intérieures et extérieures.

Présenté comme un outil au service du rétablissement de la confiance et de la cohésion entre les États membres, le Pacte est vivement critiqué par certains États qui le jugent trop souple. Il renforce pourtant déjà les pratiques en termes d'accélération des procédures, de tri des personnes en migration, de détention et d'externalisation des politiques migratoires.

En effet, s'il encourage les États à favoriser l'accélération des regroupements familiaux, à prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, ou encore à assumer leur responsabilité en matière de recherche et de sauvetage, le Pacte ne se préoccupe pas des questions d'insertion, de lutte contre les discriminations, de violences et de violations des droits fondamentaux aux frontières, ni du développement

de possibles voies sûres de migration qui éviteraient de compter toujours plus de morts aux frontières, intérieures et extérieures de l'Europe.

Au contraire, le Pacte préconise une politique fondée prioritairement sur :

- la refonte du règlement de Dublin ;
- un mécanisme de « solidarité » entre les États membres, « qui pourront choisir soit la relocalisation, soit le « parrainage » du retour des personnes déboutées, soit de contribuer matériellement, logistiquement ou politiquement à la dimension externe de la politique migratoire européenne »¹ ;
- un mécanisme de filtrage à la frontière et une procédure subséquente consistant soit en une procédure d'asile expéditive à la frontière, soit à une procédure de retour.

Une procédure de filtrage inspirée du dispositif français ?

En renforçant le tri et les contrôles aux frontières, en prévoyant une procédure d'asile à la frontière et en durcissant les pratiques d'enfermement et de refoulement, le Pacte semble, pour renforcer la « Forteresse Europe » et ses frontières extérieures, en partie inspiré d'un triptyque déjà existant aux frontières françaises et bien rodé : trier, enfermer, expulser.

Efficace, la procédure de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente l'est incontestablement, si l'objectif est bien celui de trier, enfermer et expulser. En 2020, 30 794 personnes se sont vu refuser l'entrée sur le territoire aux points de passage frontaliers² (23 072 en 2001) et 5 064 ont été placées en zone d'attente (tous motifs de placement confondus, métropole et outre-mer). 892 personnes ont déposé une demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile (10 364 en 2001). De plus, les procédures mises en œuvre à la frontière sont d'une extrême brièveté : en 2020, la durée moyenne de maintien était de 2,5 jours à Roissy, encore moins dans les autres zones d'attente³. Le nombre de renvois immédiats est également très important : 25 730 personnes (parmi lesquelles des potentiels demandeurs d'asile) ont été réacheminées immédiatement, c'est-à-dire sans placement en zone d'attente. Enfin, le taux de réacheminement était de 63% à Roissy (non communiqué pour les autres zones d'attente).

On constate une nette diminution, entre 2001 et 2020, du nombre de personnes qui ont pu déposer une demande de protection internationale aux frontières extérieures⁴. Et le nombre de renvois immédiats montre que la procédure de refus d'entrée est efficace pour renvoyer directement les personnes. Mais se pose la question corollaire de l'information des personnes concernées sur la procédure qui leur est applicable et sur les droits afférents. Un grand nombre de personnes rencontrées par l'Anafé lors de ses permanences juridiques témoignent ne pas avoir été informées de leurs droits, ne pas avoir compris la procédure qui leur était applicable et parfois avoir subi des pressions pour qu'elles repartent le plus rapidement possible⁵.

¹ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

² « Point de passage frontalier : tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures. » (Article 1 de la [Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes](#)).

³ Sources : ministère de l'intérieur et OPFRA.

⁴ Anafé, [Le contrôle des frontières et l'enfermement en zone d'attente - Support de formation pour la défense des personnes privées de liberté en zone d'attente](#), novembre 2021, p. 25 et 26.

⁵ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 9.

La zone d'attente est souvent présentée par les autorités françaises comme un système de gestion des frontières, de tri et de refoulement efficace.

Forte de son expérience de plus de trente années de soutien aux personnes étrangères bloquées aux frontières françaises (voir encadré ci-dessous), l'Anafé a décidé de prendre le contrepied des analyses et discours des responsables politiques français pour apporter un autre éclairage sur la réalité de l'enfermement aux frontières extérieures de l'espace Schengen. L'analyse qu'elle propose du Pacte s'appuie sur sa connaissance fine du mécanisme de tri mis en place dans les zones d'attente françaises.

Cette analyse, qui veut déconstruire le discours politique nauséabond de « crise », « envahissement », « arrivée massive », « grand remplacement »..., vise trois objectifs :

- faire prendre conscience aux responsables politiques des conséquences de leurs décisions sur les personnes en migration : des traitements parfois inhumains, de nouvelles violations des droits et *in fine* toujours plus de violence institutionnelle. Il est temps que les politiques migratoires européennes changent d'optique. La réponse aux difficultés que l'Union européenne et ses États membres se sont créées en tentant vainement de juguler les migrations ne devrait pas être tournée vers une nouvelle diminution de notre humanité ;

- apporter un éclairage aux organisations et associations qui œuvrent pour la défense des droits des personnes en migration aux frontières extérieures de l'Europe sur ce que le gouvernement français, qui assume la présidence du Conseil de l'Union européenne en ce premier semestre 2022, a pour ambition de faire des frontières de l'Europe et des politiques migratoires européennes à venir ;

- ouvrir les yeux de la société civile sur la réalité des politiques migratoires organisées par les décideurs politiques qu'elle élit. À la veille des élections présidentielle et législatives en France, à l'heure où le nombre de morts aux frontières extérieures et intérieures ne cessent d'augmenter, à l'heure où les discours racistes ne cessent de proliférer, la société civile peut et doit reprendre son rôle et dire aux décideurs qu'il est temps d'arrêter de laisser mourir des êtres humains aux frontières d'une Europe qui se proclame terre d'accueil, inclusive et humaniste.

Pour empêcher que les frontières de l'Union européenne se transforment en cimetières et que l'Europe perde son âme en reniant tous les principes qui ont permis sa création et sa cohésion, le Pacte européen sur la migration et l'asile doit être supprimé avant même de devenir contraignant. D'autres politiques, tournées vers l'accueil et l'intégration, sont possibles : tout dépend des arbitrages qui seront faits en termes de moyens humains et financiers.

La présente analyse est axée sur le décryptage de certaines dispositions des trois propositions de règlements suivants : le règlement sur le filtrage, le règlement sur la gestion de l'asile et des migrations et le règlement sur les crises et les cas de force majeure. Comme ces règlements n'ont pas encore été adoptés, le terme utilisé par l'Anafé dans cette analyse est celui de proposition de règlement.

L'analyse du Pacte réalisée par l'Anafé s'attache d'abord à critiquer les mécanismes de la proposition de règlement sur le filtrage et ses conséquences, puis à revenir sur les logiques d'enfermement aux frontières dans l'objectif de rendre plus efficaces les pratiques de refoulement. Elle se poursuit ensuite par un focus sur les dispositions des règlements du Pacte relatives aux personnes particulièrement vulnérables que sont les personnes en demande de protection internationale et les mineurs. Enfin, elle s'achève par une évaluation des garanties insuffisantes en matière de contrôle judiciaire des pratiques de filtrage, d'asile à la frontière et d'enfermement.

Encart : L'Anafé s'oppose à l'enfermement administratif des personnes étrangères aux frontières

Depuis 1989, l'Anafé agit en faveur des droits des personnes en difficultés aux frontières ou enfermées en zone d'attente.

La zone d'attente (ZA) est un espace physique, créé et défini par la loi du 6 juillet 1992, qui s'étend « des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle est délimitée par l'autorité administrative compétente. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier »⁶. Concrètement, cet espace correspond à la zone sous douane dont l'accès est limité (également appelé zone dite « internationale » ou « zone d'accès réservé »). Il peut inclure des lieux d'hébergement « assurant des prestations de type hôtelier », comme pour la zone de l'aéroport de Roissy⁷. Dans d'autres zones d'attente, les personnes peuvent être maintenues dans des salles au sein des postes de police ou dans un hôtel situé à proximité de la zone⁸.

Le seul motif de cette privation de liberté est le non-respect (justifié ou non) des règles relatives au franchissement des frontières et/ou au séjour. Ces lieux d'enfermement sont avant tout utilisés pour des motifs punitifs et avec un objectif de dissuasion. Les logiques à l'œuvre sont généralement toujours les mêmes : rejet et mise à l'écart, invisibilisation, opacité des pratiques, fichage et tri, violations des droits fondamentaux.

Depuis 30 ans, l'Anafé dénonce les violations des droits qu'elle constate à l'encontre des personnes qui sont enfermées en ZA. Forte de son expérience, l'Anafé a récemment publié une note sur la nécessité de mettre fin à l'enfermement des personnes étrangères⁹.

Il est illusoire de penser qu'il serait possible d'enfermer des personnes dans le respect de leur dignité et de leurs droits. Le constat, confirmé par les conclusions de toutes les enquêtes et observations de terrain réalisées par des associations et des instances de protection des droits fondamentaux notamment, est celui de pratiques illégales, de détournements de procédures et de violations des droits fondamentaux issus de la privation de liberté elle-même (droit d'asile, droit au respect de la vie privée et familiale, protection de l'enfance, liberté d'aller et venir, droit de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants...).

Dénoncer le principe même de la privation de liberté des étrangers à la frontière est donc apparu comme la conséquence logique du travail de l'Anafé, permettant de mettre ses objectifs en cohérence avec sa pratique et de donner une perspective à son action quotidienne. En 2016, l'Anafé a pris position contre l'enfermement administratif des personnes étrangères¹⁰. L'Anafé refuse donc l'idée selon laquelle la zone d'attente (et l'enfermement administratif de manière générale) est un mal nécessaire et que son intervention aurait comme seul but d'en prévenir tant bien que mal les effets, sans en remettre en cause les fondements.

⁶ Article L. 341-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

⁷ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 178 et suivantes.

⁸ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

⁹ Anafé, [S'opposer à l'enfermement administratif des personnes étrangères](#), Note d'analyse, mars 2020.

¹⁰ [L'Anafé contre l'enfermement administratif des étrangers aux frontières](#), juillet 2017.

Ficher pour trier : l'intensification du fichage des personnes en migration

La proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 du 23 septembre 2020, (appelée ci-après « proposition de règlement sur le filtrage »), prévoit les procédures tendant à renforcer le tri des personnes en migration se présentant aux frontières extérieures de l'Europe. Le filtrage se divise en plusieurs phases qui se succèdent : l'identification, le tri sanitaire, le contrôle de sécurité et le fichage.

Ces phases successives et complémentaires ont pour objectif un « meilleur » contrôle des arrivées sur le territoire européen pour déterminer plus rapidement qui pourra entrer sur le territoire et qui sera refoulé. Au cours du filtrage, les personnes sont sous contrainte de l'autorité en charge de cette procédure (police aux frontières, douanes, autorités responsables des contrôles aux frontières...). Elles sont donc dès le début de la procédure de filtrage privées de liberté.

Identifier pour mieux contrôler : véritable objet du filtrage

Le Pacte tend à un renforcement de cette phase de contrôle en imposant une phase de tri distincte et généralisée à l'ensemble des frontières extérieures de l'Union européenne. En effet, la Commission propose la mise en place d'une phase de filtrage préalable à l'entrée sur le territoire d'un État membre de l'UE, applicable :

- aux personnes ressortissantes de pays tiers franchissant les frontières extérieures de l'espace Schengen¹¹,
- aux personnes débarquées dans un port européen après une mission de recherche et de sauvetage en mer,
- aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire européen,
- aux personnes en demande de protection internationale¹².

L'identification des personnes dans le cadre de la phase de filtrage concerne principalement les cas de débarquement, c'est-à-dire les cas où il n'a pas été procédé à l'identification de la personne lors des procédures de contrôle des entrées sur le territoire Schengen (en France, aux aubettes). Il peut s'agir des débarquements de bateaux après une opération de recherche et de sauvetage (« *search and rescue* », SAR) ainsi que des arrivées de personnes en dehors des points de passage frontaliers¹³.

Pour mener ce contrôle, toutes les bases de données nationales sont interrogées par les autorités, ainsi que le répertoire commun de données d'identité (CIR) établi par le règlement (UE) 2019/817.

Les autorités nationales utilisent alors les documents de voyage ou d'identité de la personne, les données ou informations fournies ou obtenues de la personne, ainsi que ses données biométriques.

¹¹ « Frontières extérieures : les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties Contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures » (Article 1 de la [Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes](#)).

¹² Article 3 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020 (modifié par la version datant du 3 décembre 2021).

¹³ Le législateur français a prévu en 2011 la possibilité de créer des zones d'attente temporaires pour enfermer les personnes qui arriveraient sur le sol français en dehors des points de passage frontaliers. Pour plus de détails, voir Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 28 et suivantes.

La proposition de règlement sur le filtrage prévoit que les contrôles « doivent être effectués, dans la mesure du possible, sur la base de données biométriques afin de réduire au minimum le risque de fausse identité et les résultats limités aux seules données fiables »¹⁴.

Un accent particulier est mis sur les données biométriques : recourir à la biométrie serait considéré comme un gage de vérité, une garantie inébranlable de l'identité de la personne.

