

Droits des étrangers et de l'asile

Leçon 5 : Entrée

Serge SLAMA

Table des matières

Section 1. Les conditions d'entrée sur le territoire français.....	p. 3
§1. L'exigence des visas.....	p. 4
A. Les catégories de visa.....	p. 5
1. Les visas de court séjour (VCS) ou visas « Schengen ».....	p. 5
a. Visa de transit.....	p. 6
b. Visas de court séjour (VCS).....	p. 7
2. Les visas de long séjour (VLS).....	p. 9
B. La délivrance des visas.....	p. 10
1. L'harmonisation européenne pour les visas de court séjour.....	p. 10
2. La compétence nationale pour les visas de long séjour.....	p. 14
3. La motivation des refus de visa.....	p. 14
C. Le contentieux du refus de visa.....	p. 15
1. La Commission de recours contre les refus de visa (CRRV).....	p. 15
2. Le juge administratif (TA de Nantes).....	p. 16
§2. Les attestations d'accueil.....	p. 18
§3. Les justificatifs de revenus et d'assurance.....	p. 19
§4. Conditions d'ordre public et sanitaires.....	p. 19
Section 2. Les refus d'entrée sur le territoire.....	p. 21
§1. L'étranger, non demandeur d'asile.....	p. 21
§2. La demande d'asile à la frontière.....	p. 21
A. Audition par l'OFPRA.....	p. 21
B. Recours TA.....	p. 22
Section 3. Le maintien en zone d'attente.....	p. 24
§1. Le périmètre de la zone d'attente.....	p. 24
§2. Les conditions du maintien en zone d'attente.....	p. 25
A. La durée du maintien en zone d'attente.....	p. 25
B. Les droits reconnus au maintenu.....	p. 26
C. Le contrôle du juge des libertés et de la détention.....	p. 27

Le contrôle du franchissement de ses frontières par un Etat est perçu depuis le XIX^{ème} siècle comme l'**une des marques de sa souveraineté**.

En ce sens, le Conseil constitutionnel estime depuis 1993 : « *Aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national* » (Cons. const., décis. n° [93-325 DC](#), 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*).

Comme l'ont analysé Vincent Chetail ou encore Louis Imbert, cette conception apparaît dans la jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis (SCOTUS) à la fin du XIX^{ème} siècle par **une relecture de la théorie des droits naturels en particulier de Vattel** (mais en ignorant les positions divergentes de Francisco de Vitoria, Hugo Grotius, Samuel von Pufendorf, etc.).

En 1889, dans l'arrêt *Chae Chan Ping*, la SCOTUS valide deux lois fédérales de 1882 (suspension de l'immigration chinoise pour une période de 10 ans) et de 1888 (interdiction du retour des ressortissants chinois qui après avoir résidé sur le territoire américain, le quittent et cherchent ensuite à y revenir).

A cette occasion la SCOTUS consacre un droit de l'Etat fédéral d'exclure les étrangers à l'entrée du territoire américain, et elle juge que le « **pouvoir d'exclure les étrangers** » est un « *incident de la souveraineté qui appartient au gouvernement des Etats-Unis comme partie intégrante de ces pouvoirs souverains délégués par la Constitution* ».

> **doctrine du pouvoir plénier** (*plenary power*), selon laquelle en matière d'immigration le Congrès fédéral dispose un pouvoir absolu qui ne peut pas ou quasiment pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

En 1892 (*Nishumura Ekiu*), la Cour suprême confirme ce principe et affirme que « c'est une maxime acceptée du droit international, que toute nation souveraine dispose du pouvoir, tel qu'inhérent dans la souveraineté, et essentiel à son auto-préservation, d'interdire l'entrée des étrangers dans ses territoires, ou de ne les admettre que dans les cas et sous les conditions qu'elle estime pertinent de décrire ».

En 1893 (*Fong Yue Ting*), la Cour suprême étend le pouvoir plénier du Congrès à l'éloignement des étrangers qui sont déjà sur le territoire. La SCOTUS estime que « *le droit d'exclure ou d'expulser tous les étrangers, ou toute classe d'étrangers, de manière absolue ou sous certaines conditions, en temps de guerre ou de paix, [est] un droit inhérent et inaliénable de toute nation souveraine et indépendante, essentiel à sa sécurité, son indépendance et son bien-être* ».

Pourtant parallèlement l'**Institut du droit international** adopte en 1892 d'un projet de règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers qui prévoit que « ***l'entrée libre des étrangers sur le territoire d'un Etat civilisé ne peut être prohibée, d'une manière générale et permanente, qu'à raison de l'intérêt public et de motifs extrêmement graves*** ».

- Imbert Louis, *La souveraineté contre les droits fondamentaux des étrangers devant les juridictions suprêmes*, Université Grenoble-Alpes, 17 déc. 2018.
- Vincent Chetail, « Migration, droits de l'homme et souveraineté?: le droit international dans tous ses états » dans Vincent Chetail (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme?: le droit international en question*, vol 2, Bruxelles, Bruylant, 2007, 13.

Les traités internationaux confirment néanmoins que le droit d'entrer dans un pays est réservé aux seuls nationaux (non bannissement).

Art. 12 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)	« Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. »	=> droit de partir d'un pays pour tous
Art. 12 § 4 du PIDCP	« Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays. »	=> droit d' entrer réservé aux ressortissants nationaux

Au sein de l'UE, depuis le Traité de Maastricht de 1992, qui a constitué la première étape de la « communautarisation » de la politique des visas avec le Traité d'Amsterdam de 1997, l'importance du droit de l'Union européenne en la matière n'a cessé de se renforcer (visas « Schengen ») (voir Leçon 1, Section 1 consacré à l'europanisation des politiques migratoires).

C'est dans ce domaine des politiques migratoires que l'Union européenne est allée le plus loin, en instaurant un **Code communautaire des visas** en 2009 (devenu Code des visas pour l'Union européenne) et un **Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes** (devenu en mars 2016 le Code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes - Code frontière Schengen) et des [Instructions consulaires communes](#).

En vertu des traités sur l'UE, de la Charte des DF et de la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004, les citoyens de l'UE et assimilés (EEE, Suisses) bénéficient, en principe, d'une liberté de circulation.

Dans le cadre fixé par ses engagements européens, la France impose, à l'instar de tout autre Etat souverain, **des conditions particulières pour entrer sur son territoire** (Section 1). Le non-respect de ces dernières peut entraîner un **refus d'entrée** (Section 2) qui pourra mener à un éventuel **placement en zone d'attente** (Section 3).

Section 1. Les conditions d'entrée sur le territoire français

Le **nouveau CESEDA** distingue les dispositions applicables aux **citoyens de l'UE et aux membres de leur famille** régis par le livre II (articles [L. 200-1 à L. 286-2](#)) et **les autres étrangers** (les ressortissants de pays tiers) qui sont régis par le livre III (articles [L. 310-1 à L. 313-8](#)).

En effet, selon le livre I (articles [L. 110-1 à L. 158-2](#)), le CESEDA « *régit, sous réserve du droit de l'Union européenne et des conventions internationales, l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers en France ainsi que l'exercice du droit d'asile* » (article L. 110-1).

L'article L. 110-4 précise que : « *Sans préjudice du droit de l'Union européenne, le livre II du présent code régit l'entrée, le séjour et l'éloignement des citoyens de l'Union européenne, des étrangers qui leur sont assimilés ainsi que des étrangers membres de leur famille ou entretenant avec eux des liens privés et familiaux.* »

L'article L. 110-5 ajoute :

« *A l'exception des dispositions du livre V relatives à l'asile, les dispositions du présent code ne sont pas applicables aux agents diplomatiques et aux consuls de carrière.* »

Remarque

NB : En application des traités sur l'UE, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein, Norvège), ainsi que les ressortissants de la Confédération helvétique, d'Andorre, de Monaco et de Saint Marin ne sont **pas soumis à ces conditions**.

Il en va de même pour les **demandeurs d'asile** aux termes de l'article 31, 1° de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ou une autre protection internationale.

Il en est de même pour les agents diplomatiques et consulaires soumis à d'autres règles.

De manière générale, selon l'article L. 311-1 :

« **Pour entrer en France, tout étranger doit être muni :**

1° **Sauf s'il est exempté de cette obligation, des visas** exigés par les conventions internationales et par l'article 6, paragraphe 1, points a et b, du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un Code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen) ;

2° **Sous réserve des conventions internationales**, et de l'article 6, paragraphe 1, point c, du Code frontières Schengen, du **justificatif d'hébergement** prévu à l'article L. 313-1, s'il est requis, et des autres documents prévus par décret en Conseil d'Etat relatifs à l'objet et aux conditions de son séjour et à **ses moyens d'existence, à la prise en charge par un opérateur d'assurance agréé des dépenses médicales**

et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France, ainsi qu'aux **garanties de son rapatriement** ;

3° Des **documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle** s'il se propose d'en exercer une. »

L'article L. 311-2 ajoute :

« Un étranger ne satisfait pas aux conditions d'entrée sur le territoire français lorsqu'il se trouve dans les situations suivantes :

1° Sa présence en France constituerait **une menace pour l'ordre public** ;

2° Il fait l'objet d'un **signalement aux fins de non-admission sur le territoire français introduit dans le système d'information Schengen**, conformément au règlement (UE) n° 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006 ;

3° Il fait l'objet d'une **peine d'interdiction judiciaire du territoire, d'une décision d'expulsion, d'une interdiction de retour sur le territoire français, d'une interdiction de circulation sur le territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire**. »

Ainsi, un étranger souhaitant entrer sur le territoire français doit présenter :

- un **passport en cours de validité** ou un **autre document admis** (par ex. carte d'identité, laissez-passez consulaire) ;
- un **visa** (s'il est soumis à l'obligation de visa court ou long séjour) (§1) ;
- une **attestation d'accueil** ou un **justificatif d'hébergement** ou un document détaillant l'objet et les conditions du séjour (§2) ;
- des **justificatifs de ressources, d'assurance et de garantie de rapatriement** ou, les cas échéant, des documents nécessaires à l'exercice éventuel d'une profession (§3) ;
- ne pas **représenter une menace pour l'OP**, ne pas faire l'objet d'un **signalement aux fins de non admission au SIS** ou d'une expulsion ou d'une interdiction administrative ou judiciaire du territoire ou, plus récemment, remplir certaines **conditions sanitaires** (§4).

