

CONSEIL D'ÉTAT
Section du contentieux
Requête en annulation

POUR :

- ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIÈRES POUR LES ÉTRANGERS (ANAFE), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi au 21 ter rue Voltaire, Paris (11^e), représentée par son président Alexandre Moreau ;

- GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRÉS (Gisti), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (11^e), 3 villa Marcès, représentée par sa présidente, Vanina Rochiccioli ;

demandeurs

Pour la présente affaire, l'ANAFÉ est désignée **mandataire unique** en application de l'article R.411-5 CJA

CONTRE :

Le Premier ministre, secrétariat général du Gouvernement
Le ministre de l'Intérieur
Le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

défendeurs

*

OBJET :

Annulation de la décision du Premier ministre, non datée, de « *prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1^{er} novembre 2018 au 30 avril 2019* » révélée par la note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 3 octobre 2018.

*

A l'appui de la requête, les associations requérantes entendent faire valoir les faits et moyens suivants.

FAITS

Dans une décision du Premier ministre, agissant par la voie du secrétariat général des affaires européennes (SGAE), révélée par la note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 3 octobre 2018 (pièce jointe n°1), le ministre de l'intérieur a notifié la décision du gouvernement français de « prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er novembre 2018 au 30 avril 2019 ».

Le rétablissement des contrôles tel qu'il est mis en place depuis le 13 novembre 2015, dans le cadre de la COP 21 et de la promulgation de l'état d'urgence du fait des attentats, est initialement fondé sur les articles 23 et 24 du code frontières Schengen (CFS) dans sa version issue du règlement 562/2006 puis sur les articles 25, 26, 27 du CFS et dans sa version consolidée de 2016 (règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016). La durée annoncée du rétablissement est de six mois. Conformément aux dispositions du CFS, la France a régulièrement envoyé des notifications afin d'informer les instances européennes ainsi que les autres États de l'espace Schengen de ce rétablissement (cf. tableau ci-dessous)¹ :

Date de notification	Période visée
16 octobre 2015	13 novembre - 13 décembre 2015
8 décembre 2015	14 décembre 2015 - 26 février 2016
8 février 2016	27 février - 27 mars 2016
18 mars 2016	28 mars - 26 avril 2016
26 avril 2016	27 avril 2016 - 26 mai 2016
26 mai 2016	27 mai - 26 juillet 2016
26 juillet 2016	27 juillet 2016 - 26 janvier 2017
27 décembre 2016	27 janvier - 15 juillet 2017
19 juin 2017	16 juillet - 31 octobre 2017
3 octobre 2017	1er novembre 2017 - 30 avril 2018

¹ source : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf

9 avril 2018	30 avril - 31 octobre 2018 ²
3 octobre 2018	1 ^{er} novembre - 30 octobre 2018

Pour justifier ce nouveau renouvellement, les autorités françaises se fondent sur les dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 25 et de l'article 27 du CFS.

Les motifs invoqués dans la note sont : la prégnance de la menace terroriste, en particulier sur la France ; le risque que constitue la mobilité des cellules terrorisées à l'intérieur de l'espace Schengen (y compris en dehors de la France : la note cite pour exemple l'attentat d'Amsterdam du 31 août 2018 par un réfugié Afghan porteur d'un titre de séjour allemand) ; la présence d'individus isolés sur le territoire français et le risque de retour des combattants étrangers ressortissants européens (qui s'accroît par la démilitarisation de la Syrie annoncée par la Turquie et la Russie). La note met également en avant l'inachèvement du renforcement des frontières extérieures, et la présidence française à venir du G7 en 2019 qui « impliquera un renforcement indispensable de la sécurisation du territoire et du contrôle de la circulation transfrontalière avec notamment l'organisation de plusieurs réunions ministérielles ».

La note précise que la décision vient compléter diverses mesures législatives et opérationnelles de lutte contre le terrorisme mises en place conformément aux recommandations de la Commission européenne. Ces mesures qui relèvent de l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre, sont explicitement prévues par le CFS qui encadre les limites au principe de libre circulation en acceptant un certain nombre de contrôles frontaliers dans la mesure où ces derniers n'ont pas d'effet équivalent à celui des vérifications aux frontières extérieures³. Les autorités françaises en déduisent ainsi que le recours au rétablissement des contrôles aux frontières internes demeure nécessaire⁴.

Afin de démontrer qu'un tel rétablissement ne porte pas une atteinte disproportionnée au principe de libre-circulation, la note met en avant l'utilité des contrôles aux frontières intérieures (caractère dissuasif, augmentation des interpellations, lutte contre la fraude documentaire), ainsi que les dispositifs mis en place pour prévenir l'atteinte au principe de libre-circulation et notamment la coopération avec les pays européens concernant le partage d'informations permettant de mieux cibler les contrôles. La perspective d'un retour à un fonctionnement normal de l'espace européen de libre circulation est avancée. Enfin, il est annoncé que le ministre de l'intérieur adressera un courrier à ses homologues des pays voisins pour demander que les services de ces derniers apportent leur coopération dans la réalisation des contrôles.