Or, « présentée comme infaillible, la biométrie occasionne des taux d'erreurs non négligeables en raison de l'extrême précision qu'impliquent la captation, le traitement et la lecture des données corporelles »¹⁵. Les risques de dérives sécuritaires au détriment des droits des personnes en mouvement ne peuvent qu'être soulignés dès le stade de l'identification des personnes. Sans une prise en compte des marges d'erreur que peuvent présenter les outils biométriques, leur utilisation peut entraîner une automatisation du traitement des données personnelles, écartant toute discussion et appréhension de situations humaines singulières.

La volonté d'effectuer un « tri » aux frontières extérieures entre les personnes admises à entrer dans l'espace Schengen et les personnes considérées par les autorités comme indésirables était déjà à l'œuvre depuis le règlement (UE) 2016/399 concernant le code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen). Le Pacte entend renforcer et systématiser cette pratique.

Cette phase dite de filtrage permet à la Commission d'harmoniser la phase de contrôle et de tri effectuée par les autorités nationales à l'ensemble des frontières extérieures.

Ainsi, dans la continuité des réformes antérieures, la proposition de règlement sur le filtrage tend à renforcer les contrôles de sécurité et sanitaire et la collecte de données biométriques ; elle tend également à légaliser des pratiques ayant cours principalement dans les *hotspots* et dans les zones d'attente françaises.

Actuellement, en droit français, tous les voyageurs, qu'ils soient soumis ou non à l'obligation de visa, sont contrôlés par la police aux frontières à leur arrivée à une frontière extérieure de l'espace Schengen. Trois lignes de contrôle sont mises en place en aéroport afin de vérifier les conditions d'entrée des personnes étrangères sur le territoire français.

Le premier a lieu dès la descente de l'avion sur la passerelle permettant de rejoindre le hall d'arrivée depuis l'avion. Postés directement à la sortie de l'avion (au bout de la passerelle ou à l'entrée de l'aéroport lorsque les personnes arrivent directement sur le tarmac), des policiers procèdent à un contrôle des documents de tous les voyageurs. Les policiers effectuant ces contrôles, bien souvent des officiers de brigade mobile d'immigration, sont formés spécifiquement à la détection de la fraude documentaire (les autres policiers de la police aux frontières (PAF) recevant une formation plus générale à ce sujet lors de leur formation initiale). Un contrôle dit « en porte d'avion » a lieu entre la porte de l'avion et l'aubette, peu important la distance entre les deux. Il est aléatoire, généralement organisé dans le cadre de la recherche d'une personne, ou à la sortie des vols considérés comme à « risque migratoire ». Ce type de contrôle est discriminatoire en ce qu'il cible des personnes en fonctions de leur pays de provenance, de leur nationalité ou parfois de leur genre¹⁶.

¹⁴ Article 12 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020 (modifié par la version datant du 3 décembre 2021).

¹⁵ Pierre Piazza, « L'extension des fichiers de sécurité publique », *Hermès*, 2009/1, n° 53.

¹⁶ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 43.

Le second est quant à lui systématique pour quitter la zone dite internationale¹⁷. Pour sortir de cette zone et accéder au territoire, toute personne doit se rendre aux aubettes en vue du contrôle, dit « de première ligne », de ses documents d'identité et de voyage, de la vérification de ses garanties de séjour et de départ et d'une éventuelle inscription sur divers fichiers¹⁸. Tant qu'elle n'a pas passé ces premiers postes de contrôle, elle n'est pas connue, pas identifiée par la police et elle peut circuler dans cet espace. Une prise d'empreintes peut être réalisée afin de consulter différents fichiers nationaux, européens ou internationaux : la base de données de Schengen (VISABIO), les fichiers d'Interpol, le fichier des personnes recherchées (FPR), dans lequel figurent les interdictions de territoire français (ITF) et le système de traitement des infractions constatées (STIC), lequel répertorie les éventuelles infractions commises sur le territoire français¹⁹.

Lorsque des vérifications supplémentaires sont nécessaires (après un contrôle en porte d'avion ou un contrôle en aubette), les personnes peuvent faire l'objet d'un contrôle approfondi dit « de seconde ligne » dans le poste de police du terminal de l'aéroport. La PAF y vérifie les conditions d'entrée et peut consulter des fichiers complémentaires.

En application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et conformément aux préconisations du code frontières Schengen, la procédure d'admission sur le territoire national doit se baser sur des vérifications dites objectives :

- Document de voyage valable et authentique (passeport), qui est scanné dans le boîtier QUOVADIS qui affiche sur l'ordinateur des informations relatives à la personne, grossit sa photographie et alerte le policier si la personne est inscrite dans les fichiers VISABIO, SIS II²⁰, TAJ, RMV2, FPR, Interpol ou encore le FAED, qui est le fichier automatisé des empreintes digitales des personnes mises en cause dans une procédure criminelle ou délictuelle afin de faciliter leur poursuite, leur instruction et leur jugement²¹ ;
- Visa valide si nationalité soumise à cette obligation ;
- Conditions d'hébergement, de frais de séjour, d'assurance médicale, ainsi que des documents afférents aux garanties de rapatriement (billet de retour)²².

À ces critères s'ajoute la condition de ne pas représenter un « risque migratoire » : préjugés, généralisations, « détection » de signes de stress ou de nervosité induisent des modalités de contrôle différenciées ciblant certains voyageurs et donnant lieu à des pratiques discriminatoires. Ce concept, au cœur des contrôles aux frontières, donne une large marge d'appréciation aux agents de police, conduisant souvent à des décisions arbitraires²³.

Selon les témoignages recueillis par l'Anafé, le « risque migratoire » permet aux policiers de la PAF d'appliquer leurs propres critères, souvent discriminants et racistes, pour filtrer les personnes. Par exemple, il est courant que des femmes originaires d'Amérique centrale remplissant toutes les conditions d'entrée pour un séjour touristique fassent l'objet d'un refus d'entrée au motif

¹⁷ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 46.

¹⁸ [Conditions d'entrée en France et dans l'espace Schengen](#), Anafé, mai 2019.

¹⁹ Pour plus de détails sur le fichage des personnes étrangères voir :

Anafé, [Le fichage - Un outil sans limites au service du contrôle des frontières ? - Note d'analyse](#), septembre 2019 ;

Anafé, [La Boîte à fichiers](#), Outil pratique, avril 2019.

²⁰ Système d'information Schengen où sont répertoriées toutes les personnes faisant l'objet d'une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen par l'un des États membres.

²¹ Anafé, [Le fichage - Un outil sans limites au service du contrôle des frontières ? - Note d'analyse](#), septembre 2019 ;

Anafé, [La Boîte à fichiers](#), Outil pratique, avril 2019.

²² Voir sur le site internet de l'Anafé la rubrique [Conditions d'entrée en France et dans l'espace Schengen](#) et le document « [Conditions d'entrée dans l'espace Schengen en fonction du pays de destination](#) ».

²³ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 42 et suivantes.

qu'elles représentent un « risque migratoire ». Les policiers les soupçonnent fréquemment de vouloir entrer en Europe, notamment en Espagne, pour y travailler. Des personnes venant rendre visite à leurs proches rapportent avoir été piégées voire menacées ou violentées pour les « faire avouer » qu'elles venaient pour travailler²⁴.

Si l'une de ces conditions n'est pas respectée, les personnes sont considérées comme non admises sur le territoire et une décision de refus d'entrée ainsi qu'un placement en zone d'attente leur sont notifiés. Le CESEDA prévoit également la possibilité de renvoyer directement la personne sans qu'elle soit maintenue en zone d'attente (article L. 333-1). Dans ce cas, seul un refus d'entrée peut lui être notifié. Si elle demande son admission au titre de l'asile, elle se voit notifier la décision de maintien en zone d'attente et un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile²⁵.

Le contrôle sanitaire : réelle protection de la santé ou prétexte à un contrôle renforcé ?

Un cadre commun des contrôles sanitaires est prévu par le Pacte²⁶. Il tend à harmoniser les contrôles ayant cours depuis le début de la crise du covid-19 et les pratiques qui sont apparues tant au moment des débarquements dans les ports suite aux missions de recherche et de sauvetage, particulièrement en mer Méditerranée²⁷, qu'aux arrivées dans les ports et aéroports de voyageurs. Les États membres doivent confier ce contrôle sanitaire au personnel médical qualifié.

Le contrôle sanitaire peut être écarté par les autorités lorsqu'elles sont convaincues que ce dernier n'est pas nécessaire. Alors que les premières versions de cette proposition de règlement sur le filtrage n'apportaient aucune précision quant à la qualité des « autorités compétentes », la version du 3 décembre 2021 est venue préciser qu'il devait s'agir d'autorités médicales/sanitaires²⁸.

Les dispositions relatives au contrôle sanitaire semblent être une conséquence directe de la crise sanitaire liée au covid-19. C'est sans doute pour limiter les risques de transmission d'un virus hautement contagieux que le contrôle sanitaire a fait l'objet d'un tel développement dans le Pacte. Il s'agit d'ailleurs d'un élément développé dès l'introduction de la proposition de règlement sur le filtrage, les questions de santé publique ayant pris une ampleur particulière depuis mars 2020 en Europe.

Au-delà de la prévention d'une crise sanitaire éventuelle, ce contrôle affiche un autre objectif : celui de la prise en charge des personnes malades en besoin de soin. Si l'objectif est louable, la pratique constatée dans les zones d'attente françaises révèle une autre réalité en termes de prise en charge médicale.

En France, depuis 2015, au fil de ses rapports, l'Anafé dénonce la (non) prise en compte de la santé dans le cadre de l'enfermement en zone d'attente et ce, sous le prisme du non-respect du droit à la santé (et du droit à la vie). Dans la partie « Tour de France des zones d'attente » dans son rapport *Refuser l'enfermement*, l'Anafé revient sur les modalités d'accès aux soins et aux

²⁴ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 84 et suivantes.

²⁵ Une autre catégorie de personnes peut être maintenue en ZA : les personnes en transit interrompu.

²⁶ Article 9 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020 (modifié par la version datant du 3 décembre 2021).

²⁷ Voir par exemple les pratiques italiennes qui consistent en la mise en place de « hotspots flottants » (bateaux de quarantaine) : « [Italie : dans les navires de quarantaine, des centaines de migrants enfermés loin des regards](#) », Infomigrants, 6 octobre 2020.

²⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 3 décembre 2021.

médecins dans une quinzaine de zones d'attente²⁹. De même, dans la note *S'opposer à l'enfermement*, l'Anafé dénonce la réalité de l'accès aux soins aux frontières³⁰.

Depuis le début de la crise sanitaire liée au covid-19, l'Anafé alerte sur les risques de propagation du virus dans ces lieux d'enfermement³¹. La gestion de la crise sanitaire dans les zones d'attente et aux frontières (dont une analyse est en cours et sera disponible d'ici la fin de l'année 2022) n'est pas à la hauteur des préconisations sanitaires des autorités, ce qui a conduit l'Anafé à suspendre ses actions dans la zone d'attente de Roissy en avril 2021, bien que la zone d'attente de Roissy soit la seule ZA dotée d'un service médical³². Surtout, la pratique a pu conduire à refouler des personnes contaminées par le covid-19³³ et, régulièrement, à ne pas prendre en compte l'état de santé des personnes enfermées. Tel a été le cas d'une jeune femme séropositive enfermée en zone d'attente sans traitement alors que le gouvernement français catégorise lui-même les personnes présentant des infections au VIH non contrôlées comme étant parmi les personnes les plus vulnérables, c'est-à-dire présentant un risque de développer une forme grave d'infection au coronavirus³⁴.

Indépendamment de la crise sanitaire liée au covid-19, les carences des contrôles sanitaires aux frontières françaises sont pointées depuis longtemps par l'Anafé. À Mayotte, depuis des années, les personnes arraisonnées à bord de *kwassas* (petits bateaux de pêche), dès leur arrivée au quai et avant le départ au centre de rétention administrative (CRA), sont soumises à un examen médical sommaire, mis en œuvre par les autorités en lien avec le centre hospitalier de Mayotte.

Dans son rapport 976 : *Au-delà des frontières de la légalité*, l'Anafé notait : « *S'il y a un problème médical, la personne ne serait pas placée au CRA mais transférée à l'hôpital. Il semblerait que le transfert à l'hôpital soit très rare, réservé aux femmes sur le point d'accoucher (les autres placées au CRA et renvoyées dans les 24 heures), aux personnes très malades ou blessées* »³⁵.

Tous ces exemples, qu'ils concernent l'Outre-mer, la zone d'attente de Roissy ou les autres zones d'attente, les périodes de crise sanitaire ou les périodes « normales », montrent que les modalités de prise en charge médicale des personnes qui se présentent aux frontières sont en général très sommaires, bien loin des exigences qui seraient nécessaires pour assurer leur droit à la santé, voire leur droit à la vie.

Par ailleurs, le risque (avéré à Mayotte et en zone d'attente) est que le contrôle sanitaire ait pour finalité le refoulement plus rapide des personnes plutôt qu'une véritable prise en charge médicale pour les personnes qui en ont besoin. Loin de se préoccuper de la santé des personnes aux frontières, le Pacte pourrait ainsi permettre de renforcer une politique visant à expulser le plus rapidement possible toute personne considérée comme indésirable par les autorités françaises (ou des États membres), quel que soit son état de santé.