§1. L'exigence des visas

Le visa est un document délivré par les autorités consulaires ou, les cas échéant, préfectorales d'un Etat et permettant d'entrer sur son territoire et qui vaut aussi, selon les cas, autorisation de séjour.

L'utilité du visa est double :

- d'une part, il permet à l'Etat qui le délivre d'**autoriser l'entrée** et d'**identifier les personnes** qui entrent sur son territoire et, le cas échéant, le quittent (visas de sortie) ;
- d'autre part, il procure à l'étranger un document l'autorisant, s'il remplit par ailleurs un certain nombre d'autres conditions, à **franchir les frontières** et à **demeurer de façon régulière en France** pendant toute la durée de validité du visa.

Pour les étrangers dispensés de visas, l'article L. 312-7 du CESEDA prévoit : « Une **autorisation de voyage est exigée des étrangers exemptés de visa dans les conditions prévues par le 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)**. »

Remarque

« **Frontières intelligentes** ».

Les évolutions technologiques ont permis de perfectionner les outils de délivrance des visas et de contrôle de leurs titulaires, à l'instar du Système d'Information Schengen (SIS). Avec la mise en place du **Système**

européen d'Identification des Visas (SIV), les Etats « Schengen » ont été progressivement amenés à prélever les **empreintes digitales** des demandeurs de visas et à les **photographier**, afin de favoriser une meilleure identification des porteurs de visa (identification biométrique). Conformément à ses engagements, la France a généralisé la délivrance de **visas biométriques**, en s'appuyant sur un **fichier national appelé « VISABIO »**.

Dans le cadre du **dispositif « frontières intelligentes »**, le règlement (UE) 2017/2226 crée l'EES (système entrée/ de sortie), un **système électronique** commun qui :

- enregistre et stocke la date, l'heure et le lieu d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières de l'UE ;
- calcule automatiquement la durée du séjour autorisé de ces ressortissants de pays tiers, et produit des signalements à l'intention des pays de l'UE lorsque le séjour autorisé a expiré.

NB : « Frontières intelligentes » est le vocable général qui désigne ces deux orientations. Le **système entrée-sortie (EES)** vise à garder **une trace des passages aux frontières**, à calculer la durée de séjour autorisée de chaque voyageur, et ainsi **identifier toute personne qui aura dépassé la durée de son droit au séjour**.

À compter de fin 2022, reprenant le système étatsuniens « ESTA », les ressortissants de pays tiers, qui souhaitent voyager dans l'espace Schengen et qui n'ont pas besoin de visa, auront l'obligation de **s'enregistrer et d'obtenir une autorisation avant leur déplacement** (*règlement [European Travel Information and Authorisation System – ETIAS](#)*).

Il est aussi possible **d'automatiser les contrôles** à l'entrée dans des sas avec reconnaissances faciales et collecte d'empreintes sans contact.

Dispositif **PARAFE** (Passage automatisé rapide aux frontières extérieures).

A. Les catégories de visa

Il existe deux catégories principales de visas :

- les **visas de court séjour (VCS)** ou **visas « Schengen »**, d'une durée inférieure à trois mois, dont les **visas de transit aéroportuaires (VTA)** ;
- les **visas de long séjour (VLS)**, d'une durée supérieure à trois mois avec depuis une dizaine d'année également des **visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS)**.

1. Les visas de court séjour (VCS) ou visas « Schengen »

Avec la mise en œuvre de l'espace Schengen (CAAS de 1990) à partir de 1995, la définition et les conditions de délivrance des visas court séjour ont été progressivement communautarisées. On parle désormais de « **visas uniformes Schengen** ».

- Leurs conditions de délivrance relèvent **entièrement de règlements de l'UE**.

Remarque

L'**espace Schengen** recouvre le territoire de 22 Etats membres de l'Union européenne ainsi que celui de la Norvège, de l'Islande, du Liechtenstein et de la Suisse.

Depuis le règlement UE n° 610/2013 du 26 juin 2013 modifiant le règlement n° 562/2006 (Code visas Schengen), le **visa de court séjour** est défini par l'article 2 §2, a. du Code des visas.

Il s'agit de l'« *autorisation délivrée par un Etat membre en vue* :

a) **Du transit ou du séjour** sur le territoire des Etats membres, prévue pour une durée totale **n'excédant pas 90 jours** sur une période de 180 jours à compter de la date de la première entrée sur le territoire des Etats membres ;

b) Ou du **passage par la zone internationale de transit** des aéroports des Etats membres. » Apparaissent par conséquent **différents types de visas court séjour** :

a. Visa de transit

Il permet à un ressortissant d'Etat tiers de **transiter par le territoire d'un Etat Schengen**.

Exemple

Par exemple, un Egyptien arrivant par l'Allemagne et se rendant en Espagne pourra ainsi traverser la France et y demeurer pendant 5 jours.

Un **visa de transit aéroportuaire (VTA)** permet de transiter par la zone internationale d'un aéroport.

Focus : Le visa de transit aéroportuaire ou VTA.

Ce document permet à son titulaire de **passer par la zone internationale** des aéroports des Etats parties à Schengen, dite également zone de transit aéroportuaire ; il est exigé pour les ressortissants de 18 Etats tiers, parmi lesquels figure en 2008 les ressortissants russes en provenance de certains aéroports emprunté par des Tchétchènes et en 2013... la Syrie.

A propos des réfugiés tchétchènes, par ordonnance du 1^{er} avril 2008, le juge des référés du Conseil d'Etat avait rejeté le recours en estimant que la condition d'urgence n'était pas remplie dès lors que l'essentiel des États concernés étaient déjà soumis à VTA par des textes antérieurs, que **l'obligation de disposer d'un VTA ne portait « par elle-même aucune atteinte au droit fondamental qu'est le droit d'asile »** et qu'elle répondait au contraire « à des nécessités d'ordre public tenant à éviter, à l'occasion d'une escale ou d'un changement d'avion, des afflux incontrôlés de personnes qui demanderaient l'admission sur le territoire au titre de l'asile » (C.E., ref., 1^{er} avril 2008, ANAFE et Gisti, n° [313711](#)).

Syriens : Lors de la première semaine de l'année 2013, il est constaté une nette augmentation de l'exode vers les mêmes pays limitrophes. Début janvier 2013, le site internet de plusieurs ambassades et consultants de France indique la phrase suivante, débusquée presque fortuitement par une avocate membre du GISTI : « A compter du 15 janvier 2013, les ressortissants syriens se dirigeant vers un pays hors de l'espace Schengen en transitant par les aéroports français devront être munis d'un visa de transit aéroportuaire (VTA). Conformément au Code Communautaire des visas, cette mesure ne s'applique pas aux Syriens titulaires de passeports diplomatiques. publié le 7 janvier 2013 ». Une décision non matérialisée donc, mais qui traduit précisément une certaine précipitation.

Annexe 1 : Evolution de la liste des française des nationalités soumises au VTA (carte)

Un règlement européen du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas a fixé une liste commune de **12 Etats dont les ressortissants sont concernés par l'obligation de visas de transit aéroportuaire** : Afghanistan, Bangladesh, RDC, Erythrée, Ethiopie, Ghana, Iran, Irak, Nigeria, Pakistan, Somalie, Sri-Lanka.

Le règlement prévoit en son article 3 qu'en « **cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins, chaque Etat membre peut exiger des ressortissants de pays tiers autres que ceux visés (dans la liste), qu'ils soient munis d'un visa de transit aéroportuaire lorsqu'ils passent par la zone internationale de transit des aéroports situés sur son territoire** » et précise que « **les États membres notifient à la Commission, avant qu'elles n'entrent en vigueur, ces décisions ainsi que la suppression d'une telle obligation de visa de transit aéroportuaire** ».

Le règlement européen est **entré en vigueur le 5 avril 2010** et, par un arrêté interministériel du 10 mai 2010 abrogeant les précédents (dont celui du 10 avril 1984 qui avait servi à inscrire les Tchétchènes), **la France a fixé ses exigences en matière de VTA en conservant les États déjà présents dans sa réglementation antérieure et sans révision annuelle**.

L'ANAFE et le Gisti ont introduit un recours en référé-liberté contre cette décision, rejeté le 15 février 2013 sur le fondement de ce que l'instauration d'une telle exigence ne porte pas « par elle-même » atteinte à la liberté fondamentale qu'est le droit d'asile (C.E., Ord., 15 février 2013, ANAFE et Gisti, Req. n° 365709). Les deux associations ont également introduit un référé-suspension assorti d'un recours pour excès de pouvoir. Le référé suspension a été rejeté le 20 mars 2013 sur le fondement du défaut d'urgence (C.E., Ord., 20 mars 2013, ANAFE et Gisti, n° 366308). Le recours au fond a également été rejeté par l'arrêt du 18 juin 2014 présentement commenté.

