

N° 56

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 2008

PROPOSITION DE LOI

visant à assurer un droit à un recours effectif,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Éliane ASSASSI, Nicole BORVO COHEN-SEAT, Josiane MATHON-POINAT, M. François AUTAIN, Mme Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Jean-Claude DANGLLOT, Mmes Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Gélita HOARAU, MM. Robert HUE, Gérard LE CAM, Mme Isabelle PASQUET, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR, Mmes Mireille SCHURCH, Odette TERRADE, MM. Bernard VERA et Jean-François VOGUET,

Sénateurs

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La France a été condamnée le 26 avril 2007 par la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt Gré, en raison de l'absence de recours suspensif pour les procédures de refoulement du territoire. Cet arrêt a reconnu que l'absence d'un recours juridictionnel de plein droit suspensif ouvert aux étrangers dont la demande d'asile à la frontière a été rejetée méconnaît les articles 3 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatifs respectivement à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants et au droit à un recours effectif.

Suite à cette condamnation, la France s'est retrouvée dans l'obligation de légiférer et de créer un recours effectif et suspensif, ce qu'elle a fait partiellement dans la loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, l'intégration et l'asile.

Si un recours suspensif a bien été créé par cette loi, celui-ci est loin d'être effectif. Le texte finalement retenu par la loi est bien loin de se conformer aux obligations issues de la Convention européenne des droits de l'homme et rappelées dans l'arrêt de la CEDH d'avril 2007, qui exige que tout recours soit réellement effectif en droit, mais également en pratique.

Or, plusieurs restrictions à ce droit de recours ont été inscrites dans la loi du 20 novembre 2007.

Tout d'abord, la loi limite le droit à un recours suspensif aux seuls demandeurs d'asile et ne prévoit rien pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente. Les auteurs de cette proposition de loi prévoient donc d'étendre ce droit à tous les étrangers maintenus en zone d'attente. De même, afin de renforcer l'effectivité du recours, ils rétablissent le délai d'un jour franc systématique avant qu'un étranger puisse être rapatrié (article 1^{er}).

Par ailleurs, la loi prévoit que l'étranger demandeur d'asile dispose d'un délai de 48 heures pour déposer un recours contre son refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Or, ce délai paraît trop court, compte tenu de la difficulté d'aider les personnes concernées en 48 heures,

l'association habilitée à être présente en zone d'attente n'étant pas présente tous les jours. Les auteurs de la proposition de loi proposent donc de porter ce délai à deux jours ouvrés afin de garantir l'effectivité du recours (article 2).

Toujours dans cet objectif, ils entendent supprimer la possibilité de tenir des audiences dans la salle de la zone d'attente, le magistrat étant relié par visioconférence à cette salle spécialement aménagée. Les auteurs de la proposition de loi souhaitent que l'audience ait lieu exclusivement dans un tribunal administratif et non en zone d'attente avec visioconférence, afin de garantir le respect des principes de recours effectif et de procès équitable énoncés par la Convention européenne des droits de l'homme (article 2). Ils rappellent d'ailleurs que la Cour de Cassation a jugé, le 16 avril 2008, que les audiences délocalisées en centre de rétention étaient illégales. Un problème se pose donc sur la légitimité de ces audiences en zone d'attente, qui créent une véritable justice d'exception pour les étrangers.

De même, les auteurs de la proposition de loi contestent le fait que ce recours soit exclusif de tout autre recours, ce qui prive les personnes concernées de la possibilité d'exercer un autre recours, tel un référé-liberté fondé sur une autre liberté fondamentale. Ils proposent de supprimer cette limitation (article 2).

Enfin, s'agissant des voies de recours contre la décision de refus d'entrée sur le territoire du tribunal administratif, la loi pose deux restrictions qui en limitent considérablement la portée. Le délai de recours est de 15 jours, ce qui tend à le rendre inefficace, d'autant plus que ce recours n'est pas suspensif. Si la procédure en appel n'est pas suspensive, une fois que le tribunal aura rendu sa décision, la police aux frontières pourra procéder au réacheminement sans attendre la décision de la cour administrative d'appel.

Les auteurs de la proposition de loi portent donc ce délai de recours à un mois et prévoient que l'appel est suspensif (article 2).

La loi du 20 novembre 2007, qui constitue dans son ensemble une remise en cause générale des droits des étrangers en France, n'a pas marqué de véritable avancée en ce qui concerne le recours contre les procédures de refoulement à la frontière. Les auteurs de la présente proposition de loi, soucieux d'établir un droit de recours effectif et suspensif en droit et en pratique, vous proposent de l'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. La décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 et précise les voies et délais de ce recours. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. » ;

2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En aucun cas, le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration du délai d'un jour franc. »

Article 2

L'article L. 213-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :

1° Dans les premier et septième alinéas, les mots : « quarante huit heures » sont remplacés par les mots : « deux jours ouvrés » ;

2° Le troisième alinéa est supprimé ;

3° Les deuxième et troisième phrases du sixième alinéa sont supprimées ;

4° Le neuvième alinéa est ainsi rédigé :

« Le jugement du président du tribunal administratif ou du magistrat désigné par lui est susceptible d'appel dans un délai d'un mois devant le président de la cour administrative d'appel territorialement compétente ou un magistrat désigné par ce dernier. Cet appel est suspensif. »