²⁹ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

³⁰ Anafé, *S'opposer à l'enfermement administratif des personnes étrangères*, Note d'analyse, mars 2020, p. 10 et suivantes.

³¹ « [Lettre ouverte - Demande de libération des personnes maintenues dans les zones d'attente dans les aéroports](#) », Lettre ouverte Anafé, 20 mars 2020.

« [Enfermement illégal et refoulement toujours d'actualité dans la zone d'attente de Roissy](#) », Communiqué de presse OEE, 23 avril 2020.

³² « [Les conditions sanitaires ne sont pas respectées en ZAPI : l'Anafé suspend sa mission d'accompagnement juridique à Roissy](#) », Communiqué de presse Anafé, 26 avril 2021.

³³ « [Renvoi au Maroc d'une personne atteinte de la Covid 19 depuis la zone d'attente de Roissy](#) », Communiqué de presse Anafé, 12 octobre 2020.

³⁴ « [Le ministère de l'intérieur refuse de libérer une demandeuse d'asile séropositive au VIH enfermée en zone d'attente depuis 10 jours et privée d'accès à un traitement !](#) », Communiqué de presse Anafé/ODSE, 8 décembre 2020.

³⁵ Anafé, *976 : Au-delà des frontières de la légalité, Rapport de mission à Mayotte/La Réunion*, mars 2017, p. 24.

A la lecture du Pacte, cette impression est renforcée par le fait que la Commission prévoit, le cas échéant, l'isolement des personnes pour des raisons de santé publique suite à un examen médical. En effet, l'article 9 de la proposition de règlement sur le filtrage prévoit la possibilité de placer à l'isolement des personnes faisant l'objet du contrôle sanitaire « pour des raisons de santé publique »³⁶. Cette possibilité est une conséquence directe de la crise sanitaire du covid-19, comme le précise la Commission dans les précisions mentionnées dans la partie « contexte » de la proposition de règlement.

Aucune indication n'est donnée concernant le cadre juridique de cet isolement, qui constitue pourtant un cas de privation de liberté.

Dans certaines zones d'attente françaises sont prévues des salles d'isolement. Tel est le cas dans la zone d'attente de Roissy ou de celle de Marseille Le Canet. Elles sont très similaires à des cellules de prison ou des salles de garde à vue. À Marseille, il s'agit de petites pièces sans fenêtre où tous les meubles sont accrochés aux murs et/ou au sol pour éviter que les personnes ne les détériorent ou ne les utilisent pour se blesser. Les toilettes sont à l'intérieur de la cellule, simplement séparées de la porte d'entrée par un muret. Une caméra est installée dans la chambre. Ces salles sont en principe utilisées en cas de bagarre, de gestes désespérés ou d'automutilation, pour certaines personnes malades psychologiquement ou lorsque les personnes sont « trop agitées » ou violentes ; selon les services de la police aux frontières, elles ne sont que très rarement utilisées. En avril 2021, lors d'une visite de la ZA de Roissy, l'Anafé a pu constater que la salle d'isolement était détournée de son usage habituel, pour servir au besoin d'espace de mise à l'écart des personnes testées positives au covid-19.

La possibilité donnée par le Pacte d'isoler des personnes malades pourrait renforcer et généraliser une pratique déjà existante dans les zones d'attente françaises, notamment l'isolement dans des conditions indignes les personnes malades (physiquement ou psychologiquement). Les observations de l'Anafé démontrent que ces personnes ont plus besoin d'une réelle prise en charge médicale que d'un enfermement encore plus strict, aux conséquences irréfutables pour leur santé.

Le contrôle de sécurité, justification de l'intensification du fichage des personnes en migration

Renforcement de l'interopérabilité³⁷ des fichiers

Le contrôle de sécurité tel que mentionné dans le Pacte est prévu afin de vérifier que la personne ne représente pas « une menace pour la sécurité intérieure », et porte à la fois sur la personne et sur les objets en sa possession³⁸.

³⁶ Article 9 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020 (modifié par la version datant du 3 décembre 2021).

³⁷ L'interopérabilité est la capacité des systèmes d'information à échanger des données et à permettre le partage d'informations (Définition de la Commission européenne, COM/2016/0205 final). Il y a quatre dimensions en matière d'interopérabilité :

- une interface de recherche unique permettant d'interroger simultanément plusieurs systèmes d'information et de produire des résultats combinés sur un seul écran ;
- l'interconnexion des systèmes d'information, qui permet aux données enregistrées dans un système d'être automatiquement consultées par un autre système ;
- la mise en place d'un service partagé de mise en correspondance de données biométriques à l'appui de divers systèmes d'information ;
- un répertoire commun de données pour différents systèmes d'information (module central).

³⁸ Article 11 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020 (modifié par la version datant du 3 décembre 2021).

Concernant les fouilles potentielles, la Commission renvoie au droit national de chaque État, sans même rappeler le cadre européen de protection des droits fondamentaux.

La proposition de règlement sur le filtrage tend à renforcer l'interopérabilité des fichiers, ainsi que leur utilisation aux frontières. En 2019, deux règlements européens (2019/399 et 2019/818) ont mis en place l'interopérabilité entre les fichiers Eurodac, SIS II et VIS afin de créer une plateforme de recherche européenne, un service partagé d'établissement de correspondances biométriques, un répertoire commun de données d'identité, ainsi qu'un détecteur d'identités multiples.

Cette interopérabilité des fichiers renforcée permet d'entériner l'accord provisoire qui avait été conclu en février 2019 entre la présidence du Conseil européen et le Parlement européen sur l'interopérabilité des systèmes d'information pour renforcer les contrôles aux frontières de l'UE³⁹. Aux fins du contrôle de sécurité, l'article 11 de la proposition de règlement sur le filtrage impose la consultation aux autorités (police aux frontières, douanes ou toutes autorités responsables des contrôles aux frontières) des fichiers EES⁴⁰, ETIAS⁴¹, VIS⁴², ECRIS-TCN⁴³, certaines données traitées par Europol⁴⁴ et la base de données d'Interpol sur les documents de voyage associés aux notices (TDawn).

Lorsqu'une requête (recherche dans les fichiers) génère une correspondance avec les fichiers européens d'information, l'autorité nationale est autorisée à consulter le fichier.

Les garanties de protection des données des personnes sont alors très faibles. En renforçant l'interopérabilité, les autorités nationales de contrôle des arrivées peuvent rechercher les personnes par nom, empreinte digitale ou faciale, et surtout, croiser les informations disponibles sur les différentes bases de données.

³⁹ « [Interopérabilité des systèmes d'information de l'UE: accord provisoire entre la présidence du Conseil et le Parlement européen](#) », Communiqué de presse du Conseil de l'Europe, 25 février 2019.

⁴⁰ Système d'entrée et de sortie (*Entry Exit System*) prévu par le règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée et de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011.

⁴¹ Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages, notamment la liste de surveillance ETIAS dont l'objectif est de « détecter les correspondances entre les données figurant dans un dossier de demande et les informations relatives aux personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction terroriste ou une autre infraction pénale grave ou d'y avoir participé, ou pour lesquelles il existe des indices concrets ou des motifs raisonnables permettant de croire, sur la base d'une évaluation globale de la personne, qu'elles commettront une infraction terroriste ou une autre infraction pénale grave ». Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, §28.

⁴² Système d'information sur les visas. Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS).

⁴³ Système centralisé qui permet d'identifier les États membres qui ont des informations relatives à des condamnations liées à des infractions terroristes et d'autres formes d'infractions pénales graves. Règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN), qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726.

⁴⁴ Article 18(2)(a) du règlement (UE) 2016/794 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI : « Les données à caractère personnel ne peuvent être traitées que pour les finalités ci-après :

a) recoupements visant à établir des liens ou d'autres rapports pertinents entre des informations relatives :

i) aux personnes qui sont soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale ou d'avoir participé à une infraction pénale relevant de la compétence d'Europol, ou qui ont été condamnées pour une telle infraction ;

ii) aux personnes pour lesquelles il existe des indices concrets ou de bonnes raisons de croire qu'elles commettront des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol. »

Si la requête génère une correspondance avec un fichier Europol ou Interpol, l'autorité de contrôle doit alors informer les autorités compétentes au sein de l'État membre afin de prendre, le cas échéant, les mesures qui lui seront indiquées.

Depuis le 20 juillet 2015, Europol peut déjà demander la comparaison de données dactyloscopiques (empreintes digitales) contenues dans Eurodac à des fins répressives. Il a également accès au fichier SIS II et VIS dans la limite de ses missions⁴⁵.

La logique est renforcée par la proposition de règlement sur le filtrage qui inverse le système de question-réponse. Là où, en 2015, la consultation et l'accès aux fichiers européens de contrôle des frontières étaient permis sur demande d'Europol, la proposition de règlement transforme les agents des contrôles aux frontières en premiers contrôleurs de l'inscription des personnes sur des fichiers répressifs.

L'utilisation intensive des fichiers est destinée à identifier, catégoriser, contrôler, exclure et éloigner. Les possibilités techniques et numériques permettant leur développement semblent sans limites. Il existe pléthore de fichiers dont la complexité tient non seulement à leur nombre, mais également à leur superposition. De ce maillage opaque naît une certaine insécurité juridique pour les personnes visées, du fait des risques d'atteintes aux droits fondamentaux et aux libertés publiques. La justification souvent avancée est de « *protéger les citoyens européens du terrorisme international* », mais il n'existe pas véritablement de données ou études sur la manière dont les registres de données biométriques et leur interconnexion peuvent contribuer à cet objectif.

A tous les niveaux, le fichage est devenu un outil de contrôle des frontières. En 2019, l'Anafé recensait 21 fichiers nationaux, européens et internationaux utilisés dans le contrôle des frontières⁴⁶, à l'égard des personnes étrangères (en amont de leur voyage et à l'arrivée en Europe) mais également d'Européens.

Comme le soulignait déjà l'Anafé dans sa note *Le fichage - Un outil sans limites au service du contrôle des frontières ?*⁴⁷, cela revient à mettre sur le même plan les autorités de contrôle des frontières et les autorités répressives. Le renforcement de l'interopérabilité des fichiers et du contrôle systématique des fichiers Europol et Interpol participe dès lors d'une confusion, toujours réaffirmée, entre la lutte contre la criminalité et la lutte contre l'immigration dite irrégulière.

Les personnes étrangères font depuis longtemps l'objet de mesures de contrôle et de surveillance. Mais un changement de perspective s'est opéré vers une criminalisation croissante de ces personnes, en lien avec le développement constant de nouvelles technologies. Les fichiers en sont un exemple criant. On multiplie les fichiers et leur interopérabilité sous couvert de les rendre plus efficaces. Et ces fichiers sont appliqués exclusivement aux personnes étrangères, ce qui a pour effet de les marginaliser par rapport au reste de la société. Or, le fichage est lié, dans l'inconscient collectif, à une forme de délinquance.

En renforçant l'interconnexion et l'interopérabilité des différents fichiers et ce, dans un but affiché de lutte contre l'immigration dite « irrégulière », le Pacte européen sur la migration et l'asile alimente la confusion entre contrôle migratoire et répression des infractions, entre personnes délinquantes et personne en migration.

⁴⁵ Décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation du système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, JOUE L 218/129, 13 août 2008.

⁴⁶ Anafé, *La boîte à fichiers*, Outil pratique, avril 2019.

⁴⁷ Anafé, *Le fichage - un outil sans limites au service du contrôle des frontières ?*, Note d'analyse, septembre 2019.

Systématisation de la prise d'empreintes et de la photographie faciale

La proposition de règlement sur le filtrage systématise non seulement l'utilisation des fichiers, mais aussi leur renforcement par la collecte de données notamment biométriques.

Cette politique n'est pas nouvelle et s'inscrit dans la continuité d'un processus de numérisation et de technicisation des frontières européennes, souvent qualifié de « frontières intelligentes ». Déjà, en 2017, le règlement créant le Système *Entry Exit* (EES) prévoyait l'obligation pour les États membres de collecter les empreintes digitales et faciales des ressortissants des pays tiers soumis ou non à l'obligation de visa. La même obligation est également prévue dans le cadre du règlement créant l'ETIAS.

Ces fichiers sont les outils des grands changements des politiques européennes en matière migratoire. Ainsi, le fichier SIS II a été créé par la Convention du 19 juin 1990 portant application de l'accord Schengen et le fichier Eurodac afin d'appliquer le système européen de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile institué par la Convention dite de « Dublin ». Le VIS soutient quant à lui l'élaboration d'une politique européenne commune en matière de visa.

Comme l'Anafé le notait en 2019, le parcours d'une personne étrangère est aujourd'hui « jalonné de fichiers »⁴⁸. Ce contrôle des déplacements des personnes est directement lié à l'idée que la migration représente un risque. Les personnes, par leur fichage, sont catégorisées comme « étranger » ce qui renforce la perméabilité entre la notion d'étranger et de celle de personne représentant un risque pour l'ordre public. Il en va de même pour la prise d'empreinte et la reconnaissance faciale. Les conséquences d'un fichage massif et toujours plus important des personnes en migration laissent penser que des dernières sont dangereuses, constituent un risque ou une menace, ce qui favorise les discours de haine et racistes.