- [Caroline Lantero, « De la validation du VTA par le Conseil d'Etat à la condamnation du refus de visa par le TA de Nantes », La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 02 octobre 2014.](#)
- [Sophie-Anne Bisiaux et Marine Doisy, Les visas de transit aéroportuaire imposés par la France : état des lieux et enjeux, Note Anafé/ clinique migration Sciences Po. Paris, juillet 2017.](#)

C.E., 18 juin 2014, Anafé et Gisti, n° 366307 :

« 5. Considérant, enfin, que la circonstance que la décision attaquée n'a pas été notifiée à la Commission avant son entrée en vigueur, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 3 du règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009, est également sans incidence sur la légalité de cette décision ;

Sur la légalité interne de la décision attaquée :

6. Considérant que l'obligation de disposer d'un visa de transit aéroportuaire, qui ne peut être imposée par les Etats membres, en vertu du règlement du 13 juillet 2009, qu'en cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins et qui répond ainsi à des nécessités d'ordre public tenant à éviter, à l'occasion d'une escale ou d'un changement d'avion, le détournement du transit aux seules fins d'entrée en France, ne porte par elle-même aucune atteinte au droit d'asile, ni au droit à la vie ou à la protection contre les traitements inhumains ou dégradants ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'en raison du conflit en cours en Syrie, qui a entraîné un important exode de population vers les pays voisins, un nombre important et sans cesse croissant de ressortissants syriens, principalement en provenance du Liban et de Jordanie et devant, en principe, seulement transiter par la zone internationale de transit des aéroports français, a tenté, à compter de l'année 2012, d'entrer irrégulièrement sur le territoire français à l'occasion de ce transit ; que ces circonstances permettent d'établir l'existence d'une situation d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins, qui a d'ailleurs conduit plusieurs autres Etats membres de l'Union européenne, notamment la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et l'Autriche, à prendre une décision identique ; qu'il en résulte que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le ministre de l'intérieur a fait une inexacte application des dispositions de l'article 3 du règlement du 13 juillet 2009 en soumettant les ressortissants syriens munis d'un passeport ordinaire passant par la zone internationale de transit des aéroports situés sur le territoire français à l'obligation d'être muni d'un visa de transit aéroportuaire ; qu'en tout état de cause, le ministre n'a pas méconnu les stipulations de la convention de Chicago qui prévoient la liberté pour les aéronefs assurant le transport international de passagers de débarquer ceux-ci, sous réserve du droit pour l'Etat où a lieu le débarquement d'imposer les restrictions qu'il pourra juger souhaitables. »

- [Xavier Domino, « La France peut exiger des Syriens un visa de transit aéroportuaire » \(conclusions\), AJDA 2014 p. 1714.](#)

b. Visas de court séjour (VCS)

Selon l'article L. 312-1 du CESEDA :

« Tout étranger souhaitant entrer en France en vue d'y séjourner **pour une durée n'excédant pas trois mois** doit solliciter auprès des autorités diplomatiques et consulaires françaises un visa de court séjour, dans les conditions prévues à l'article 6 du règlement 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016.

Les demandes de visa de court séjour sont déposées et instruites dans les conditions prévues par les chapitres II et III du titre III du règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un Code communautaire des visas. »

Les modalités de ce visa peuvent être multiples :

- soit il permet à son titulaire **d'entrer et de demeurer pour une durée qui ne peut dépasser 90 jours** ;
- soit il s'agit d'un **visa de circulation, à entrées multiples (VEM)** qui permet, pendant une période pouvant aller de six mois jusqu'à cinq années, d'entrer et de circuler librement sur le territoire Schengen ;
- soit il s'agit d'un **visa à validité territoriale limitée (VTL)** qui permet à son titulaire d'entrer et de séjourner exclusivement sur le territoire de l'Etat Schengen qui l'a délivré, sans permettre la libre circulation dans l'ensemble de l'espace Schengen

L'article 25 du Code frontières prévoit que :« 1. Un visa à validité territoriale limitée est délivré à titre exceptionnel dans les cas suivants :

a) lorsqu'un État membre estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales :

i) de déroger au principe du respect des conditions d'entrée prévues [par le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen) [...]

iii) de délivrer un visa en raison de l'urgence [...]. »

Visas humanitaires réfugiés syriens :

Exemple

CJUE, 7 mars 2017, X et X contre Etat belge, aff. [C-638/16](#), PPU :

La Cour de justice de l'Union européenne a estimé qu'« une demande de visa à validité territoriale limitée introduite par un ressortissant d'un pays tiers pour raisons humanitaires, sur la base de l'article 25 [du Code frontière], auprès de la représentation de l'État membre de destination, située sur le territoire d'un pays tiers, dans l'intention d'introduire, dès son arrivée dans cet État membre, une demande de protection internationale et, par suite, de séjourner dans ledit État membre plus de 90 jours sur une période de 180 jours, **ne relève pas de l'application dudit code, mais, en l'état actuel du droit de l'Union, du seul droit national** ».

« CEDH : un nouveau revers pour le visa humanitaire », *Dalloz actualité*, 4 juin 2020.

Dans un arrêt du 5 mai 2020, M.N. et autres contre la Belgique (req. n° [3599/18](#)), la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a refusé l'application de la Convention aux demandes de visas formulées dans les ambassades et consulats des États parties (CEDH, 5 mai 2020, M.N. et autres contre la Belgique, req. n° 3599/18) : en l'espèce, un couple de ressortissants syriens et leurs deux enfants ont sollicité des visas de court séjour auprès de l'ambassade de Belgique à Beyrouth, dans l'optique de demander l'asile en Belgique par la suite. Leur demande constituait un « visa humanitaire », fondé sur l'article 25 du Code communautaire des visas et des raisons humanitaires impérieuses. Le 13 septembre 2016, l'Office des étrangers belge (OE) refusa de leur délivrer les visas qu'ils avaient sollicités. Les requérants saisirent alors le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) en urgence, qui début octobre suspendit l'exécution des décisions de l'OE et enjoignit à l'État de prendre de nouvelles décisions. La même suite d'événement se produisit ensuite si bien qu'à la fin du mois d'octobre 2016, le CCE enjoignit à l'État de délivrer aux requérants un laissez-passer ou un visa valable trois mois afin de sauvegarder leurs intérêts. Les autorités belges refusant d'exécuter l'arrêt du CCE, les requérants saisirent le tribunal de première instance francophone de Bruxelles qui ordonna à l'État de respecter ledit arrêt sous peine d'astreinte. Après avoir été confirmée, l'exécution de ces astreintes a été suspendue par la cour d'appel. Ayant ainsi épuisé les voies de recours internes, les requérants décidèrent alors d'introduire un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Ils contestaient en particulier le refus des autorités belges de leur délivrer des visas dits « humanitaires », estimant être exposés à une situation contraire à l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture, des traitements inhumains ou dégradants) sans possibilité d'y remédier de manière effective conformément à l'article 13 (droit à un recours effectif). Ils se plaignaient par ailleurs d'une violation de l'article 6, § 1 (droit à un procès équitable), estimant

être dans l'impossibilité de faire exécuter l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles. De son côté, le gouvernement défendeur soutenait que les griefs tirés de la violation des articles 3 et 13 sont irrecevables *ratione loci*, au motif que les requérants ne relèvent pas de sa juridiction au sens de l'article 1er de la Convention.

NB : Le droit constitutionnel d'asile **n'inclut pas le droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France.**

C.E., 9 juillet 2015, Altak, n° [391392](#) : « 4. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie le préambule de la Constitution de 1958 : " Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République " ; que si le droit constitutionnel d'asile a pour corollaire le droit de solliciter en France la qualité de réfugié, les garanties attachées à ce droit fondamental reconnu aux étrangers se trouvant sur le territoire de la République **n'emportent aucun droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France** ; ».

2. Les visas de long séjour (VLS)

A la différence des visas de court séjour, les visas de long séjour sont considérés comme des documents permettant de demander la délivrance d'un titre de séjour et peuvent être qualifiés de « **visas d'établissement** ».

Ils ne peuvent être délivrés que par les **autorités consulaires françaises** ou, de manière exceptionnelle, par les **services préfectoraux** lorsque le demandeur est déjà présent en France.

Exemple

Le VLS délivré aux conjoints de Français peut être délivré après 6 mois de vie commune sur place (article [L. 423-2](#) du CESEDA).

En vertu de l'article [L. 312-3](#) du CESEDA, les conjoints de Français sont les seuls étrangers à avoir droit à un VLS :

« *Le visa de long séjour est délivré de plein droit au conjoint de ressortissant français. Il ne peut être refusé qu'en cas de fraude, d'annulation du mariage ou de menace à l'ordre public.* »

Remarque

Jusqu'au 31 octobre 2015, le conjoint de Français qui demandait un visa de long séjour était soumis à une évaluation de ses connaissances de la langue française et des valeurs de la République. Cette évaluation est supprimée depuis le 1^{er} novembre 2016.

En outre, ce sont développés les **visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS)**.

Ce VLS-TS permet à l'étranger qui en est titulaire de ne pas demander la délivrance d'un titre de séjour, lui évitant la lourdeur d'une double demande de visa et de titre de séjour.