*

Le rétablissement des contrôles aux frontières internes est encadré par le code frontière Schengen (CFS), établi par le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 dont la dernière version est issue du règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016.

² https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/04/04/menace-terroriste-la-france-maintient-les-contrôles-aux-frontieres-jusqu-a-la-fin-d-octobre_5280729_1653578.html

³ Pour un exemple d'effet équivalent cf. la remise en cause de l'ancienne rédaction de l'article 78-2 du CPP par l'arrêt de Grande Chambre de la CJUE du 22 juin 2010, *Melki et Abdeli*, Aff. jtes C-188/10 et C-189/1.

⁴ « Dans le respect des exigences résultant du CFS et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ces mesures ne peuvent pas produire un effet équivalent à une vérification à la frontière. C'est pourquoi, le recours au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures demeure nécessaire ».

Le CFS articule la double exigence de respect du principe de liberté de circulation des personnes d'une part, et de la reconnaissance d'une compétence aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (article 72 TFUE), d'autre part.

Ainsi, le CFS pose en son article 22 le principe central du dispositif Schengen depuis la création de cet espace de liberté de circulation, à savoir que « *Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité* ».

Son article 23 précise que cette absence de contrôles ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national « *dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ; cela s'applique également dans les zones frontalières* »⁵.

L'article 24 prévoit que les États membres « *suppriment tous les obstacles qui empêchent un trafic fluide aux points de passage routiers aux frontières intérieures, notamment les limitations de vitesse qui ne sont pas fondées exclusivement sur des considérations de sécurité routière. Parallèlement, les États membres doivent être en mesure de fournir les moyens nécessaires pour effectuer les vérifications au cas où les contrôles aux frontières intérieures seraient réintroduits.* »

Les États membres de l'espace Schengen invoquant des difficultés dans le cadre de ladite « crise migratoire », le code en question a été modifié en 2016, en particulier le chapitre II relatif à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, à la suite d'une proposition de la Commission européenne présentée en janvier 2015⁶. Le code frontières Schengen avait par ailleurs été à nouveau modifié en mars 2017 concernant le contrôle des frontières extérieures, à la suite d'une nouvelle proposition de la Commission de décembre 2015 en réponse à la demande formulée par le Conseil dans ses conclusions de novembre 2015 en réaction à la menace terroriste⁷. En septembre 2017, la Commission européenne a publié une nouvelle proposition de modification afin d'allonger les délais maximums du rétablissement des contrôles frontaliers et de renforcer les garanties procédurales. Il convient de rappeler ici que la modification du code frontières Schengen est soumise à la procédure législative ordinaire conformément à l'article 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Toute proposition de la Commission européenne en la matière doit donc faire l'objet d'un examen par les deux co-législateurs : le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen.

La rédaction de mars 2016 actuellement en vigueur, mérite d'être reproduite ici intégralement car la décision critiquée, en prolongeant à nouveau les contrôles frontaliers aux motifs invoqués sur la base de l'article 25 al. 1, ne respecte pas l'articulation de ces dispositions :

« *CHAPITRE II - Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures*

Article 25 - Cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

⁵ Pour un exemple d'effet équivalent cf. la remise en cause de l'ancienne rédaction de l'article 78-2 du CPP par l'arrêt de Grande Chambre de la CJUE du 22 juin 2010, *Melki et Abdeli*, Aff. jtes C-188/10 et C-189/1.

⁶ Fiche de procédure du règlement UE 2016/399 : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/07-regulation-reinforce-checks-external-borders/>

⁷ Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/07-regulation-reinforce-checks-external-borders/>

« En cas de **menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre** dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une **période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours**. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave.

« Le contrôle aux frontières intérieures n'est réintroduit qu'en **dernier recours** et conformément aux articles 27, 28 et 29. Les critères visés, respectivement, aux articles 26 et 30 sont pris en considération chaque fois qu'une décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures est envisagée en vertu de l'article 27, 28 ou 29, respectivement.

« Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'État membre concerné persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, ledit État membre peut prolonger le contrôle à ses frontières intérieures, en tenant compte des critères visés à l'article 26 et conformément à l'article 27, pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1 du présent article et, en tenant compte d'éventuels éléments nouveaux, pour des **périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours**.

« **La durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures**, y compris toute prolongation prévue au titre du paragraphe 3 du présent article, **ne peut excéder six mois**. Dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 29, cette durée totale peut être étendue à une durée maximale de deux ans conformément au paragraphe 1 dudit article.