Filtrer, une procédure restrictive des droits fondamentaux

Dans ses notes pour expliquer ses choix concernant le Pacte, la Commission affirme que « *puisque le filtrage en tant que tel est une simple étape de collecte d'information qui prolonge et complète les vérifications aux points de passage frontaliers et qui n'entraîne aucune décision ayant une incidence sur les droits de la personne concernée, aucun contrôle juridictionnel n'est prévu concernant le résultat du filtrage* »⁴⁹.

On est pourtant fondé à s'inquiéter du piétinement des droits fondamentaux des personnes étrangères opéré par ce mécanisme, et notamment de l'absence de contrôle juridictionnel.

Le filtrage n'est pas une « simple collecte de données »

L'objectif de cette phase de « tri » est de déterminer la procédure applicable à la personne ressortissante d'un pays tiers. Ainsi, après le recueil des informations au cours de la phase de filtrage, les personnes ayant fait l'objet d'un refus d'entrée seront ensuite dirigées soit vers la procédure de non-admission (réacheminement) soit vers la procédure de demande d'asile à la frontière (qui peut être accélérée ou non).

Contrairement à ce que se borne à expliquer la Commission, cette phase de filtrage a par conséquent un impact direct sur le parcours migratoire de ces personnes et les droits qui leur sont applicables.

⁴⁸ M. Merzouki, « Le fichier des étrangers », in *Mouvements*, n° 62, 2010.

⁴⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020, p. 14.

Plus marquant encore, c'est lors de ce filtre que les demandeurs d'asile pourront formuler et faire enregistrer leur demande de protection internationale. Or, aucune mesure particulière n'est prévue à ce sujet, alors même qu'ils et elles devraient se voir reconnaître certaines garanties, principalement en matière d'instruction de leur demande dès cette première phase. Les personnes ne seront pas orientées vers les autorités en charge de leur demande, ni vers un conseil qui est pourtant primordial dans la préparation du dossier de demande d'asile. Comme le souligne le Conseil national des barreaux, ceci constitue une violation du droit à un accès rapide à la procédure de protection⁵⁰.

Une protection à la marge des droits fondamentaux des personnes en migration

Les droits des personnes étrangères ne font l'objet que d'une faible protection dans la proposition de règlement sur le filtrage. La Commission n'évoque en effet que de manière parcellaire et épisodique le fait que les droits fondamentaux doivent être respectés par les États, ce qui laisse penser que la question du respect des droits humains et la prévention et la répression des violations des droits ne font pas parties des préoccupations prioritaires. Cela rappelle donc bien les objectifs du Pacte : renforcer les contrôles et le tri aux frontières de l'Europe.

L'article 7 de la proposition de règlement prévoit néanmoins la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle indépendant au sein de chaque État membre, mais sans donner de précisions sur les prérogatives minimales de l'organe qui est censé exercer ce contrôle. S'agit-il d'un médiateur ou d'un juge ? D'une institution avec un pouvoir de sanction et d'injonction ? Ou d'un organe avec un simple pouvoir de recommandation ? Rien n'est évoqué à ce stade par la Commission en termes de protection des droits fondamentaux.

La Commission se contente de prévoir la mise en place d'enquêtes sur les « *allégations de non-respect des droits fondamentaux en rapport avec le filtrage* » dont le soin est confié aux États membres. Les étrangers sont ainsi mis au ban de la protection du droit, la Commission ne souhaitant visiblement pas imposer des mesures communes protectrices en cas de violation des droits aux frontières. Dans sa version du 3 décembre 2021, la proposition de règlement sur le filtrage a même vu le nombre des garanties diminuer, avec notamment la suppression des règles liées à l'enfermement des personnes étrangères ainsi que celles qui concernent les allégations de violations des droits humains en lien avec la procédure de filtrage. Le seul droit qui reste mentionné à ce stade concerne le droit d'asile et le principe de non-refoulement. Cependant, les droits fondamentaux des personnes se présentant aux frontières ne se limitent pas à ceux qui sont prévus par la Convention de Genève⁵¹.

La part faite au respect du droit international et européen de la protection de la personne est donc marginale et n'est pas au niveau des menaces que représentent cette phase de filtrage, à commencer par la privation de liberté et la collecte et traitement de données personnelles particulièrement sensibles.

La disparité entre les États membres concernant les politiques migratoires et l'application de procédures plus ou moins protectrices des droits est également à questionner. Le nombre d'arrivées aux frontières est lui aussi très disparate selon les pays de l'UE, au cœur des problématiques dans la gestion européenne des arrivées⁵². Or, ce Pacte fait fi de cette réalité indéniable et n'apporte pas de réelle proposition en termes de respect des droits au regard de ces disparités entre les États membres.

⁵⁰ Conseil national des barreaux, « [Nouveau Pacte sur la migration et l'asile](#) », Commission libertés et droits de l'homme, Assemblée générale, 7 mai 2021.

⁵¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 3 décembre 2021.

⁵² Pour plus de détails, consulter les données disponibles sur le site Eurostat concernant les [Ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée a été refusée aux frontières extérieures - données annuelles](#) et les [Ressortissants de pays tiers ayant quitté le territoire suite à une obligation de quitter - données annuelles](#).

Le contrôle et le tri des personnes étrangères par les autorités françaises ne cessent d'être dénoncés par l'Anafé au regard des violations des droits constatées. Dans le rapport *Refuser l'enfermement*, l'Anafé dénonce les décisions arbitraires lors de contrôles, les contrôles discriminatoires, les auditions incriminantes au cours desquelles les personnes étrangères subissent des pressions voire des violences de la part des forces de l'ordre, des refus d'enregistrer les demandes d'asile, des tentatives de refoulement ou des refoulements en dépit du respect des droits des personnes⁵³.

Si les droits fondamentaux sont évoqués, ils ne sont pas vraiment pris en compte dans la construction de la procédure et encore moins dans la proposition de mise en œuvre qui en est faite dans le Pacte. Aucune véritable garantie n'est prévue par le Pacte pour contraindre les États membres à respecter les droits fondamentaux des personnes qu'ils contrôlent et trient aux frontières.

Une bien faible prise en compte des vulnérabilités

La Commission reste vague sur la définition des personnes en situation de « vulnérabilité, [qui] ont été victimes de torture ou [qui] ont des besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure au sens de l'article [21] de la directive relative aux conditions d'accueil »⁵⁴.

La proposition de règlement sur le filtrage ne prévoit pas, en cas d'identification de situation de vulnérabilité, la fin du maintien dans le lieu d'enfermement prévu pour cette phase de filtrage, mais seulement « un soutien approprié au regard de sa santé physique ou mentale », qui, pour les mineurs, sera « apporté par du personnel formé et qualifié pour s'occuper des mineurs, et en coopération avec les autorités de protection de l'enfance »⁵⁵.

Dans sa version du 3 décembre 2021, la proposition de règlement vient restreindre un peu plus la prise en compte de la vulnérabilité, certaines mentions prévues à l'article 9 étant même purement et simplement supprimées⁵⁶.

Elle ne semble pas non plus renforcer les conditions et les moyens de prise en compte des vulnérabilités prévues par la directive 2013/33 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

Ce « soutien » est très en-deçà des besoins de ces personnes et ne prend pas en compte la vulnérabilité extrinsèque générée par l'enfermement, ni la « vulnérabilité inhérente à la qualité de demandeur d'asile »⁵⁷.

Si la mention dans la proposition de règlement sur le filtrage concernant un accompagnement des mineurs par des personnes qualifiées est louable, la pratique dans les zones d'attente françaises est souvent bien différente⁵⁸.

⁵³ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020.

⁵⁴ Article 9 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020.

⁵⁵ Article 9 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020.

⁵⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 3 décembre 2021.

⁵⁷ CEDH, GC, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*.

⁵⁸ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 56 et suivantes.

La prise en compte des vulnérabilités particulières a déjà été transposée en France par la réforme « Asile » de 2015⁵⁹ qui devait permettre la mise en place de « *garanties procédurales particulières* » pour les demandeuses et les demandeurs dits « vulnérables ».

Critiquable dans sa hiérarchisation des vulnérabilités subies par les personnes étrangères, cette réforme présentait néanmoins quelques aspects positifs.

En effet, la prise en compte des vulnérabilités prévoyait la possibilité pour l'Ofpra de mettre fin au maintien en zone d'attente pour la personne dont la situation « *en raison de sa minorité ou du fait qu'[elle] a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente* »⁶⁰.

Dans son rapport *Aux frontières des vulnérabilités*, l'Anafé dresse un constat sévère de la mise en œuvre de ce dispositif : non seulement les vulnérabilités particulières (minorité, maladie, besoin de protection internationale, victime de traite ou de violence) ne sont en pratique pas prises en compte, mais la vulnérabilité intrinsèque liée à l'enfermement est ignorée par les autorités⁶¹. L'existence d'une vulnérabilité particulière n'est que rarement, voire jamais, prise en compte par l'Ofpra aux frontières extérieures : dans son rapport d'activité de 2016, l'Ofpra précisait n'avoir mis fin au maintien en zone d'attente qu'à cinq reprises⁶². Dans son rapport de 2019 ne figure aucune mention de cette possibilité⁶³.

De même, depuis 2015⁶⁴, les mineurs isolés demandeurs d'asile à la frontière ne devraient plus être maintenus en zone d'attente, sauf exceptions. Mais les exceptions sont entendues dans un très large, puisqu'elles concernent :

- Tous les mineurs isolés demandeurs d'asile provenant de pays dits d'« origine sûre »,
- Tous ceux dont l'administration considère qu'ils représentent une menace contre l'ordre public,
- Tous les mineurs isolés ayant « *présenté de faux documents d'identité ou de voyage, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant [leur] identité* ».

Concrètement, cette disposition n'a jamais été appliquée car ni l'Ofpra, ni le service de l'asile du ministère de l'intérieur (compétent pour rendre les décisions en matière d'asile à la frontière) ne s'en sont emparés. En pratique, ils ne vérifient pas si le mineur entre dans une des trois catégories susmentionnées avant d'examiner la demande d'asile à la frontière. L'Anafé a interrogé à plusieurs reprises les services compétents lors de réunions annuelles sur le fonctionnement des zones d'attente⁶⁵, sans obtenir de réponse, certains responsables ayant « oublié » l'existence même de ce texte. À l'initiative de l'Anafé, ce texte a été pour la première fois appliqué en novembre 2021, permettant la libération d'un mineur isolé demandeur d'asile. L'absence de mise en œuvre de ce dispositif depuis 2015 laisse supposer que des mineurs isolés demandeurs d'asile ne relevant pas des trois catégories d'exception ont été enfermés en zone d'attente, voire refoulés.

⁵⁹ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 *relative à la réforme du droit d'asile*.

⁶⁰ Article L. 351-3 du CESEDA.

⁶¹ Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017*, février 2018.

⁶² Ofpra, *Rapport d'activité 2016*, avril 2017, p. 28 et 42.

⁶³ Ofpra, *Rapport d'activité 2019*, 2020.

⁶⁴ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 *relative à la réforme du droit d'asile*.

⁶⁵ Selon les prescriptions du CESEDA, le ministère de l'intérieur organise chaque année une réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente avec les associations habilitées à visiter les zones d'attente en présence des autres services compétents.

En 2018, la loi a apporté une garantie supplémentaire pour les personnes maintenues en zone d'attente. L'article L. 332-2 du CESEDA, qu'elle a modifié, prévoit qu'« [u]ne attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs, accompagnés ou non d'un adulte ». Mais là encore, l'« attention particulière » recommandée est restée une clause de style ; aucun changement n'a été constaté dans le domaine de la prise en compte des situations de vulnérabilité, notamment de minorité, des personnes en situation d'exil lorsque l'entrée sur le territoire leur est refusée. Au reste, rien n'est prévu pour la mise en œuvre concrète de cette disposition.

L'Anafé saisit régulièrement les autorités (Ofpra, ministère de l'intérieur, direction de la police aux frontières) de situations qu'elle considère comme relevant d'une vulnérabilité particulière, le plus souvent pour qu'il soit mis fin à l'enfermement, et que la personne soit admise sur le territoire à titre humanitaire ou pour raison de santé. Depuis 2015, sur 57 saisines de l'Anafé, une seule a abouti à la mise en liberté de la personne concernée.

La procédure applicable aux personnes retenues dans les *hotspots* grecs prévoit également des mesures spécifiques dans les cas où une situation de vulnérabilité est identifiée, permettant la libération des personnes et leur prise en charge en tant que demandeuses d'asile dans le cadre d'une procédure dite normale. Mais en pratique le traitement réservé aux personnes enfermées dans les *hotspots* ne permet pas la réelle évaluation de la vulnérabilité (encampement, pas d'accès aux soins, procédures excessivement longues...)⁶⁶

Au vu de ce qui se passe dans les zones d'attente françaises et dans les *hotspots* grecs, on peut s'interroger sur la portée du contrôle de vulnérabilité proposé par la Commission, qui ne semble être mentionné dans la proposition de règlement sur le filtrage que pour donner l'apparence de la prise en compte des droits fondamentaux des personnes qui seront détenues. En l'absence de tout dispositif contraignant pour les autorités chargées de son évaluation, il apparaît clairement que la référence à la vulnérabilité est un habillage de principe, qui pourrait même être utilisée contre les personnes migrantes pour justifier des durées d'enfermement plus longues.