L'article [L. 312-2](#) du CESEDA :

« *[le] visa [long séjour] peut autoriser **un séjour de plus de trois mois** à caractère familial, en qualité de visiteur, d'étudiant, de stagiaire ou au titre d'une activité professionnelle, et plus généralement tout type de séjour d'une durée supérieure à trois mois conférant à son titulaire les droits attachés à une carte de séjour temporaire ou à la carte de séjour pluriannuelle prévue aux articles [L. 421-9](#) à [L. 421-11](#) et [L. 421-13](#) à [L. 421-24](#).* »

Le visa VLS-TS **dispense de l'obligation de solliciter une carte de séjour.**

Sont ainsi visées à l'article [R. 431-16](#) du CESEDA **plusieurs catégories d'étrangers** :

- les conjoints de ressortissant français : visa d'un an ;
- les conjoints bénéficiaires du regroupement familial : visa d'un an ;
- les travailleurs salariés :
 - si le contrat de travail est établi pour une durée indéterminée (CDI) : visa d'un an ;

- si le contrat de travail est établi pour une durée déterminée (CDD) : visa modulable en mois : de 4 à 12 mois ;
- les étudiants : visa modulable en mois : de 4 à 12 mois ;
- les visiteurs : visa modulable en mois : de 4 à 12 mois ;
- les stagiaires : visa modulable en mois : de 4 à 12 mois ;
- les bénéficiaires d'un visa relevant du cadre « passeport talent » et leur famille ; de 4 à 12 mois ;
- les salariés détachés « ICT » et leur famille : 4 à 12 mois ;
- les stagiaires « ICT » et leur famille : 4 à 12 mois ;
- les personnes venant exercer une activité commerciale ou indépendante « Entrepreneur/profession libérale » : de 4 à 12 mois.

Ce visa **ne peut pas être délivré à d'autres catégories d'étrangers.**

Le titulaire doit **valider son visa dans les deux mois** suivant l'arrivée en France en ligne via un télé-service. Si son titulaire souhaite prolonger son séjour en France au-delà de la durée de validité de ce visa, il doit déposer une demande de carte de séjour en préfecture dans les 2 mois précédant l'expiration de son VLS-TS (ne s'applique pas aux stagiaires « ICT »).

Remarque

NB : Le VLS-TS ne concerne **ni les algériens** (régis par l'accord franco-algérien de 1968), **ni les territoires d'outre-mer régis par les ordonnances** (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna).

B. La délivrance des visas

La procédure de délivrance des visas est distincte **selon la nature du visa** demandé. S'il s'agit d'un visa de court séjour, elle est régie par le Code des visas Schengen pour l'ensemble des Etats membres (1). Pour les demandes de visas de long séjour, les autorités françaises conservent une autonomie décisionnelle plus importante (2). Les rejets de délivrance de visas doivent désormais être motivés (3).

1. L'harmonisation européenne pour les visas de court séjour

En principe, le visa de court séjour est délivré **de la même manière par l'ensemble des autorités consulaires des Etats Schengen** :

- Le document qui matérialise le visa correspond à un **modèle type** ;

	<p>1. « VALABLE POUR / VALID FOR » : Validité territoriale du visa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si la mention « ETATS SCHENGEN » est apposée, ce visa vous autorise à entrer dans l'espace Schengen : • Initiales des pays de destination dans le cas d'une restriction territoriale : <ul style="list-style-type: none"> • soit l'initiale des Etats Schengen pour lesquels le visa est valable : AT (Autriche), BE (Belgique), CH (Suisse), CZ (République Tchèque), DE (Allemagne), DK
--	--

(Danemark), ES
(Espagne), EE
(Estonie), FR (France),
FI (Finlande), GR
(Grèce), HU (Hongrie),
IT (Italie), IS (Islande),
LU (Luxembourg), LT
(Lituanie), LV (Lettonie),
MT (Malte), NO
(Norvège), NL (Pays-
Bas), PT (Portugal), PL
(Pologne), SE (Suède),
SK (Slovaquie), SI
(Slovénie) ;

- soit la mention « **ETATS SCHENGEN** » suivie entre parenthèses du signe moins et des codes des Etats membres pour lesquels le visa n'est pas valable : « **ETATS SCHENGEN (-DE, SE)** » par exemple.
 - Si la mention « **FRANCE + 1 TRANSIT SCHENGEN** » est apposée, ce visa vous autorise à transiter une seule fois par un Etat Schengen pour vous rendre en France ;
 - Si la mention « **FRANCE** » est apposée, ce visa vous autorise seulement à entrer sur le territoire français ;
 - Si la mention « **FRANCE SAUF CTOM** » est apposée, ce visa vous autorise à entrer en France et dans les DROM ;
 - Si la mention « **DEPARTEMENT D'OUTRE MER (FRANCE)** » est apposée, ce visa vous autorise à entrer seulement dans le ou les départements indiquées en zone « **REMARQUES / REMARKS** ».
2. « **DU / FROM** » : Date à partir de laquelle vous êtes autorisé à entrer dans l'espace Schengen.
 3. « **AU / UNTIL** » : Date à laquelle vous devez sortir de l'espace Schengen. Ces deux dates délimitent donc la période de validité d'utilisation de votre visa (et non pas la durée du séjour autorisée).
 4. « **TYPE DE VISA / TYPE OF VISA** » :

- *Soit « **A** » : visa de transit aéroportuaire (ce visa ne vous permet pas de sortir de la zone « internationale » ou « sous douane » de l'aéroport) ;
- Soit « **C** » : visa de court séjour (durée du séjour inférieure à 90 jours) ;
- Soit « **D** » : visa de long séjour (durée du séjour en France supérieure à 3 mois).

5. « **NOMBRE D'ENTREES / NUMBER OF ENTRIES** » :

- *Soit « **MULT** » : ce qui signifie que vous pouvez entrer un nombre illimité de fois dans l'espace Schengen ;
- Soit « **1** » : ce qui signifie que vous pouvez entrer une seule fois dans l'espace Schengen ;
- Soit « **2** » : ce qui signifie que vous pouvez entrer 2 fois dans l'espace Schengen.

6. « **DUREE DU SEJOUR / DURATION OF STAY** » : Il s'agit du nombre de jours pendant lesquels vous êtes autorisé à séjourner dans l'espace Schengen (dans le respect de la durée d'utilisation de votre visa). Si le consulat vous a délivré un visa de circulation (durée d'utilisation d'un an ou plus), le nombre indiqué est « **90 jours** », car vous êtes autorisé à séjourner un maximum de 90 jours par période de 6 mois.

7. « **DELIVRE A / ISSUED IN** » : Lieu de délivrance du visa.

8. « **LE / ON** » : Jour de la délivrance du visa.

9. « **NUMERO DE PASSEPORT / NUMBER OF PASSPORT** » : Le numéro de votre passeport.

10. « **NOM, PRENOM / SURNAME, NAME** » : Le nom et le prénom du titulaire du visa.

11. « **REMARQUES / REMARKS** » : Plusieurs mentions peuvent être apposées : type de visa, catégorie du titulaire, motif du voyage, etc.

- Le coût de délivrance varie selon les modalités de dépôt (externalisation ou non) et les pays. **Entre 40 et 80 €**

Les pièces exigées par les services consulaires à l'appui de la demande ou les délais de traitement pouvaient être très variables.

La Commission a proposé, dans le cadre du paquet visas présenté le 1^{er} avril 2014, de renforcer l'harmonisation des procédures de délivrance de visas de court séjour ([COM \(2014\) 165 final du 1^{er} avril 2014, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil pour une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique](#)).

Les Etats membres appliquent également les **Instructions consulaires communes**.

[Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière.](#)

En savoir plus : L'externalisation

Depuis les années 2000, on assiste à un phénomène d'externalisation à des prestataires privés (TLS, VFS, etc.) des tâches de prise de RDV, de constitution des dossiers de visas, de prise d'empreinte et de vérification des pièces.

« Quels sont les prestataires de traitement des demandes de visa ?

Trois prestataires de service extérieurs travaillent pour la France dans le cadre de l'externalisation de la collecte des demandes de visa : TLSCONTACT, VFS GLOBAL, CAPAGO.

Le choix du prestataire intervient suite à une mise en concurrence avec publication d'un avis de consultation sur le site du poste diplomatique ou consulaire concerné détaillant les exigences de l'Administration notamment en matière de collecte de la biométrie et de protection des données personnelles (nouvelle annexe RGPD depuis mai 2018).

La commission de sélection du prestataire de service extérieur est composée de représentants du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Intérieur et du chef du poste. La commission étudie les offres reçues au regard des différents critères : expérience d'externalisation de collecte des demandes de visa, conditions d'exercice de l'activité dans le pays concerné, mesures de sécurité et de protection des données personnelles des demandeurs, calendrier prévisionnel d'ouverture du centre, procédure de collecte des dossiers, frais de services, locaux envisagés...).

Quels sont les objectifs et les critères de l'externalisation ?

La politique active d'externalisation des tâches non régaliennes (accueil, réception des dossiers, prise d'empreintes biométriques) auprès de prestataires de services extérieurs (PSE) permet de combiner une hausse de l'activité des consulats dans ce domaine et une amélioration de la qualité de l'accueil du public sans création d'emplois dans les services des visas.

Au 1^{er} semestre 2019, 93 % des demandes de visas présentées à la France ont été collectées dans des centres externalisés.

En 2019 : l'externalisation complète de la collecte des demandes de visas se pratique **dans 121 centres externalisés dans 45 pays soit 62 postes consulaires.**

L'Administration prend en compte différents éléments dans la décision d'externalisation de la collecte des demandes de visa :

- la volonté d'amélioration de la qualité des conditions d'accueil des demandeurs face à une forte demande,
- des considérations sécuritaires dans des contextes d'attentat ou de menaces,
- dans un contexte très contraint en termes d'effectifs, la nécessité de recentrer le travail des agents des services des visas sur les tâches d'instruction des dossiers et de décision,
- le besoin d'ouvrir des centres d'accueil du public dans des villes où aucun consulat français n'est implanté.