Article 26 - Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

Lorsqu'un État membre décide, en dernier recours, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs de ses frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci ou décide de prolonger ladite réintroduction, conformément à l'article 25 ou à l'article 28, paragraphe 1, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et évalue la **proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace**. Lors de cette évaluation, l'État membre tient compte, en particulier, de ce qui suit:

- a) l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celles que représente la criminalité organisée;
- b) l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

Article 27 - Procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25

« Lorsqu'un État membre prévoit de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25, il **notifie son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue**, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue. À cette fin, l'État membre fournit les informations suivantes:

- a) les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure; b) la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit;
- b) le nom des points de passage autorisés; c) la date et la durée de la réintroduction prévue; d) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre.

Une notification au titre du premier alinéa peut également être présentée conjointement par deux ou plusieurs États membres. Si nécessaire, la Commission peut demander des informations complémentaires à l'État membre ou aux États membres concernés.

2. Les informations visées au paragraphe 1 sont présentées au Parlement européen et au Conseil et notifiées au même moment aux États membres et à la Commission en vertu dudit paragraphe.

3. L'État membre procédant à une notification au titre du paragraphe 1 peut, si nécessaire et conformément au droit national, décider de classer une partie des informations. Une telle classification ne fait pas obstacle à la mise à disposition de ces informations par la Commission au Parlement européen. La transmission et le traitement des informations et des documents transmis au Parlement européen au titre du présent article respectent les règles

relatives à la transmission et au traitement des informations classifiées en vigueur entre le Parlement européen et la Commission.

4. À la suite de la notification par un État membre au titre du paragraphe 1, et en vue de la consultation prévue au paragraphe 5, la Commission ou tout autre État membre peut, sans préjudice de l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, émettre un avis. Si, sur la base des informations figurant dans la notification ou de toute information complémentaire qu'elle a reçue, la **Commission a des doutes quant à la nécessité ou la proportionnalité de la réintroduction prévue du contrôle aux frontières intérieures**, ou si elle estime qu'une consultation sur certains aspects de la notification serait appropriée, elle **émet un avis** en ce sens.

5. Les informations visées au paragraphe 1, ainsi que tout avis éventuel émis par la Commission ou un État membre au titre du paragraphe 4, font l'objet d'une consultation, y compris, le cas échéant, de réunions conjointes entre l'État membre prévoyant de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, les autres États membres, en particulier ceux directement concernés par de telles mesures, et la Commission, afin d'organiser, le cas échéant, une coopération mutuelle entre les États membres et d'examiner la proportionnalité des mesures par rapport aux événements qui sont à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières ainsi qu'à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

6. La consultation visée au paragraphe 5 a lieu au moins dix jours avant la date prévue pour la réintroduction du contrôle aux frontières.

Article 28 - Procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate

- Lorsqu'une **menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre exige une action immédiate**, l'État membre concerné peut, exceptionnellement, immédiatement réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, pour une **période limitée n'excédant pas dix jours**.

- Lorsqu'un État membre réintroduit le contrôle à ses frontières intérieures, il notifie ce fait simultanément aux autres États membres et à la Commission, et communique les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, y compris les raisons qui justifient le recours à la procédure énoncée au présent article. La Commission peut immédiatement consulter les autres États membres dès la réception de la notification.

- Si la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, l'État membre peut décider de **prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour des périodes renouvelables n'excédant pas vingt jours**. Ce faisant, l'État membre concerné tient compte des critères visés à l'article 26, y compris une évaluation actualisée de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure, et tient compte d'éventuels éléments nouveaux.

Lorsqu'une telle prolongation a lieu, les dispositions de l'article 27, paragraphes 4 et 5, s'appliquent mutatis mutandis et la consultation a lieu sans tarder après la notification de la décision de prolongation à la Commission et aux États membres.

« Sans préjudice de l'article 25, paragraphe 4, la **durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures**, sur la base de la période initiale au titre du paragraphe 1 du présent article et des prolongations éventuelles au titre du paragraphe 3 du présent article, **ne dépasse pas deux mois**.

« La Commission informe sans tarder le Parlement européen des notifications effectuées au titre du présent article.

Article 29 - Procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

a) Dans des **circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures** visés à l'article 21, et dans la mesure où ces **circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure** dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou sur des tronçons de cet espace, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit conformément au paragraphe 2 du présent article pour une **durée n'excédant pas six mois**. Cette durée peut être prolongée, **trois fois au maximum, pour une nouvelle durée n'excédant pas six mois si les circonstances exceptionnelles persistent**.

b) Lorsqu'aucune autre mesure, notamment celles visées à l'article 21, paragraphe 1, ne peut effectivement atténuer la menace grave constatée, le Conseil peut, en dernier recours et à titre de mesure de protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, recommander à un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci.

La recommandation du Conseil se fonde sur une proposition de la Commission. Les États membres peuvent demander à la Commission de présenter une telle proposition de recommandation au Conseil.