Enfermer plus pour refouler plus : systématisation de la logique des camps aux frontières

Un des objectifs du Pacte est de faciliter les expulsions des personnes que l'UE et ses États membres considèrent comme « indésirables ». Pour ce faire, le nouvel article 35 *bis* de la proposition de règlement sur les procédures communes en matière de protection internationale invite les États à prononcer une décision de retour en même temps qu'est opposé un refus de la demande de protection internationale, soit dans un acte distinct pris conjointement au rejet de la demande d'asile⁶⁷.

Ainsi, deux mécanismes sont renforcés : l'allongement des durées de privation de liberté aux frontières et l'extraterritorialité des procédures et de l'enfermement aux frontières extérieures (dans les zones d'attente pour ce qui concerne la France).

⁶⁶ C. Rodier, « [Le faux semblant des hotspots](#) », in *La revue des droits de l'Homme*, 2018, n° 13, § 37.

Gisti/Migreurop, [Détenition des migrant-es à Malte : le chantage au débarquement, Rapport de mission](#), janvier 2020.

⁶⁷ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

Maintenir artificiellement les étrangers hors du territoire européen : l'interdiction d'entrée

La proposition de règlement sur le filtrage précise que pendant cette phase, les personnes « *ne devraient pas être autorisées à entrer sur le territoire de l'État membre* »⁶⁸. La proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale prévoit, quant à elle, qu'« *au cours de l'examen des demandes soumises à une procédure à la frontière, les demandeurs sont retenus à la frontière extérieure ou dans des zones de transit ou à proximité de ces endroits* ». Il est précisé que le contrôle pourra être « *effectué en des lieux situés aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci* »⁶⁹.

Dans son analyse, l'ONG PICUM demande que soit mises en place des garanties suffisantes pour que la phase de filtrage ne constitue pas automatiquement une mesure de détention⁷⁰. La même remarque peut être faite pour les procédures de demande de protection internationale.

Là encore, la zone d'attente française semble, en partie au moins, avoir servi de modèle au dispositif proposé⁷¹.

Concrètement, les « *lieux situés aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci* » correspondent à la zone sous douane dont l'accès est limité (également appelé zone dite « internationale » ou « zone d'accès réservé »). En France, cet espace peut inclure des lieux d'hébergement « *assurant des prestations de type hôtelier* », comme pour la zone de l'aéroport de Roissy. Dans d'autres zones d'attente, les personnes peuvent être maintenues dans des salles au sein des postes de police ou dans un hôtel situé à proximité de la zone⁷². En novembre 2021, le ministère français de l'intérieur recensait 98 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant les destinations internationales. Les conditions de maintien dans ces zones d'attente sont très variables⁷³.

Cette zone crée une fiction juridique qui autorise le maintien des personnes virtuellement en dehors du territoire Schengen et entraîne *de jure* une privation de liberté.

L'influence du « modèle » français se confirme lorsque la Commission prévoit que « *les tâches liées au filtrage peuvent être effectuées dans des zones d'urgence migratoire au sens de l'article 2 pt 23 du règlement (UE) 2019/1896 du PE et du CE* »⁷⁴. Ces zones sont « *créées à la demande de l'État membre hôte, dans laquelle celui-ci, la Commission, les agences de l'Union compétentes et les EM participants coopèrent en vue de gérer un défi migratoire disproportionné, existant ou potentiel, caractérisé par une augmentation importante de migrants arrivant aux frontières extérieures* ».

⁶⁸ Article 4 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020.

⁶⁹ Article 6 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

⁷⁰ PICUM, *Recommendations on the amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing directive 2013/32/EU (screening regulation)*, janvier 2021.

⁷¹ La ZA est définie en droit français comme une zone s'étendant « *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 ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés par des prestations de type hôtelier* » (article L. 341-6 du CESEDA).

⁷² Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020.

⁷³ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, voir notamment partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

⁷⁴ Point 20 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020.

En effet, le dispositif décrit s'apparente beaucoup aux zones d'attente temporaires prévues en droit français : « [...] Dans le cas où un groupe d'au moins dix étrangers est arrivé en France en dehors d'un point de passage frontalier, prévu au troisième alinéa de l'article L. 341-1, la zone d'attente s'étend, pour une durée maximale de vingt-six jours, du ou des lieux de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche »⁷⁵.

Il fait aussi penser aux *hotspots* grecs, désormais bien connus pour leurs conditions d'enfermement inhumaines où les violations des droits fondamentaux, et notamment du droit d'asile, sont régulièrement documentées⁷⁶. Ainsi, la Commission légitime l'approche *hotspots* sans prendre en compte les nombreuses violations des droits fondamentaux qu'elle génère.

Dans son rapport *Refuser l'enfermement*, l'Anafé précisait que :

« En 30 ans de pratique, l'Anafé a pu constater que les personnes privées de liberté aux frontières devaient régulièrement faire face à des difficultés comme : l'absence d'informations sur la situation, la procédure et leurs droits, l'absence d'interprète, l'absence d'avocat, l'absence d'accès à un téléphone, l'absence d'accès à un médecin ou à des soins, une nourriture insuffisante, des conditions d'hygiène et sanitaires insuffisantes ou dégradées, des conditions de maintien dans des locaux insalubres, l'absence d'accès à l'extérieur, l'absence d'information sur le droit d'asile, des refus d'enregistrer une demande d'asile, le refoulement sans examen de la demande d'asile, la privation de liberté d'enfants isolés ou accompagnés, les stigmatisations et propos racistes ou sexistes, les pressions, intimidations ou violences de la part des forces de l'ordre...

[...]

Dans le cadre de ses activités de terrain l'Anafé réalise un suivi des personnes placées en garde à vue, refoulées suite à leur maintien en zone d'attente ou qui ont pu accéder au territoire français après avoir passé plusieurs jours enfermées.

Quelles que soient leur situation et les raisons ayant conduit à leur maintien en zone d'attente, il ressort bien souvent des échanges avec ces personnes qu'elles souhaitent « oublier » cet épisode traumatisant de leur vie, « ne plus y penser », « passer à autre chose ». Leur proches et famille sont aussi impactés par la souffrance et les violences morales, physiques ou psychologiques vécues par leur entourage. »⁷⁷

Enfin, il est prévu que les autorités nationales puissent faire appel dans l'exécution du filtrage aux experts, officiers de liaison et équipes de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. Cette précision entérine une politique de collaboration bien connue dans les *hotspots*⁷⁸.

En généralisant un système d'encampement aux portes de l'Europe, le Pacte assume une politique de mise à l'écart des personnes migrantes déjà rôdée, dont les conséquences physiques et psychologiques ne cessent d'être dénoncées.

Une augmentation inquiétante des durées d'enfermement aux frontières

Cinq jours – portés à dix, si est déclarée une situation exceptionnelle⁷⁹ – sont prévus pour la durée du filtrage⁸⁰.

⁷⁵ Article L. 341-6 du CESEDA.

⁷⁶ Migreurop, *Des hotspots au cœur de l'archipel des camps*, Les notes de Migreurop, octobre 2016, n° 4.

C. Rodier, « *Le faux semblant des hotspots* », in *La revue des droits de l'Homme*, 2018, n° 13.

⁷⁷ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 8 et suivantes.

⁷⁸ La Cimade, *L'approche hotspots : l'Europe en faillite sur les îles grecques*, 24 octobre 2018.

⁷⁹ Article 6 définit les circonstances exceptionnelles : « lorsqu'un nombre disproportionné de ressortissants de pays tiers doit être soumis au filtrage simultanément, ce qui rend impossible en pratique d'achever le filtrage dans ce délai de 5 jours, celui-ci peut être prolongé de 5 jours maximum ».

En cas de demande d'une protection internationale, l'enfermement est possible jusqu'à 12 semaines – le temps de l'examen de la demande et de la prise de décision d'admission, ou non, sur le territoire⁸¹. En cas de rejet de la demande, le maintien peut être prolongé pour l'exécution de l'expulsion pendant 12 semaines supplémentaires⁸².

Cumulées, ces périodes de privation de liberté peuvent donc atteindre 6 mois.

Il faut y ajouter les possibilités d'extension prévues par la proposition de règlement pour à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile. Dans ces situations, le délai de la procédure de demande d'asile peut être allongé de huit semaines, de même que celui de la procédure de retour, c'est-à-dire, en tout, quatre mois supplémentaires de détention⁸³.

Or la définition de la « situation de crise » est particulièrement opaque : « *une situation exceptionnelle d'afflux massif de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides arrivant irrégulièrement dans un État membre ou débarqués sur son territoire à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage d'une ampleur et d'une nature telles que, proportionnellement à la population et au PIB de l'État membre concerné, elle rend le système d'asile, d'accueil ou de retour de l'État membre non fonctionnel et peut avoir de graves conséquences sur le fonctionnement du régime d'asile européen commun ou du cadre commun établi (...) ou un risque imminent d'une telle crise* »⁸⁴.

L'« *afflux massif* » est une notion floue qui est laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'administration. Mal définie, peu encadrée, elle est régulièrement utilisée par l'Union européenne et ses États membres pour définir et mettre en œuvre des politiques migratoires toujours plus restrictives et attentatoires aux droits des personnes⁸⁵.

A titre d'exemple, la notion d'« *afflux massif* » est utilisée pour déterminer quel pays doit être soumis à visa de transit aéroportuaire. La méthode utilisée par le gouvernement français afin d'ajouter des pays à la liste est particulièrement révélatrice de l'atteinte que portent les VTA au droit d'asile. L'Inde avait été retirée par la France de la liste des VTA en 2018, mais face à une arrivée de demandeurs d'asile de nationalité indienne, considérée comme massive par l'administration (quelques dizaines en quelques jours) le VTA a été de nouveau instauré en avril 2021⁸⁶.

Du fait de l'utilisation de plus en plus courante de cette notion mal encadrée, il est légitime de redouter une dérive et un contournement des règles pour un durcissement encore plus drastique des mesures contre les personnes en migration qui arrivent aux portes de l'Europe, notamment dans les périodes de crise.

Au regard de la situation française, où la durée de rétention en centre de rétention administrative est de 90 jours, et celle du maintien en zone d'attente de 26 jours, l'allongement de la durée

⁸⁰ Article 4 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020.

⁸¹ Article 41, § 11 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

⁸² Article 41 *bis* de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

⁸³ Articles 4 et 5 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, 23 septembre 2020.

⁸⁴ Article 1 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, 23 septembre 2020.

⁸⁵ E. Blanchard et C. Rodier, « [« Crise migratoire » : ce que cachent les mots](#) », in *Plein droit* « Quelle « crise migratoire » ? », n° 111, décembre 2016.

⁸⁶ Anafé, [Le contrôle des frontières et l'enfermement en zone d'attente - Support de formation pour la défense des personnes privées de liberté en zone d'attente](#), novembre 2021, p. 9 et suivantes.

d'enfermement prévue par le Pacte est considérable, même si des délais plus longs étaient déjà prévus par la directive Retour.

On notera que les délais prévus par le Pacte sont des délais maximum. Les personnes pouvant être renvoyées à tout moment (hormis les délais de recours suspensifs en matière d'asile), rien n'empêche les États de prévoir des délais d'enfermement moins longs. On peut cependant craindre que si des procédures de retour plus rapides sont organisées, cela se fasse au détriment des droits des personnes.

Pour l'administration française, un des intérêts de la procédure applicable en zone d'attente est d'ailleurs son extraordinaire efficacité en termes de durée moyenne de maintien et de taux de refoulement.

Dans la zone d'attente de Roissy, la durée moyenne de maintien était, en 2020, de 2,5 jours en moyenne pour les adultes et les mineurs accompagnés et d'environ 5 jours pour les mineurs isolés⁸⁷, avec un taux de refoulement de 63 %. Au 1^{er} semestre 2021, le taux de refoulement pour était de 67%⁸⁸.

Loin de prendre en compte les problématiques posées par les différents systèmes d'enfermement existants et d'envisager de mettre un terme aux violations des droits fondamentaux documentées par les organisations indépendantes depuis de nombreuses années, le Pacte ne fait que recréer des procédures et lieux d'enfermement dont les conséquences sur la santé et la vie des personnes qui en seront victimes sont déjà prévisibles.

⁸⁷ Sources : ministère de l'intérieur.

⁸⁸ Sources : ministère de l'intérieur.

Catégoriser pour mieux expulser : des procédures dérogatoires à la frontière

La proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union du 23 septembre 2020 entend uniformiser les procédures applicables en matière d'asile. Certaines dispositions créent une procédure d'asile à la frontière, expéditive et dérogatoire. Ainsi, les personnes en demande de protection internationale ne devraient pas faire l'objet de procédure de refoulement avant un examen sommaire de leur demande d'asile à la frontière. Les enfants de moins de 12 ans entrant dans cette catégorie ne devraient plus être enfermés aux frontières.