Exemple

Par exemple, en Russie, il y a un seul service des visas à Moscou et 18 centres de collecte du prestataire VFS. De même, l'externalisation à Singapour va permettre la collecte des demandes de visa à Suva (Fidji) et Port-Moresby (Papouasie-Nouvelle Guinée).

Processus parfois critiqué qui participe à la mise à distance des demandeurs de visas

- [Gérard Beaudu, « L'externalisation dans le domaine des visas Schengen \(actualisation 1^{er} mai 2009\) », Cultures & Conflits, 74 | été 2009.](#)
- [« Trouver une issue au casse-tête des visas » Rapport d'information n° 353 \(2006-2007\) de M. Adrien GOUTEYRON, fait au nom de la commission des finances, déposé le 27 juin 2007.](#)

2. La compétence nationale pour les visas de long séjour

Même si la procédure de délivrance des visas Schengen a une influence sur le processus d'instruction des demandes de visas long séjour (ex. VIS => VISABIO), la procédure de délivrance des visas de long séjour est **loin d'être uniforme**. Au contraire, elle est adaptée en fonction des catégories de demandeurs.

Différentes exigences peuvent être formulées, qui dépendent de la nature du visa demandé.

Exemple

Le demandeur d'un VLS-TS portant la mention « stagiaire » devra ainsi produire une convention de stage. Pour les salariés, la demande de visa dépend de l'avis de la Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) (ex DIRECCTE) quant à la délivrance d'une autorisation de travail. Les demandes de visas « étudiants » sont gérées par Campus France en lien avec les établissements universitaires.

Il existe aussi des instructions consulaires nationales qui sont confidentielles.

Textes de référence :

- Visa délivré à l'époux de Français : article [L. 312-6-1°](#) du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- Obligation de présenter, sauf exceptions, un visa de long séjour pour obtenir une carte de séjour temporaire : articles [L. 412-1](#) à [L. 412-4](#) du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- Visa de long séjour obligatoire pour la délivrance de la carte de résident à l'ascendant de Français : articles [L. 423-7](#) à [L. 423-11](#) du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- Visa de long séjour obligatoire pour la délivrance de la carte de résident à l'enfant de Français : article [L. 423-12](#) du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

L'article [R. 312-1](#) du CESEDA prescrit que :

« La personne qui sollicite la délivrance d'un visa est tenue de produire une photographie d'identité et de se prêter au **relevé de ses empreintes digitales**, aux fins d'enregistrement dans le traitement automatisé mentionné au 1° l'article L. 142-1. »

L'article [R. 312-2](#) ajoute :

« La demande d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois donne lieu à la délivrance par les autorités diplomatiques et consulaires d'une **attestation de demande indiquant la date du dépôt de la demande**.

Les autorités diplomatiques et consulaires sont tenues de statuer sur les demandes de visa de long séjour formées par les conjoints de Français et les étudiants dans les meilleurs délais. »

Coût (tableau des droits : article 18 B.1 B2. B3. B4.) :

Décret n° 81-778 du 13 août 1981 fixant le tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires et, en France, par le ministère des relations extérieures.

3. La motivation des refus de visa

Dans le prolongement de l'ancienne loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration emporte obligation pour l'administration de motiver les décisions individuelles défavorable. Dans le passé, par dérogation à ce principe, les refus de délivrance de visas n'avaient pas à être motivés.

Toutefois, l'article L. 211-2 de l'ancien CESEDA avait introduit une liste des personnes pour lesquelles il existe une **obligation de motiver le refus de VLS opposé à certaines catégories** :

- Des conjoints de Français, des enfants de Français âgés de moins de vingt et un ans ou à charge, des ascendants de Français ou encore des partenaires liés à un Français par un PACS ;
- Des membres de famille de ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ;
- Des enfants mineurs ayant fait l'objet d'une adoption plénière à l'étranger par des parents adoptifs titulaires d'un agrément délivré par les autorités françaises ;
- Des bénéficiaires du regroupement familial ;
- Des travailleurs autorisés à exercer une activité professionnelle en France ;
- De certains étrangers pouvant obtenir une carte de résident de plein droit ;
- Des personnes signalées aux fins de non-admission au système d'information Schengen.

La loi n° 2014-274 du 7 mars 2016, dite « Cazeneuve » a supprimé l'article L. 211-2 du CESEDA.

- **Désormais, l'ensemble des refus de visa doit être motivé.**

Par ailleurs, depuis le 5 avril 2011, en application de l'article 32, 2° du Code des visas, le refus de délivrer un **visa uniforme Schengen doit être motivé sur un formulaire type**.

La Cour de Justice de l'Union européenne a retenu que seuls les motifs visés à l'annexe VI du Code des visas pouvaient être utilisés par les services compétents à l'appui d'un refus de visa uniforme (CJUE, 19 décembre 2013, Koushkaki, aff. C-84/12).

C. Le contentieux du refus de visa

La contestation d'un refus de délivrance de visa est soumise à un régime complexe. Un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) doit être obligatoirement formé devant la Commission de recours contre les refus de visa (1) préalablement à la saisine du juge administratif compétent (2).

1. La Commission de recours contre les refus de visa (CRRV)

Depuis le début des années 2000, pour toute contestation d'un refus de délivrance de visas par les services consulaires français, la **Commission de recours contre les refus de visa (CRRV)** doit être saisie dans un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou du refus implicite, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux ultérieur.

CESEDA, Section 2 : Recours contre les refus de visa (articles D. 312-3 à R. 312-8).

Cette commission est placée auprès du **ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé de l'immigration** (cad de l'Intérieur). Elle est chargée d'examiner les recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France prises par les autorités diplomatiques ou consulaires.

La saisine de cette commission est un **préalable obligatoire** à l'exercice d'un recours contentieux, à peine d'irrecevabilité de ce dernier.

Selon l'article D. 312-4, le RAPO devant la CRRV, en langue française, doit être formés **dans un délai de deux mois** à compter de la notification de la décision de refus de visa.

- Ils sont seuls de nature à conserver le délai de recours contentieux jusqu'à l'intervention des décisions

La CRRV ne peut être régulièrement saisie que par une personne justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la décision de refus de visa ou par un mandataire dûment habilité.

Composition : « *Le président de la commission mentionnée à l'article D. 312-3 est choisi parmi les personnes ayant exercé des fonctions de chef de poste diplomatique ou consulaire.*

La commission comprend, en outre :

- 1° Un membre, en activité ou honoraire, de la juridiction administrative ;
- 2° Un représentant du ministre des affaires étrangères ;
- 3° Un représentant du ministre chargé de l'immigration ;
- 4° Un représentant du ministre de l'intérieur.

Le président et les membres de la commission sont nommés par décret du Premier ministre pour une durée de trois ans. Pour chacun d'eux, un premier et un second suppléants sont nommés dans les mêmes conditions. » (article D. 312-5).

Pour procéder à l'examen du recours, la CRRV peut demander aux services consulaires de produire les informations utiles.

Remarque

Un refus implicite de visa correspond au cas dans lequel une demande déposée auprès des services consulaires est restée sans réponse pendant deux mois.

Décret n° 2014-1292 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions au principe "silence vaut acceptation" et aux exceptions au délai de 2 mois de naissance des décisions implicites (intérieur) : Refus implicite en cas de silence gardé sur la demande de visa par le consulat **pendant plus de 2 mois**.

Voir [Les étrangers en France - Rapport au Parlement sur les données de l'année 2019](#).

La CRRV exerce un **office limité**. Si elle peut rejeter le recours, elle n'est en revanche pas compétente pour revenir sur le refus de visa. Elle peut juste rendre un avis favorable à la délivrance d'un visa. Cette recommandation sera adressée au ministère des affaires étrangères ainsi qu'au ministère de l'intérieur. Ce dernier statuera, sans être lié par l'avis de la CRRV, sur le recours.

Article D. 312-7 : « La commission mentionnée à l'article D. 312-3 peut soit rejeter le recours, soit recommander au ministre des affaires étrangères et au ministre chargé de l'immigration d'accorder le visa demandé.

Le président de la commission peut rejeter, sans réunir la commission, les recours manifestement irrecevables ou mal fondés. »

2. Le juge administratif (TA de Nantes)

Suite à un refus de visa et après avoir saisi la CRRV, l'étranger peut saisir d'un recours pour excès de pouvoir le **tribunal administratif de Nantes**, qui détient une compétence exclusive en la matière depuis le 1er avril 2010. Les voies de recours peuvent être exercées devant la **Cour administrative d'appel de Nantes**, puis devant le Conseil d'Etat.

Code de justice administrative : articles [R. 312-6](#) à [R. 312-19](#) ; Compétence du tribunal administratif de Nantes : article [R. 312-18](#).

=> L'intéressé a la possibilité de contester tant la décision de la Commission de Recours contre les Refus de Visa confirmant le refus initial que la décision du ministère en charge de l'immigration qui aura confirmé le refus de visa en dépit de l'avis favorable de la CRRV.

Le recours en annulation doit être exercé **au plus tard dans un délai de quatre mois** à compter de la notification de la décision attaquée, dans la mesure où le requérant habite à l'étranger (art. [R. 421-7](#) du CJA).

Ce recours en annulation peut être **accompagné d'un référé-suspension** fondé sur l'article [L. 521-2](#) du CJA, voire d'un référé-liberté prévu à l'article [L. 521-1](#) du CJA.

	Référé-suspension	Référé-liberté
--	--------------------------	-----------------------

Fondement juridique	Art. L. 521-2 du CJA	Art. L. 521-1 du CJA
Condition substantielle commune	Une situation d'urgence, en raison de l'état de santé, en raison d'un événement majeur se déroulant en France, en raison de la séparation familiale, etc.	Une situation d'urgence rendant nécessaire une décision du juge dans un délai de 48 heures.
Condition substantielle spécifique	Un doute sérieux sur la légalité de la décision (motivation absente ou insuffisante).	Une atteinte à une liberté fondamentale : droit au respect de la vie familiale (C.E., 8 février 2012, n° 337992), droit à un procès équitable (C.E., 18 septembre 2008, n° 320384), liberté de se marier (C.E., 9 juillet 2014, n° 382145).
Effets juridiques en cas de succès	Suspension des effets du refus et demande adressée au ministère de réexaminer le refus de visa => en pratique, délivrance du visa fréquente	Annulation du refus de visa et injonction au ministère de l'intérieur de délivrer un visa.

Il faut noter que l'intéressé peut, après avoir saisi la CRR mais sans attendre la décision de cette dernière, porter son affaire directement devant le juge administratif compétent. Le Conseil d'Etat considère en effet que « *si l'existence d'un tel recours administratif préalable ne fait pas obstacle à ce qu'une demande de suspension soit présentée au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, sans attendre que la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France ait statué sur le recours préalable, c'est à la condition que l'intéressé justifie, en produisant une copie de ce recours, qu'il a saisi cette commission* » (C.E., 9 août 2004, n° 270860).

Le contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif était limité à l'**erreur manifeste d'appréciation**. Lorsque le refus de visa est susceptible de porter atteinte au respect de la vie privée et familiale de l'étranger, le juge administratif exerce un contrôle plus étendu qui peut aller jusqu'à un contrôle de proportionnalité (C.E., 2/6 SSR, 11 juin 1997, n° 163633).

Commission « Stahl », Étude à la demande du Premier ministre 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, Conseil d'Etat, 2020, p. 25.

Encadré n° 1 : La situation du contentieux des visas.

« Depuis 2010, le contentieux des refus de visa d'entrée en France opposés par les autorités consulaires françaises à l'étranger est attribué, en premier ressort, au tribunal administratif de Nantes. Auparavant, il relevait de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat au titre des litiges nés hors des territoires relevant de la juridiction des tribunaux administratifs. En vertu du décret n° 2010-164 du 22 février 2010, cette compétence en premier ressort a été transférée au seul tribunal administratif de Nantes, dans le ressort duquel est implanté le service d'administration centrale qui a la charge de la politique des visas. [...]

*Les postes consulaires français à l'étranger reçoivent plus de 4 millions de demandes de visa d'entrée en France chaque année. Ils ont opposé, en 2019, près de 688 000 refus. La même année, la commission de recours a reçu plus de 37 000 recours précontentieux, **le tribunal administratif de Nantes a été saisi de 3 800 requêtes environ et plus de 600 appels ont été portés devant la cour administrative d'appel de Nantes.***

*Devant le tribunal administratif de Nantes, le contentieux des visas représente une part importante des affaires, **de l'ordre de 30 % du total des saisines du tribunal.** Il connaît une progression particulièrement dynamique,*

étant passé de 3 158 requêtes en 2017 à 3 788 en 2019, soit une progression de presque 20 % en deux ans. Si l'augmentation de ce contentieux s'est traduite, pendant un temps, par une augmentation du stock et un allongement des délais de jugement, les mesures d'organisation qui ont été prises pour y répondre et les efforts de la juridiction ont permis de maîtriser la situation : le nombre des sorties est passé de 2 718 décisions en 2017 à 3 418 en 2018 puis à 4 159 en 2019, soit une augmentation de plus de 50 % en deux ans, le délai moyen de jugement baissant corrélativement de près de 25 %.

Cette augmentation du nombre des jugements rendus tient pour beaucoup à l'institution d'une chambre dédiée au traitement de ce contentieux. Le renforcement des moyens alloués au tribunal devrait permettre de conforter la réalisation de l'objectif visant à statuer au fond sur les requêtes contestant les refus de visa dans un délai de trois mois. [...]

Si la situation du contentieux des visas devant le tribunal administratif de Nantes apparaît ainsi aujourd'hui maîtrisée, celle de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV), en amont de la saisine du tribunal administratif, est nettement plus fragile. **La CRRV a été saisie de 37 016 recours administratifs en 2018, soit plus de 17 fois plus de recours qu'en 2009 et près de 2 fois plus qu'en 2015.** Dans la période la plus récente, la progression des recours demeure très forte, avec notamment une augmentation de plus de 20 % pour la seule année 2018 par rapport à l'année précédente. Cette augmentation du nombre des saisines fait obstacle à ce que la CRRV se prononce par des décisions explicites sur tous les recours qui lui sont adressés : la proportion de décisions implicites de rejet est croissante et dépasse 50%. Cette situation n'est pas satisfaisante : faute d'explications données sur les motifs des refus de visa, l'utilité de l'intervention de la commission pour les demandeurs est très réduite ; elle ne permet pas non plus d'éclairer le débat contentieux ultérieur ; elle provoque, enfin, la naissance d'un contentieux parasite supplémentaire portant sur la communication des motifs des décisions implicites. Dans ces conditions, le renforcement des moyens de la CRRV apparaît nécessaire, que ce soit par l'augmentation des ressources affectées à son secrétariat et à son fonctionnement et par l'augmentation du nombre de ses membres, afin qu'elle puisse siéger dans des formations dédoublées.

Par ailleurs, en vertu du règlement (UE) du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages, les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa voyageant dans l'espace Schengen devront, à partir de 2021, obtenir une autorisation de voyage (ETIAS) avant leur départ. La demande aura vocation à être traitée par le système central ETIAS lorsqu'il ne repérera aucune correspondance (« hit ») dans les fichiers auxquels il sera connecté. **En revanche, lorsqu'un « hit » sera détecté, l'Etat membre dont le système d'information aura fourni les données à l'origine du « hit » sera désigné responsable du traitement de la demande et les demandeurs auxquels aura été refusée une autorisation de voyage auront le droit d'introduire un recours dans cet Etat membre. Les conséquences administratives et contentieuses d'ETIAS dépendront d'abord de la proportion de demandes qui seront traitées par la France et donc de la proportion de demandeurs pour lesquels un « hit » apparaîtra dans les bases de données françaises.**

Dans le ressort du tribunal administratif qui sera compétent pour en connaître en première instance, déterminé a priori en fonction du lieu du siège de l'autorité administrative appelée à statuer, ce contentieux pourrait avoir des conséquences déstabilisatrices qu'il conviendra d'évaluer. ».

§2. Les attestations d'accueil

Lorsque l'étranger envisage un séjour en France pour une durée n'excédant pas trois mois **pour des raisons privées ou familiales**, il doit présenter un justificatif d'hébergement qui prend la forme d'une attestation d'accueil, signée par la personne qui se propose d'assurer le logement de l'étranger et validée par l'autorité administrative (article [L. 313-1](#) du CESEDA).

La demande de validation de l'attestation d'accueil se fait **en mairie** (article [L. 313-2](#)).

Elle est accompagnée de l'engagement de l'hébergeant de **prendre en charge les frais de séjour en France**.

- Elle se fait sur un [formulaire CERFA](#).

Le signataire de l'attestation d'accueil doit **se présenter personnellement en mairie**, muni d'un des documents attestant de sa qualité de propriétaire, de locataire ou d'occupant du logement dans lequel il se propose d'héberger le visiteur ainsi que de tout document permettant d'apprécier ses ressources et sa capacité d'héberger l'étranger accueilli dans un logement décent (article [R. 313-9](#)).

Chaque demande de validation d'une attestation d'accueil donne lieu à la perception **d'une taxe d'un montant de 30 euros** acquittée par l'hébergeant (timbre) (article [L. 313-6](#)).

Il existe un **fichier des hébergeants**.

Le silence gardé pendant plus d'un mois par le maire sur la demande de validation de l'attestation d'accueil vaut **décision de rejet** (article [R. 313-11](#)). Pour introduire un recours contentieux, il faut engager préalablement un **RAPO auprès du préfet**, dans un délai de deux mois à compter de ce refus. Avant de se prononcer le préfet peut faire procéder à une vérification par l'OFII (article [R. 313-12](#)).

Remarque

Des agents spécialement habilités des services de la commune chargés des affaires sociales ou du logement ou de l'OFII peuvent procéder à des visites domiciliaires. L'hébergeant a la possibilité de s'y opposer. Dans ce cas, les conditions d'un accueil dans des conditions normales de logement sont réputées non remplies (article [L. 313-4](#)).

Il existe des cas de [dispenses d'attestation d'accueil](#).

§3. Les justificatifs de revenus et d'assurance

L'étranger bénéficiaire d'un visa doit démontrer qu'il pourra subvenir à ses besoins de manière autonome pendant toute la durée de son séjour en France.

Il est prévu qu' « *afin de justifier qu'il possède les moyens d'existence lui permettant de faire face à ses frais de séjour, l'étranger qui sollicite son admission en France peut notamment présenter des espèces, des chèques de voyage, des chèques certifiés, des cartes de paiement à usage international ou des lettres de crédit.*

La validité des justificatifs est appréciée compte tenu des déclarations de l'intéressé relatives à la durée et à l'objet de son séjour ainsi que des pièces produites à l'appui de ces déclarations et, le cas échéant, de la durée de validité du visa » (art. [R. 313-2](#) du CESEDA)

La loi ne détermine pas un montant à partir duquel les ressources doivent être considérées comme suffisantes, les exigences ne pouvant être les mêmes selon que l'étranger est hébergé dans sa famille ou à l'hôtel, selon l'objet de son séjour, selon sa durée.