Ces dispositions permettent aux États membres de procéder à un nouveau tri des personnes (une fois le filtrage effectué) en fonction de leur âge, des raisons de leur arrivée sur le territoire européen et de leur statut. La catégorisation des personnes à la frontière permet d'expulser directement celles qui n'entrent pas dans les catégories définies par la procédure d'asile à la frontière. Or, cette procédure ne permet pas aux personnes de présenter une demande de protection internationale dans des conditions sereines, alors qu'elles sont enfermées et risquent un refoulement en cas d'échec de cette procédure. Se pose aussi la question de la détermination ou de la contestation de la minorité des enfants aux frontières extérieures. La catégorisation des personnes permet surtout de procéder à l'expulsion du plus grand nombre, sous couvert de respecter les conventions internationales.

L'« asile à la frontière » : procédure attentatoire au principe de non-refoulement

L'article 41 de la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale systématise le recours à la procédure dite « frontières » dans tous les cas où la personne en demande d'asile n'est pas admise à entrer sur le territoire de l'État membre.

La procédure pourra avoir lieu :

- « a) à la suite d'une demande présentée à un point de passage à la frontière extérieure ou dans une zone de transit ;*
- b) à la suite d'une arrestation à l'occasion d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure ;*
- c) à la suite d'un débarquement sur le territoire d'un État membre faisant suite à des opérations de recherche et de sauvetage ;*
- d) à la suite d'une relocalisation ».*

Par ailleurs, cette procédure sera dorénavant obligatoire dans trois cas :

- si le demandeur a « *induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité ou sa nationalité* » ;
- s'il existe des raisons sérieuses de considérer que la personne représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ;
- lorsque le demandeur est « *ressortissant, ou dans le cas des apatrides, est un ancien résident habituel d'un pays tiers pour lequel la proportion de décisions prises par l'autorité responsable de la détermination qui accorde la protection internationale est, selon les dernières données disponibles d'Eurostat concernant la moyenne annuelle à l'échelle de l'Union, de 20% ou moins* »⁸⁹.

Dans le cadre des « situations de crise », la Commission propose que les États puissent appliquer la procédure à la frontière envers les personnes ressortissantes d'un pays-tiers pour lequel la proportion de décisions accordant une protection internationale par l'autorité responsable de la détermination est, selon

⁸⁹ Article 41 *bis* de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

les dernières moyennes annuelles disponibles à l'échelle de l'Union, communiquées par Eurostat, égale ou inférieure à 75 % des cas⁹⁰.

Cet élargissement des critères alourdit encore les difficultés pour demander l'asile en Europe et fait toujours peser sur la personne étrangère un soupçon de fraude ou de danger pour la sécurité des frontières européennes. Ayant déjà subi des traversées dangereuses et coûteuses, les demandeurs d'asile qui parviendraient aux frontières européennes seront majoritairement privés de leur liberté, comme mentionné ci-dessus.

Ces mesures ne vont que renforcer les conditions déjà déplorablement d'accueil et de gestion des demandeurs d'asile, alors même qu'on en connaît les conséquences dramatiques dans tous les lieux d'enfermement aux frontières, notamment quant à l'accès aux droits les plus fondamentaux. C'est d'ailleurs le cas dans les zones d'attente, où les difficultés d'exercice du droit d'asile à la frontière sont dénoncées par l'Anafé depuis de nombreuses années⁹¹. Et ce, sans parler des conditions indignes et dégradantes bien connues des *hotspots* à ce jour⁹².

La dérive vers une criminalisation et un enfermement systématique des personnes en demande d'asile est à redouter. Or, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés – instrument juridique international de référence en la matière – prévoit en son article 31 que « *les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables à leur entrée ou présence irrégulières* ».

En vertu de ces dispositions, aucun État ne devrait exiger d'un demandeur d'asile qu'il présente des documents valides. Ainsi, la logique du contrôle des frontières renverse celle du droit d'asile. Or, bien souvent les responsables politiques invoquent la lutte contre l'immigration irrégulière aux frontières sans prendre en considération les personnes qui pourraient demander la protection internationale à la frontière.

Quant à la catégorisation de personnes provenant d'un pays d'origine sûre, notion déjà controversée et contestée par les acteurs associatifs, elle représente une violation de l'examen du caractère individuel des demandes de protection⁹³.

⁹⁰ Article 4 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, 23 septembre 2020.

⁹¹ Anafé, *Dédale de l'asile à la frontière – comment la France ferme ses portes aux exilés, rapport d'observations 2013*, janvier 2014.

Anafé, *Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014*, novembre 2015, p. 21 et suivantes.

Anafé, *Voyage au centre des zones d'attente – Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité*, Rapport annuel, novembre 2016, p. 49 et suivantes.

Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017*, février 2018, p. 8 et suivantes.

Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 66 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

⁹² Gisti/Migreurop, *Hotspot de Samos : l'enfer à la frontière gréco-turque*, Rapport de missions 2019, 28 avril 2020.

Pour plus d'information sur les conditions de détention et les violations des droits dans le *hotspot* de Lesbos, voir : <http://legalcentrelesvos.org/>

Pour plus d'information sur les conditions de détention et les violations des droits dans le *hotspot* de Chios, voir : <http://www.gisti.org/spip.php?article5856>

⁹³ « *Droit d'asile : Appel à révision de la liste des pays d'origine « sûrs* », Appel CFDA, 30 janvier 2008.

Gisti, *Recours contre la décision de l'OFPRA fixant la liste des pays d'origine sûrs*.

« *Aucun pays n'est sûr ! Le Conseil d'État exclut de la liste des pays d'origine dits « sûrs » le Bénin, le Ghana et le Sénégal* », Action collective, 5 juillet 2021.

Même si l'article 40 de la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale, paragraphe 1, point i, précise cette notion, tout en prévoyant une exception pour les personnes pour lesquelles « la proportion de 20 % ou moins ne peut être considérée comme représentative de leurs besoins en matière de protection »⁹⁴, elle reste floue et semble laisser aux États une marge de discrétion importante. La logique est donc : un pays sera déclassé si le taux de demande d'asile diminue. Le risque est que les instances en charge de délivrer les mesures de protection, comme l'Ofpra en France, soient « incitées » à délivrer moins de protection à certaines nationalités, ce qui aura inévitablement pour conséquence de déclasser le pays au regard de cet article. Les conséquences de telles pratiques pourraient être désastreuses pour certaines personnes en besoin de protection internationale.

Au regard des objectifs principaux de ce Pacte, la conséquence de la procédure d'asile à la frontière pourrait être identique à ce qui est constaté par l'Anafé depuis des années dans le cadre de l'enregistrement de la demande d'asile. La priorité étant donnée au refoulement, l'Anafé constate depuis de nombreuses années des atteintes au droit d'asile dès le stade de l'enregistrement.

Dans son rapport *Refuser l'enfermement*, l'Anafé dénonce le défaut d'information des personnes quant à la possibilité de demander la protection au titre de l'asile à la frontière alors qu'il s'agit d'une obligation légale. De même, elle rapporte que des personnes qui souhaitent exercer ce droit se voient régulièrement refuser l'enregistrement de la demande d'asile par la police aux frontières. En 2018 et 2019, l'Anafé a suivi 101 personnes qui ont témoigné avoir rencontré des difficultés à faire enregistrer leur demande d'asile⁹⁵.

Le risque principal de la procédure d'asile à la frontière telle que prévue par le Pacte est donc une violation du principe de non-refoulement.

La proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union reprend les grandes lignes de la directive 2013/32/UE - qu'elle devrait abroger - avec le même objectif : faciliter les procédures de refoulement quand les demandes sont rejetées. Elle semble largement inspirée du droit français déjà à l'œuvre.

En France, depuis la loi créant les zones d'attente de 1992, une procédure dérogatoire au droit commun est organisée à la frontière pour l'examen des demandes d'asile. D'une part, parce qu'elle ne tend pas à reconnaître le statut de réfugié ou la protection subsidiaire (elle permet uniquement d'autoriser l'entrée sur le territoire afin que la personne puisse déposer une demande d'asile), d'autre part, parce que la décision relève de la compétence du ministère de l'intérieur qui se prononce, au vu d'un avis émis par l'Ofpra, sur le caractère « manifestement fondé » ou non de la demande⁹⁶.

Le droit français définit une demande d'asile manifestement infondée comme étant « une demande qui, au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves »⁹⁷.

L'examen du caractère « manifestement infondé » doit se limiter à vérifier de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent à un besoin de protection. La Commission

⁹⁴ Article 40 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

⁹⁵ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 66 et suivantes.

⁹⁶ Article L. 351-1 du CESEDA.

⁹⁷ Article L. 352-1 du CESEDA.

internationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) rappelle que « l'appréciation de recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère « manifestement infondé » de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécutions invoquées par l'intéressé »⁹⁸.

Cependant, la pratique est très éloignée de cette théorie et de la jurisprudence⁹⁹. Il ressort en effet de la motivation de bon nombre des avis rendus par l'Ofpra et décisions du ministère de l'intérieur que l'examen des demandes d'asile à la frontière s'apparente fréquemment à une prédétermination du statut de réfugié. Mais alors même qu'un examen au fond semble bien être pratiqué à la frontière comme si les demandeurs d'asile se trouvaient sur le territoire, l'administration ne va pourtant pas au bout de cette logique et pratique un filtre préalable « à deux vitesses ». Les officiers de la mission de l'asile aux frontières de l'Ofpra puis le ministère de l'intérieur se bornent en effet souvent à examiner la demande au regard des seules dispositions de la Convention de 1951 alors que le CESEDA prévoit également la possibilité d'accorder la protection subsidiaire.

Il arrive aussi fréquemment que les officiers de l'Ofpra considèrent que le récit n'est pas crédible, ce qui permet de remettre en cause la réalité des menaces, persécutions ou discriminations alléguées. Or, les conditions matérielles et psychologiques de l'entretien, le caractère directif de l'interrogatoire auquel peuvent se livrer certains agents et les erreurs d'interprétariat empêchent de regarder les propos des personnes comme plausibles. Contrairement à un demandeur d'asile sur le territoire, qui est libre et a le temps de rassembler des éléments, voire des preuves, pour préparer son entretien, la situation d'un demandeur d'asile à la frontière est tout autre. En zone d'attente, tout va très vite pour ces personnes qui sont enfermées, qui viennent d'arriver et qui sont, pour beaucoup, encore sous le choc de ce qu'elles ont fui.

La rapidité des procédures d'asile à la frontière est également un obstacle à une réelle préparation des personnes à leurs entretiens. Selon l'Ofpra, en 2020, le délai moyen de traitements des demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile a été de 3,1 jours calendaires¹⁰⁰.

Le principe énoncé dans le nouvel article 40 *bis* de la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale vient donc renforcer les pratiques françaises : « la procédure à la frontière pour l'asile et le retour devrait avoir pour objet d'évaluer rapidement aux frontières extérieures si les demandes sont infondées ou irrecevables et de renvoyer rapidement ceux qui n'ont pas le droit de rester sur le territoire, tout en veillant à ce que les personnes dont la demande est fondée soient orientées vers la procédure régulière et se voient garantir un accès rapide à la protection internationale ». Le nouvel article 41 ajoute que les décisions prises dans le cadre d'une procédure à la frontière concernent la recevabilité ou le bien-fondé de la demande¹⁰¹.

⁹⁸ CNCDH, [Les conditions d'exercice du droit d'asile en France](#), La documentation française, novembre 2006.

⁹⁹ Anafé, [Dédale de l'asile à la frontière – comment la France ferme ses portes aux exilés, rapport d'observations 2013](#), janvier 2014.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014](#), novembre 2015, p. 21 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente – Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité](#), Rapport annuel, novembre 2016, p. 49 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017](#), février 2018, p. 8 et suivantes.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 66 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

¹⁰⁰ Ofpra, [A l'écoute du monde, Rapport d'activité 2020](#), 2021, p. 20.

¹⁰¹ Articles 40 *bis* et 41 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

Pour l'Anafé, qui constate depuis longtemps le caractère non protecteur de cette procédure, sa généralisation est inquiétante. Dans son rapport d'observations *Le dédale de l'asile à la frontière* daté de 2013, l'Anafé dénonçait déjà les dérives de la procédure d'asile à la frontière¹⁰². Elle n'a eu de cesse de le répéter depuis¹⁰³.

La demande enregistrée est transmise aux officiers de la mission de l'asile aux frontières de l'Ofpra. Ces officiers sont chargés d'entendre les demandeurs d'asile qui se présentent aux frontières. L'objet de cet entretien est de connaître les motifs de la demande du requérant et de déterminer si elle n'est pas manifestement infondée.

A Roissy, les entretiens sont réalisés sur place, en ZAPI 3. Dans les autres zones d'attente, l'entretien se fait par visioconférence¹⁰⁴. Depuis la décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020 mettant fin aux entretiens par téléphone, le directeur général de l'Ofpra a agréé plusieurs zones d'attente pour l'utilisation de la visioconférence, sans considération des spécificités matérielles de chaque zone d'attente et sans s'assurer des mesures mises en œuvre afin de garantir la confidentialité des locaux agréés¹⁰⁵.

Les risques liés aux moyens de télécommunication, qu'ils soient téléphoniques ou audiovisuels, sont multiples : atteinte à la confidentialité, distance physique et émotionnelle, non prise en compte de la communication non verbale, problèmes techniques (coupures, difficultés de traduction notamment lorsque la traduction se fait également par un moyen de télécommunication...), etc. Il est fort à craindre que le recours à de tels procédés deviennent la règle à toutes les frontières de l'Europe, bien que cela aille à l'encontre de l'intérêt du demandeur d'asile et exclue un entretien dans des conditions satisfaisantes à la fois en termes de confidentialité et de confiance.