- **En pratique, la référence est celle du montant journalier du SMIC, ce qui correspond à une soixantaine d'euros/ jour.**

L'intéressé doit par ailleurs justifier qu'il quittera le territoire français à l'issue de son séjour. Sont considérés comme des documents relatifs aux garanties de rapatriement :

- les **titres de transport** maritime, ferroviaire, routier ou aérien valables pour revenir dans le pays de résidence habituelle et dont, le cas échéant, le porteur veille à maintenir la validité jusqu'à la date de son départ (article [R. 313-5](#)) ;
- les attestations d'établissements bancaires situés en France ou à l'étranger **garantissant le rapatriement** au cas où l'intéressé ne serait pas en mesure d'en assumer lui-même les frais (article [R. 313-4](#)).
- **attestation d'assurance** de prise en charge des dépenses médicales et hospitalières à hauteur d'un montant minimum fixé à 30 000 euros, l'ensemble des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, susceptibles d'être engagées pendant toute la durée du séjour en France (article [R. 313-3](#)).

§4. Conditions d'ordre public et sanitaires

L'étranger ne doit pas représenter une menace pour l'OP, ne pas faire l'objet d'un signalement aux fins de non admission au SIS ou d'une expulsion ou d'une interdiction administrative ou judiciaire du territoire ou, plus récemment, remplir certaines **conditions sanitaires**.

L'article [L. 311-2](#) du CESEDA prévoit que : « *Un étranger ne satisfait pas aux conditions d'entrée sur le territoire français lorsqu'il se trouve dans les situations suivantes :*

1° Sa présence en France constituerait une menace pour l'ordre public ;

2° Il fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission sur le territoire français introduit dans le système d'information Schengen, conformément au règlement (UE) n° 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006 ;

3° Il fait l'objet d'une peine d'interdiction judiciaire du territoire, d'une décision d'expulsion, d'une interdiction de retour sur le territoire français, d'une interdiction de circulation sur le territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire. »

La consultation du **Système Information Schengen** doit être effectuée de manière préalable à toute délivrance de visa :

Ce fichier recense les étrangers jugés indésirables par un Etat Schengen ; si un demandeur de visa y figure aux fins de non-admission, **sa demande sera quasi-systématiquement rejetée** :

Exemple

voir l'arrêt de la CEDH, *Dalea c. France*, 2 février 2010, req. n° 964/07, qui confirme la conformité du dispositif français avec les stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme, tout particulièrement au regard de l'article 8.

Les **conditions sanitaires** ne sont pas dans le CESEDA mais résulte de réglementations internationales (notamment le [Règlement sanitaire international](#)).

Dans décision du 29 juin 2021, le Conseil d'Etat a jugé que « *les dispositions précitées de l'article L. 3131-15 du Code de la santé publique ne font pas obstacle à ce que des mesures visant à prévenir ou contenir la catastrophe sanitaire qui a justifié la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, et qui ne relèvent pas des domaines listés au I de cet article, soient également adoptées par les autorités dotées du pouvoir réglementaire sur d'autres fondements. Le Premier ministre pouvait ainsi, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire afin de lutter contre la propagation du virus, et notamment prévoir des restrictions à l'accès au territoire français lors de déplacements internationaux* » (C.E., 29 juin 2021, La Cimade, ADDE et a, n° [447872](#)).

Serge Slama, « Quatre suspensions et une annulation. La protection par le Conseil d'Etat du droit au rapprochement familial en temps de crise épidémique », *AJDA* 2021 p. 193.

Section 2. Les refus d'entrée sur le territoire

L'accès au territoire peut être refusé à tout étranger. Selon que ce dernier est ou non demandeur d'asile, les règles encadrant le refus d'entrée sont plus ou moins protectrices.

§1. L'étranger, non demandeur d'asile

Conformément à l'article [L. 332-1](#) du CESEDA, un **refus d'entrée** peut être notifié à un étranger ne relevant pas de la protection au titre de l'asile.

Ce refus doit faire l'objet d'une **décision écrite et motivée**.

Elle doit être notifiée à l'intéressé, avec mention de son droit d'avertir la personne de son choix, son consulat ou un conseil, dans une langue que l'intéressé comprend.

Elle peut être **exécutée d'office par l'administration** (article [L. 333-1](#)).

L'étranger peut refuser d'être rapatrié **avant l'expiration du délai d'un jour franc**.

- Pas de jour franc automatique **sauf pour l'étranger mineur non accompagné d'un représentant légal** (non applicable aux refus d'entrée notifiés à la frontière terrestre de la France ; article [L. 333-2](#)) ;

Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger, **l'entreprise de transport est tenue de le ramener sans délai**, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise (article [L. 333-3](#) – cf. QPC Air France).

- Les **frais de réacheminement** de l'étranger incombent à l'entreprise de transport.
- Incombent également à cette entreprise les **frais de prise en charge de l'étranger placé ou maintenu en zone d'attente**, à compter de la décision de placement jusqu'à la fin du placement ou du maintien (article [L. 333-5](#)).

§2. La demande d'asile à la frontière

Le CESEDA prévoit un dispositif particulier pour les demandeurs d'asile à la frontière.

En application de l'article [L. 351-1](#) du CESEDA, l'étranger qui demande à entrer en France au titre de l'asile peut être placé en zone d'attente le temps strictement nécessaire pour vérifier :

1. si l'examen de **sa demande relève de la compétence d'un autre Etat** en application du règlement (UE) n° 604/2013 « Dublin » ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement ;
2. ou, si sa demande n'est **pas irrecevable** ;
3. ou, si sa demande n'est **pas manifestement infondée**.

A. Audition par l'OFPRA

C'est l'**OFPRA (mission asile à la frontière - MAF)** qui auditionne le demandeur d'asile en zone d'attente (éventuellement par téléphone) pour déterminer si la demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée.

D'abord, l'Office **évalue la vulnérabilité** notamment en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec sa présence en zone d'attente.

- L'étranger est alors muni d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, une attestation de demande d'asile lui permettant d'introduire cette demande auprès de l'office (article [L. 351-3](#)).

De manière exceptionnelle, un **mineur non accompagné (MNA) demandeur d'asile** peut être placé en zone d'attente le temps strictement nécessaire à l'examen tendant à déterminer si sa demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée (article [L. 351-2](#)).

Ensuite, suite à l'audition du demandeur d'asile par un Officier de protection, l'Office remet un **avis conforme au ministère de l'Intérieur** qui prononcera l'admission sur le territoire au titre de l'asile ou le refus d'admission.

Les agents instructeurs affectés à la mission de l'asile aux frontières sont directement basés dans la **zone d'attente (ZAPI III) de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle**, à proximité des structures d'hébergement. Les auditions se déroulent dans les bureaux mis à la disposition de l'Ofpra par le ministère de l'Intérieur. L'interprétariat est pris en charge par l'Ofpra et se réalise par voie téléphonique.

La très grande majorité des demandeurs d'asile se présentant à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle (plus de 85 %) sont donc entendus en présentiel. Pour les demandeurs se présentant à l'aéroport d'Orly ou dans les ports et aéroports en régions, les entretiens sont réalisés par téléphone.

Les **avis rendus par l'Ofpra sont rédigés sans délai**, validés par le chef de mission puis transmis au ministère de l'Intérieur dans un délai inférieur à 4 jours à compter de la formulation de la demande. Dans le cas d'avis négatifs rendus par l'OFpra, le rapport d'audition est communiqué au demandeur ou à son avocat.

B. Recours TA

Ce refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et, le cas échéant, d'une décision de transfert « Dublin » peut, **dans les 48 h suivant notification**, en demander l'annulation au président du TA (article [L. 352-4](#)).

Suite à la condamnation de la France par la CEDH dans l'affaire Gebremedhin en 2007, le recours devant le TA est **suspensif**.

- Pas d'exécution avant l'expiration d'un **délai de 48 h heures** suivant leur notification ou, en cas de saisine du président du TA, avant que ce dernier ou le magistrat désigné n'ait statué (article [L. 352-8](#)).
- Le président TA ou magistrat délégué statue dans un délai de 72 h heures à compter de sa saisine :

- concours d'un interprète ;
- assisté de son conseil, si besoin d'office ;
- l'audience se tient dans les locaux du TA ou dans la salle d'audience de la zone d'attente, au besoin par un moyen de communication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission (article [L. 352-5](#)). Le TA compétent est celui de Montreuil.

L'article L. 352-5 du CESEDA prévoit la possibilité d'audience vidéo ou dans la salle d'audience de la zone d'attente.

« Lorsque l'étranger conteste la décision de refus d'entrée, conformément à l'article L. 352-4, l'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif compétent.

L'audience peut également se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente. Dans ce cas le président du tribunal ou le magistrat désigné à cette fin peut siéger au tribunal dont il est membre. Les salles d'audience sont alors reliées en direct par un moyen de communication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission.

La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public.

L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un.

L'audience se déroule sans conclusions du rapporteur public. »

- susceptible d'appel dans un délai de 15 jours devant le président de la CAA territorialement compétente ;

- appel n'est pas suspensif.
- Si annulation, il est immédiatement mis fin au maintien en zone d'attente de l'étranger, qui est autorisé à entrer en France muni d'un visa de régularisation de huit jours.