L'Anafé n'a pu que constater la dérive des pratiques administratives à l'égard des demandeurs d'asile à la frontière, et une marge d'erreur dramatique dans l'examen de ces demandes¹⁰⁶. En effet, il n'est pas rare que des personnes dont la demande d'entrée sur le territoire au titre de

¹⁰² Anafé, *Dédale de l'asile à la frontière – comment la France ferme ses portes aux exilés, rapport d'observations 2013*, janvier 2014.

¹⁰³ Anafé, *Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014*, novembre 2015, p. 21 et suivantes.

Anafé, *Voyage au centre des zones d'attente – Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité*, Rapport annuel, novembre 2016, p. 49 et suivantes.

Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017*, février 2018, p. 8 et suivantes.

Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 66 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

¹⁰⁴ Dans une décision n° 428178 du 27 novembre 2020, le Conseil d'État a mis fin à l'usage du téléphone pour mener les entretiens avec l'Ofpra – pourtant alors encore la règle dans la plupart des zones d'attente (hors Roissy, Orly et Marseille).

¹⁰⁵ Dans une décision du 11 mai 2021, l'Ofpra habilite la zone d'attente de l'aéroport de Bâle-Mulhouse à la visioconférence. Sont désormais agréées les zones d'attente de Bâle-Mulhouse, Lyon-Bron, Lyon Saint-Exupéry, Marseille Le Canet, Nantes-Atlantique, Nice Côte d'Azur, Orly, Toulouse-Blagnac, Réunion Roland-Garros et les locaux relevant de la police aux frontières qui lui sont rattachés.

¹⁰⁶ Anafé, *Dédale de l'asile à la frontière – comment la France ferme ses portes aux exilés, rapport d'observations 2013*, janvier 2014.

Anafé, *Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014*, novembre 2015, p. 21 et suivantes.

Anafé, *Voyage au centre des zones d'attente – Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité*, Rapport annuel, novembre 2016, p. 49 et suivantes.

Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017*, février 2018, p. 8 et suivantes.

Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020, p. 66 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

l'asile a été rejetée, et ayant finalement accédé au territoire à la fin des 20 (voire 26) jours de maintien de zone d'attente, se voient finalement accorder le statut de réfugié ou la protection subsidiaire à la suite de la procédure sur le territoire.

Ainsi, une personne dont l'histoire a été jugée manifestement infondée par le ministère de l'intérieur et le tribunal administratif dans le cadre d'un examen à la frontière peut obtenir le statut de réfugié une fois sur le territoire¹⁰⁷ ou en CRA. À titre d'exemple, selon les données recueillies par l'Anafé, ce fut le cas pour au moins 135 personnes qui ont demandé l'asile dans les CRA en 2018, dont 9 ont obtenu le statut de réfugié (8 au Mesnil-Amelot et 1 à Palaiseau¹⁰⁸). Ces chiffres en disent long sur les défaillances de la procédure d'asile à la frontière.

Cette violence institutionnelle peut conduire au refoulement des demandeurs d'asile à la frontière. Lorsqu'une personne voit sa demande d'asile rejetée, elle est susceptible d'être renvoyée à tout moment. Pourtant, sans examen au fond de la demande, la situation de la personne a-t-elle réellement été étudiée sans porter atteinte au principe de non-refoulement ?

Avec cette généralisation, des questions restent en suspens : quels moyens l'UE ou les États membres vont-ils donner pour éviter les écueils déjà identifiés des procédures d'asile à la frontière ? Où se dérouleront les entretiens ? Dans quelles conditions ? Qui formera les agents pour trier les demandes sur le volet ? Quel rôle joueront les associations et avocats dans le cadre de ces procédures ?

Les risques pointés par l'Anafé depuis 30 ans sur la mise en œuvre et les conséquences de l'asile à la frontière ont de forte chance d'être reproduits à l'ensemble des frontières extérieures de l'Europe dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure d'asile à la frontière telle que définie dans le Pacte européen sur la migration et l'asile.

Les mineurs demandeurs d'asile à la frontière : une avancée trop timide

Le Pacte prévoit que les mineurs isolés et les mineurs accompagnés de moins de 12 ans ainsi que leur famille ne fassent pas l'objet de la procédure d'asile à la frontière. Les personnes ne pourront plus être enfermées, l'entrée sur le territoire leur sera accordée et la demande d'asile sera examinée sur le territoire¹⁰⁹.

Cependant il ne met pas fin à l'enfermement des enfants aux frontières et permet encore aux États membres de continuer à bafouer le droit international (et notamment la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989).

D'une part, s'agissant des demandeurs d'asile, il prévoit deux exceptions qui viennent fragiliser cette avancée : si le mineur provient d'un pays d'origine sûre ou d'un pays tiers sûr et/ou s'il est considéré comme un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public d'un État membre, ou si le demandeur a fait l'objet d'une décision d'éloignement forcé pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public en vertu du droit national.

Ces exceptions font écho à celles qui sont applicables en droit français, lequel a prévu des exceptions à l'enfermement des mineurs isolés demandeurs d'asile dans trois cas¹¹⁰. Comme c'est le cas en pratique dans les zones d'attente françaises, il est fort à parier que ces deux exceptions concerneront en pratique

¹⁰⁷ Pour des exemples, voir notamment : Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 76 et p. 103.

¹⁰⁸ [Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2018](#), Rapport inter-associatif La Cimade, Forum Réfugiés-Cosi, France Terre d'Asile, Ordre de Malte France, Solidarité Mayotte, ASSFAM-Groupe SOS, juin 2019.

¹⁰⁹ Article 41 § 5 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

¹¹⁰ Voir *Une bien faible prise en compte des vulnérabilités*, p. 18.

une grande partie des enfants se présentant aux frontières. Cela réduirait à peu de chagrin la prétendue garantie instaurée par le Pacte, tendant à mettre fin à l'enfermement des enfants demandeurs d'asile.

D'autre part, cette protection contre l'enfermement ne concerne pas les mineurs accompagnés demandeurs d'asile de 12 ans et plus. Pourtant, rien ne semble justifier que les enfants entre 12 et 18 ans ne soient pas considérés comme tels et ne jouissent pas des mêmes droits que ceux qui sont âgés de moins de 12 ans¹¹¹.

Enfin, le principe de l'interdiction de l'enfermement des mineurs isolés et des mineurs de moins de 12 ans accompagnés ne concerne que les mineurs demandeurs d'asile.

Dès lors, ceux qui auront fait l'objet de la procédure de filtrage et d'une décision de retour pourront être enfermés jusqu'à l'exécution de cette mesure.

Pourtant, le Comité contre la torture des Nations Unies, le Comité des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'Homme de l'ONU ou le UNHCR¹¹², ont tous manifesté leurs vives inquiétudes face à la privation de liberté des personnes mineures, notamment lorsque l'enfermement des enfants est le résultat de leur parcours d'exil, bien souvent traumatique. Les conditions de maintien, les garanties procédurales et les conséquences de l'enfermement sur la santé font l'objet des préoccupations des nombreuses instances de protection des droits humains qui se sont prononcées contre l'enfermement des enfants aux frontières¹¹³.

Actuellement, en droit français, l'enfermement des enfants isolés ou accompagnés est possible dans les zones d'attente. Dans son rapport *Refuser l'enfermement*, l'Anafé précisait que :

« En réalité, l'enfermement des enfants isolés en zones d'attente est le résultat d'un calcul simple et froid du ministère de l'intérieur qui refuse de respecter la convention internationale des droits de l'enfant pourtant ratifiée par la France.

À la frontière, la minorité est déclarative. Ainsi, dès lors qu'une personne se déclare mineure, elle doit être considérée comme telle (sauf à démontrer qu'elle ne l'est pas).

Mettre fin à l'enfermement des enfants aux frontières reviendrait, selon le ministère de l'intérieur, à créer un « appel d'air » incitant, d'une part, les mineurs en migration à se présenter aux frontières françaises et, d'autre part, certains majeurs à se présenter en se déclarant mineurs. D'où les refus incessants depuis près de 30 ans de mettre fin à leur enfermement.

Pour le ministère de l'intérieur, mettre fin à l'enfermement des enfants en zone d'attente aurait pour conséquence « d'ouvrir les vannes d'une migration incontrôlée »¹¹⁴.

Si le principe de l'exception de l'enfermement des mineurs isolés et des mineurs accompagnés de moins de 12 ans était maintenu dans le Pacte, cela constituerait indéniablement une avancée pour ces enfants.

Mais, comme on l'a vu, cela ne mettrait pas un terme à l'enfermement des enfants aux frontières.

Une question importante se pose donc à ce stade concernant la détermination de l'âge de l'enfant. Actuellement, en France, la circulaire interministérielle du 14 avril 2005 prévoit que

¹¹¹ Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989, Art. 1: « *Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable* ».

¹¹² [UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context](#), UNHCR, janvier 2017.

¹¹³ Ces considérations sont également reprises au niveau national par les autorités administratives indépendantes telles que le Défenseur des droits. Voir notamment : Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des étrangers en France](#), Rapport, mai 2016.

¹¹⁴ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 56 et suivantes.

lorsqu'un mineur se présente à la frontière, les services de police aux frontières doivent procéder à toutes « *les investigations nécessaires visant à établir clairement sa minorité* »¹¹⁵. Elle précise que la preuve de l'âge pourra notamment être apportée par la « *détention d'un acte d'état civil en apparence régulier, sauf si d'autres éléments (extérieurs ou tirés de l'acte lui-même) établissant qu'il est irrégulier, falsifié ou ne correspond pas à la réalité* »¹¹⁶.

En cas de doute sur les déclarations, sur réquisition du procureur de la République, les services médico-juridiques sont chargés de procéder à des examens cliniques afin de déterminer si la personne est mineure ou non. Le résultat est communiqué au procureur de la République qui apprécie s'il doit être considéré comme majeur ou mineur. Pour ce faire, il apprécie « *la force probante de l'examen médical en tenant compte de la marge d'imprécision reconnue à ce type de technique* ».

L'expertise osseuse utilisée en France est un outil approximatif et contesté par un grand nombre de praticiens hospitaliers car il ne prend pas en compte l'histoire, l'origine et l'environnement du mineur.

Alors que le Comité consultatif national d'éthique et l'Académie nationale de médecine ont tous les deux rendu des avis négatifs respectivement en 2005 et 2007, les autorités françaises continuent de s'appuyer sur de tels examens afin de déterminer l'âge des enfants se présentant aux frontières. La pratique montre que la police aux frontières considère quasi-systématiquement que les mineurs sont des fraudeurs, remettant ainsi en cause leur minorité¹¹⁷.

L'Anafé constate régulièrement que la police aux frontières ignore le principe, pourtant régulièrement rappelé par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, selon lequel le bénéfice du doute doit être accordé à celui qui se déclare mineur tant que la preuve irréfutable de sa majorité n'est pas apportée¹¹⁸.

Au regard de l'expérience française, il est particulièrement regrettable que la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale n'apporte aucune précision concernant les modalités d'appréciation de l'âge des enfants. La discrétion laissée aux États dans ce domaine risque fort d'entraîner une précarisation de leurs droits¹¹⁹.

¹¹⁵ Circ. CIV/01/05, 14 avril 2005.

¹¹⁶ *Ibid.* article 47, al. 1.

¹¹⁷ À ce propos : Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France, 15 février 2006.

¹¹⁸ Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014](#), novembre 2015, p. 27 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente - Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité](#), Rapport annuel, novembre 2016, p. 58 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017](#), février 2018, p. 19 et suivantes.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 60 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

¹¹⁹ Pour aller plus loin : E. Bouwer et R. Lanneau, « [Age assessment and the protection of minor asylum seekers : time for a harmonised approach in the EU](#) », 10 août 2020.

Le droit à un recours tronqué et peu effectif à la frontière

Dans le cadre des travaux relatifs au Pacte, la Commission rappelle à plusieurs reprises que celui-ci, ainsi que l'application qu'en feront les États membres, s'inscrivent dans le respect des droits fondamentaux. Cependant, au-delà des quelques affirmations de principe que l'on peut retrouver de manière éparse au sein des quelques 300 pages du Pacte, rien n'est prévu spécifiquement pour que les droits fondamentaux des personnes en migration soient respectés. La Commission se borne à renvoyer vers les États membres pour garantir l'effectivité des droits des personnes.

Tel est particulièrement le cas en ce qui concerne le droit à un recours effectif.

Or, le droit à un recours effectif est prévu par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »¹²⁰.

Ce droit est également consacré par la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe¹²¹.

Le droit au recours non évoqué en matière de filtrage

Les seules mentions relatives au respect des droits fondamentaux dans le cadre de la procédure de filtrage sont prévues à l'article 7 de la proposition de règlement sur le filtrage :

« Les États membres adoptent les dispositions pertinentes pour enquêter sur les allégations de non-respect des droits fondamentaux en rapport avec le filtrage.