La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire Gebremedhin (CEDH, 27 avril 2007, req. n° [25389/05](#)) en raison de l'absence de recours suspensif permettant à un demandeur d'asile de contester un refus d'entrée sur le territoire français. L'article L. 213-9 de l'ancien CESEDA a été précisément introduit en droit français par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 pour combler cette lacune.

Section 3. Le maintien en zone d'attente

Il s'agit d'une fiction juridique permettant de considérer comme n'étant pas encore entrée sur le territoire français une personne qui s'y trouve pourtant déjà physiquement.

La zone d'attente correspond à un espace déclaré international par la France. Un étranger auquel l'entrée sur le territoire est refusée ou dont la demande d'asile faite à la frontière est examinée pourra être maintenu dans cette zone. Le périmètre de la zone d'attente correspond à la zone sous douane, qui s'étend des points d'embarquement et de débarquement aux points où sont effectués les contrôles des voyageurs. Lui sont ajoutés tous les lieux où se rendra l'étranger pendant son maintien, et notamment les lieux d'hébergement, d'hospitalisation, les audiences devant des tribunaux.

§1. Le périmètre de la zone d'attente

Jusqu'en 1992, le maintien des étrangers arrivant aux frontières n'était pas encadré juridiquement.

Depuis 1992, **loi n° 92-625 du 6 juillet 1992** sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, dite loi « Quilès », a énoncé les règles applicables.

- Des zones d'attente sont présentes dans tous les aéroports, ports ou gares ouverts au trafic international.
- Elles sont délimitées par l'autorité administrative compétente.
- Les locaux des zones d'attente **ne relèvent pas de l'administration pénitentiaire et sont matériellement distincts et séparés des lieux de rétention administrative.**

Remarque

La zone d'attente la plus fréquentée en France est celle située sur l'emprise de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, qui accueille également le trafic international le plus dense. On l'appelle la ZAPI, pour **Zone d'Attente pour Personnes en Instance (ZAPI III)**.

Article [L. 341-6](#) :

« La zone d'attente 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.***

Dans ces lieux d'hébergement, un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers est prévu. A cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat.

Dans le cas où un groupe d'au moins dix étrangers est arrivé en France en dehors d'un point de passage frontalier[...] 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 ».

Article [L.341-7](#) :

« La zone d'attente s'étend, sans qu'il soit besoin de prendre une décision particulière, **aux lieux dans lesquels l'étranger doit se rendre soit dans le cadre de la procédure en cours, soit en cas de nécessité médicale.**

»

Deux extensions :

1. **En février 2001**, l'East Sea – un rafiot contenant 910 passagers kurdes irakiens échoue sur la plage de Saint-Raphaël. Voulant éviter que ces réfugiés soient admis au séjour en sollicitant l'asile en préfecture, le préfet du Var, en concertation avec les services du ministre de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement, prit la décision de créer, par arrêté, une zone d'attente « *ad hoc* » allant du point de débarquement « *jusqu'aux lieux d'hébergement dans l'enceinte du camp du 21^{ème} RIMA, Camp Le Coq à Fréjus [...]* » (qui se situe à plusieurs kilomètres).
 - Décision illégale.
 - Pour remédier à ce type de situation que la loi « Sarkozy » du 26 novembre 2003 a prévu la possibilité de création de zone d'attente *ad hoc*.
2. Depuis la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, des **zones d'attente « sac à dos »**, selon la terminologie employée par les ONG, ou « itinérantes », pour reprendre l'expression de Vincent Tchen, ont été créées, permettant aux autorités préfectorales de créer une zone d'attente *ad hoc*, lorsque « il est manifeste qu'un groupe d'au moins dix étrangers vient d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres ». Le préfet peut alors, pour une durée maximale de 26 jours, déployer une zone d'attente reliant les lieux de découverte des migrants au point de passage frontalier le plus proche.

Remarque

Ces dispositions proprement hallucinantes de l'article L. 221-2 du CESEDA, issues de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, ont été introduites dans ce code **en réaction, là aussi, à l'afflux de 123 réfugiés kurdes de Syrie arrivés sur une plage de Corse près de Bonifaccio** .

- Serge Slama, « La définition légale des zones d'attente : mobilité et déterritorialisation de la frontière française », in Nicolas KADA (dir.), *Les discontinuités territoriales et le droit public*, Dalloz, 2020, pp. 149-164.
- Louis Imbert, « La protection des droits fondamentaux des étrangers face aux mutations contemporaines de la frontière », Mémoire Master 2, *Revue des Droits de l'Homme*, Nanterre, 2017.

§2. Les conditions du maintien en zone d'attente

Article L. 341-1 :

« L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être placé dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ.

Peut également être placé en zone d'attente l'étranger qui se trouve en transit dans une gare, un port ou un aéroport si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France.

Il en est de même lorsqu'il est manifeste **qu'un étranger appartient à un groupe d'au moins dix étrangers venant d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres.** »

A. La durée du maintien en zone d'attente

Le placement en zone d'attente est initialement prononcé pour une durée qui ne peut excéder 4 jours par une décision écrite et motivée d'un agent de la PAF (article L. 341-2).

La durée du maintien en zone d'attente de l'étranger est limitée au temps strictement nécessaire à son départ.

Le maintien en zone d'attente au-delà de ces 4 jours peut être autorisé, par **le juge des libertés et de la détention** pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours (article L. 342-1), renouvelable une fois.

	Durée ordinaire	Autorité compétente
Placement en zone d'attente	4 jours	Chef du service de la police nationale ou des douanes, chargé du contrôle aux frontières, ou un fonctionnaire désigné par lui.
Première prolongation	8 jours	JLD (dans les 24h)
Prolongation exceptionnelle	8 jours	JLD (dans les 24h)
Total	20 jours (exceptionnellement en cas de demande d'asile tardive, 26 jours)	

La durée maximale de vingt jours peut être dépassée lorsqu'une demande d'asile ou un recours contre un refus d'entrée au titre de l'asile est déposé dans les 6 derniers jours.

A titre exceptionnel ou en cas de volonté délibérée de l'étranger de faire échec à son départ, le maintien en zone d'attente au-delà de douze jours peut être renouvelé par le JLD pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours (article [L. 342-4](#)).

Les **mineurs non accompagnés (MNA)** peuvent également être placés en zone d'attente. La loi se contente de prévoir qu'un administrateur *ad hoc* doit être désigné pour représenter le mineur dans le cadre de la procédure relative au maintien en zone d'attente (article [L. 343-2](#)).

Exemple

En 2019, 232 mineurs isolés ont été placés en zone d'attente, selon l'Anafé.

B. Les droits reconnus au maintenu

L'article [L. 343-1](#) du CESEDA prévoit que l'étranger placé en zone d'attente est informé, dans les meilleurs délais :

- qu'il peut demander **l'assistance d'un interprète et d'un médecin** ;
- communiquer avec **un conseil** ou toute personne de son choix ;
- **quitter à tout moment la zone d'attente** pour toute destination située hors de France ;
- informé des droits qu'il est susceptible d'exercer **en matière de demande d'asile**.

En cas de placement simultané en zone d'attente d'un nombre important d'étrangers, la notification des droits s'effectue dans les meilleurs délais.

- Le procureur de la République ainsi que le JLD peuvent se rendre en zone d'attente pour vérifier les conditions du maintien et se faire communiquer le registre dans lequel sont mentionnées les formalités accomplies (article [L. 343-3](#)).
- De plus, le procureur de la République visite les zones d'attente chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an.
- La zone d'attente est également accessible au délégué du haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, aux associations humanitaires ou de défense des droits des étrangers (article [L. 343-6](#)).

L'**ANAFE** (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers), qui regroupe 21 associations et syndicats, assure une permanence physique dans la zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle.

D'autres associations peuvent être habilitées à visiter les zones d'attente.

Chaque année, un rapport est élaboré sur la base de ses observations. Alors que le droit des étrangers est source d'un contentieux très technique requérant des exigences particulières, l'absence d'une permanence assurée par des avocats est à déplorer.

Remarque

Depuis la loi du 7 mars 2016, les parlementaires et les journalistes peuvent être autorisés à accéder à la zone d'attente.

Les prises d'images et de son des étrangers, des personnels et des intervenants dans les zones d'attente, de même que leur diffusion, ne sont autorisées qu'avec leur accord préalable (articles [L. 343-5](#) et [L. 343-7](#)).

C. Le contrôle du juge des libertés et de la détention

Le maintien en zone d'attente affectant la liberté individuelle, l'autorité judiciaire intervient conformément à l'article 66 de la Constitution (Cons. const., déc. n° [92-307 DC](#) du 25 février 1992). Toutefois, les juridictions administratives demeurent compétentes pour apprécier la légalité de la décision de refus d'entrée et de placement en zone d'attente. La césure entre les deux ordres juridictionnels a une incidence sur l'office du juge des libertés et de la détention.

Le JLD a un office limité au contrôle de la régularité de la procédure, sans pouvoir apprécier la légalité de la mesure de maintien en zone d'attente (articles [L. 342-5](#) et s.).

Si le maintien en zone d'attente n'est pas prolongé au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien, l'étranger est autorisé à entrer en France sous couvert d'un visa de régularisation de huit jours. Il devra avoir quitté le territoire français à l'expiration de ce délai, sauf s'il obtient une autorisation provisoire de séjour, un document provisoire délivré à l'occasion d'une demande de titre de séjour ou une attestation de demande d'asile (article [L. 342-19](#)).