Chaque État membre met en place un mécanisme de contrôle indépendant

- pour assurer le respect du droit de l'Union et du droit international, y compris celui de la charte des droits fondamentaux, au cours du filtrage;*
- en tant que de besoin, pour assurer le respect des règles nationales relatives au placement en rétention des personnes concernées, notamment en ce qui concerne les motifs et la durée de la rétention;*
- pour faire en sorte que les allégations de non-respect des droits fondamentaux en rapport avec le filtrage, notamment en ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile et le non-respect du principe de non-refoulement, soient traitées avec efficacité et sans retard injustifié.*

Les États membres mettent en place des garanties suffisantes pour assurer l'indépendance du mécanisme. »¹²²

La proposition de règlement sur le filtrage ne mentionne donc pas la nécessité de mettre en place un droit au recours pour les personnes faisant l'objet d'une procédure de filtrage et d'enfermement à la frontière.

¹²⁰ [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#).

¹²¹ Article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : *« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »*

¹²² Article 7 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, 23 septembre 2020.

Une grande marge d'appréciation est laissée aux États membres pour veiller au respect des droits fondamentaux.

Concernant l'enfermement aux frontières en lien avec la procédure de filtrage, le Pacte renvoie aux législations nationales.

En droit français, la notification du refus d'entrée entraîne un placement en zone d'attente initial de quatre jours. Au terme de cette première période, le juge judiciaire contrôle la pertinence de la continuité du maintien. Il peut alors décider de libérer la personne ou de la maintenir en zone d'attente pour huit jours supplémentaires.

En parallèle, le juge administratif peut se prononcer sur la légalité des décisions de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente. Mais le recours devant le juge administratif est un recours non suspensif qui doit être introduit dans les deux mois suivant la décision, ce qui est bien loin des délais d'enfermement (20 jours maximum, sauf exception).

L'Anafé dénonce depuis de nombreuses années l'écartement volontaire du contrôle juridictionnel en matière de légalité du contrôle et du placement¹²³.

Dans son rapport *Refuser l'enfermement*, l'Anafé dénonçait :

« La loi ne permet pas un contrôle systématique du respect des droits des personnes et de la légalité du refus d'entrée et du maintien en zone d'attente. Pourtant, les violations des droits et les décisions arbitraires sont quotidiennes. Lorsque le contrôle est possible, les conditions dans lesquelles sont rendues les décisions et l'attitude des juges pendant les audiences interrogent sur le rôle effectif du « gardien des libertés individuelles ». »¹²⁴

La plupart des personnes ne sont pas en mesure de mettre en œuvre leur droit à un recours et peuvent être refoulées sans avoir pu défendre leur cause devant un juge¹²⁵. La procédure actuellement applicable ne permet pas un examen effectif de la situation des personnes maintenues et un réel contrôle du juge.

La loi française comme la loi européenne laissent les décisions et les agissements de l'administration à l'abri d'un véritable contrôle juridictionnel des libertés et droits fondamentaux, ce qui est très préoccupant compte tenu du recours récurrent à des motifs stéréotypés ou discriminants appliqués par les agents du contrôle frontalier.

Il est donc regrettable que le Pacte ne prévoit pas de recours effectif obligatoire lors des procédures de filtrage et de tri. Cette situation est d'autant plus critiquable que la personne contrôlée à la frontière est confrontée à un pouvoir discrétionnaire policier très important.

¹²³ Anafé, [Le contrôle des frontières et l'enfermement en zone d'attente - Support de formation pour la défense des personnes privées de liberté en zone d'attente](#), novembre 2021, p. 54 et suivantes.

¹²⁴ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 89 et suivantes.

¹²⁵ Anafé, [Des avocats aux frontières ! Bilan de la « permanence d'avocats » organisée dans la zone d'attente de Roissy - 26 septembre au 2 octobre 2011](#), Rapport, décembre 2011.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014](#), novembre 2015, p. 54 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente - Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité, Rapport annuel](#), novembre 2016, p. 58 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017](#), février 2018, p. 43 et suivantes.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 92 et suivantes et dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

Le droit à un recours peu effectif en matière d'asile à la frontière

Le droit à un recours effectif en matière d'asile est prévu contre les actes suivants par l'article 53 § 1 de la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale :

- « décision rejetant une demande au motif qu'elle est irrecevable ;
- décision rejetant une demande au motif qu'elle est infondée aussi bien quant au statut de réfugié que quant au statut de réfugié que quant au statut conféré par la protection subsidiaire ;
- décision rejetant une demande au motif qu'elle a été implicitement retirée ;
- décision de retrait de la protection internationale ;
- décision de retour. »¹²⁶

L'article 53 rationalise également les procédures de recours en matière d'asile et de retour en prévoyant qu'ils sont, dans les deux cas formés devant les mêmes juridictions, dans des délais identiques. Ces règles garantissent, pour les États, que les procédures de retour ne seront pas retardées.

La Commission ajoute que :

« Les États membres fixent les délais suivants dans leur droit national pour l'introduction, par les demandeurs, d'un recours contre les décisions visées au paragraphe 1 :

a) au moins une semaine dans le cas d'une décision rejetant une demande au motif qu'elle est irrecevable, implicitement retirée ou infondée si, au moment de la décision, l'une des circonstances énumérées à l'article 40, paragraphe 1 ou 5, s'applique;

b) entre un minimum de deux semaines et un maximum de deux mois dans tous les autres cas.

8. Les délais visés au paragraphe 7 commencent à courir à compter de la date à laquelle la décision de l'autorité responsable de la détermination est notifiée au demandeur, à son représentant ou à son conseil juridique. La procédure de notification est fixée par le droit national.

9. Les États membres ne prévoient qu'un seul niveau de recours contre une décision prise dans le cadre de la procédure à la frontière. »¹²⁷

Cette disposition devrait entraîner un allongement du délai de recours prévu par la loi française en matière de refus d'admission au titre de l'asile, ce qui offrirait aux personnes en demande de protection internationale à la frontière l'opportunité de présenter des arguments supplémentaires en cas de recours. Elle devrait surtout permettre à un plus grand nombre de personnes de former un recours. En effet, actuellement, les demandeurs d'asile disposent d'un délai de 48 heures (d'heure à heure et non prorogeable les week-ends et jours fériés) pour déposer un recours contre le refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

La requête doit être « motivée » et en langue française. Or, à ce jour aucun conseil juridique n'est en permanence présent et l'État refuse d'instaurer des permanences d'avocats en zone d'attente. En l'état actuel, personne n'est en mesure d'aider les personnes concernées dans un délai aussi bref : il n'y a pas de permanence d'avocats en zone d'attente et, l'Anafé fonctionne avec des bénévoles et n'assure pas de permanences (à Roissy ou téléphonique) tous les jours.

On notera à cet égard qu'une difficulté supplémentaire peut se poser s'agissant des informations dont dispose le requérant pour contester la décision qui lui a été opposée. Tout d'abord, il n'a pas d'interprète à disposition pour traduire la décision de refus et le compte-rendu de l'entretien Ofpra, tous deux remis en français. De plus, les requérants ne sont pas systématiquement

¹²⁶ Article 53 § 1 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

¹²⁷ Article 53 § 7, 8 et 9 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

destinataires des notes prises au cours de la conduite de l'entretien, élément pourtant essentiel à la rédaction d'un recours¹²⁸. Ainsi, beaucoup de personnes n'ont pu mettre en œuvre leur droit à un recours effectif qui s'apprécie tant en droit qu'en fait.

Si la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale prévoit l'assistance d'un conseil juridique gratuit à tous les stades de la procédure, celle-ci peut être écartée lorsque les demandes ou recours sont considérés comme « *n'ayant pas de perspectives tangibles de succès, lorsque la demande est une demande de réexamen ou lorsque le recours se situe à un deuxième niveau de recours* »¹²⁹. Cette exception est d'autant plus regrettable qu'elle donne aux autorités une marge de discrétion particulièrement importante pour écarter le droit à un recours.

L'allongement du délai n'a, de plus, aucun effet positif sur le droit à un recours effectif des personnes s'il n'est pas assorti d'un caractère suspensif qui les protège de l'expulsion.

Or, l'article 54 prévoit que le caractère suspensif du recours pourra être écarté, entre autres, dans les situations suivantes :

- « *demande infondée ou manifestement infondée si, au moment de la décision, l'une des circonstances énumérées à l'article 40, par. 1 et 5, s'applique (y compris le pays d'origine sûr) ou dans les cas faisant l'objet de la procédure à la frontière ;*
- *décision rejetant une demande au motif qu'elle est irrecevable.* »¹³⁰

La définition du recours effectif a pourtant été rappelée par la CEDH, qui a condamné la France pour sa procédure relative à l'asile à la frontière au motif que « *l'article 13 (de la Convention) exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif* »¹³¹.

En 2007, suite à la condamnation de la France par la CEDH, le législateur français a prévu un recours suspensif (dans les conditions énoncées ci-dessus). Mais les modalités de mise en œuvre de ce recours s'avèrent trop restrictives pour la plupart des étrangers maintenus en zone d'attente, qui devraient en principe bénéficier d'un réel recours effectif. Au regard des critères fixés par la Cour européenne des droits de l'Homme, l'Anafé considère, à la lumière de sa pratique corroborant l'analyse de la législation en vigueur, que le recours tel qu'offert aux requérants souhaitant contester un refus d'entrée au titre de l'asile ne remplit pas les conditions requises par la Convention européenne des droits de l'Homme pour être considéré comme effectif¹³².

¹²⁸ Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014](#), novembre 2015, p. 19 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente - Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité](#), Rapport annuel, novembre 2016, p. 48 et suivante.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017](#), février 2018, p. 48 et suivantes.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, dans la partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

¹²⁹ Article 15 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

¹³⁰ Article 54 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 23 septembre 2020.

¹³¹ CEDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin contre France*, n° 25389/05.

¹³² Anafé, [Dédale de l'asile à la frontière - comment la France ferme ses portes aux exilés, rapport d'observations 2013](#), janvier 2014.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits - Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014](#), novembre 2015, p. 46 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente - Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité](#), Rapport annuel, novembre 2016, p. 66 et suivante.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités - Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017](#), février 2018, p. 44 et suivantes.

Pour la Cour, l'effectivité des voies de recours s'apprécie en droit et en fait¹³³. Les caractéristiques de l'effectivité d'une voie de recours sont : son accessibilité et sa réalité c'est-à-dire sa disponibilité en droit et en pratique, sa qualité, c'est-à-dire l'étendue du contrôle et enfin sa rapidité, soit la célérité du contrôle ainsi opéré. Enfin, l'effectivité d'un recours s'apprécie également au regard de sa suspensivité de plein droit.

L'article 54 de la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale qui prévoit des restrictions au droit au recours semble dès lors se heurter à la jurisprudence de la Cour européenne et, dans le même esprit que l'ensemble du Pacte, fait fi des droits fondamentaux des personnes.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, p. 75 et suivantes.

¹³³ CEDH, 14 décembre 2010, *I.M contre France*, n° 9152/09 ; CEDH, 20 septembre 2007, *Sultani contre France*, n° 45223/05.

Conclusion & recommandation : changer de regard sur les politiques migratoires, LA seule option

Loin de protéger les personnes, ce Pacte renforce les pratiques déjà à l'œuvre depuis près de 30 ans aux frontières européennes : trier, enfermer, refouler. La violation des droits humains est le corolaire de ces logiques. C'est en tout cas le constat de l'Anafé à la lumière de son expérience dans les zones d'attente françaises depuis 1992. Le Pacte entend en effet généraliser et développer les pratiques de filtrage, de tri et de fichage, renforcer les contrôles et les pratiques d'enfermement des personnes étrangères aux frontières ; tout ceci sans s'assurer que les droits fondamentaux seront garantis. La maigre part réservée aux droits humains dans le Pacte montre bien que sont privilégiés la mise à l'écart et l'éloignement des personnes étrangères, au détriment du respect des conventions internationales.

L'approche sécuritaire des questions migratoires qu'ont développée l'Union européenne et ses États membres depuis plusieurs décennies n'a pour conséquences que plus de violence, de mort et de contournement des règles. Or, le coût de ces politiques migratoires (et notamment le coût de l'enfermement et de l'éloignement) est colossal, que ce soit en termes financiers ou humains. Des milliards d'euros sont investis chaque année dans un arsenal quasi-militaire pour détecter, trier, fiché, enfermer, renvoyer des personnes exilées. Cet argent pourrait être investi d'une autre manière, pour permettre l'intégration des personnes qui arrivent sur le territoire français.

Il s'agit donc d'une volonté politique et d'une posture démagogique de l'Union européenne et de ses États membres qui s'obstinent à refuser de valoriser les migrations, inhérentes aux rapports humains et à notre monde contemporain.

Continuer d'enfermer des personnes aux frontières, c'est perpétuer la souffrance et la violence. Le Pacte, s'inspirant en grande partie de la pratique française aux frontières, va renforcer les atteintes aux droits des personnes et les violences physiques, morales et institutionnelles dont elles sont déjà victimes.

Le Pacte européen sur la migration et l'asile ne saurait être LA réponse de l'Union européenne et de ses États membres au besoin de protection et à l'accueil indispensable des personnes en migration qui se présentent aux frontières de l'Europe. Il est temps de changer de regard, et plus largement de politique, en matière de migration et d'asile pour mettre au cœur des préoccupations l'accueil et la protection juridique et sanitaire des personnes étrangères se présentant aux frontières de l'Europe.