Dans sa recommandation, le Conseil indique au moins les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, points a) à e). Le Conseil peut recommander une prolongation conformément aux conditions et à la procédure énoncées au présent article.

Avant de réintroduire le contrôle à toutes ses frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci au titre du présent paragraphe, l'État membre le notifie aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.

- *En cas de non application par un État membre de la recommandation visée au paragraphe 2, celui-ci en communique sans tarder les motifs par écrit à la Commission. Dans un tel cas, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport évaluant les motifs communiqués par l'État membre concerné et les conséquences pour la protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.*

- *Pour des raisons d'urgence dûment justifiées liées aux situations dans lesquelles les circonstances à l'origine de la nécessité de prolonger le contrôle aux frontières intérieures, conformément au paragraphe 2, ne sont connues que moins de dix jours avant la fin de la période de réintroduction précédente, la Commission peut adopter toutes les recommandations nécessaires par le biais d'actes d'exécution immédiatement applicables en conformité avec la procédure visée à l'article 38, paragraphe 3. Dans les quatorze jours de l'adoption de ces recommandations, la Commission présente au Conseil une proposition de recommandation conformément au paragraphe 2 du présent article.*

- *Le présent article est sans préjudice des mesures que les États membres peuvent adopter en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au titre des articles 25, 27 et 28.*

Article 30 - Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

1. *Lorsque le Conseil recommande, en dernier recours, conformément à l'article 29, paragraphe 2, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures et évalue la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace. Cette évaluation repose sur les informations détaillées fournies par le ou les États membres concernés et par la Commission et sur toute autre information pertinente, y compris toute information obtenue en vertu du paragraphe 2 du présent article. Lors de cette évaluation, il est tenu compte, en particulier, de ce qui suit:*

- *la disponibilité de mesures de soutien technique ou financier auxquelles il serait possible de recourir ou auxquelles il a été recouru au niveau national ou au niveau de l'Union, ou à ces deux niveaux, y compris l'aide d'organes, d'organismes ou d'agences de l'Union tels que l'Agence, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, créé par le règlement (UE) no 439/2010 du Parlement européen et du Conseil (30), ou l'Office européen de police (Europol), créé par la décision 2009/371/JAI, et la mesure dans laquelle de telles mesures sont susceptibles de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures;*

- *l'incidence actuelle et probable à l'avenir de tout manquement grave lié au contrôle aux frontières extérieures constaté dans le cadre des évaluations effectuées en vertu du règlement (UE) no1053/2013 et la mesure dans laquelle ces manquements graves constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures;*

• *l'incidence probable de la réintroduction du contrôle aux frontières sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.*

- *Avant d'adopter une proposition de recommandation du Conseil conformément à l'article 29, paragraphe 2, la Commission peut: a) demander aux États membres, à l'Agence, à Europol ou à d'autres organes, organismes ou agences de l'Union de lui fournir de plus amples informations;*

effectuer des visites sur place, avec le soutien d'experts des États membres et de l'Agence, d'Europol ou de tout autre organe, organisme ou agence compétent(e) de l'Union, afin d'obtenir ou de vérifier des informations pertinentes pour cette recommandation.

Article 31 - Information du Parlement européen et du Conseil

La Commission et le ou les États membres concernés informent dès que possible le Parlement européen et le Conseil de toute raison susceptible de déclencher l'application des articles 21 et 25 à 30.

Article 32 - Dispositions s'appliquant en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II s'appliquent mutatis mutandis.

Article 33 - Rapport sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

Dans les quatre semaines de la levée du contrôle aux frontières intérieures, l'État membre qui a réalisé un contrôle aux frontières intérieures présente un rapport au Parlement européen, au Conseil et à la Commission sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, qui donne notamment un aperçu de l'évaluation initiale et du respect des critères visés aux articles 26, 28 et 30, de la mise en œuvre des vérifications, de la coopération concrète avec les États membres voisins, de l'incidence sur la libre circulation des personnes qui en résulte et de l'efficacité de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, y compris une évaluation ex post de la proportionnalité de cette réintroduction.

La Commission peut émettre un avis sur cette évaluation ex post de la réintroduction temporaire du contrôle sur une ou plusieurs frontières intérieures ou sur certains tronçons de celles-ci. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au moins une fois par an, un rapport sur le fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Le rapport comprend une liste de toutes les décisions de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures prises durant l'année en question.

Article 34 - Information du public

La Commission et l'État membre concerné fournissent au public, de manière coordonnée, des informations sur toute décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures et indiquent en particulier la date de début et de fin de ladite mesure, à moins que des raisons impérieuses de sécurité ne s'y opposent.

Article 35 - Confidentialité

« la demande de l'État membre concerné, les autres États membres, le Parlement européen et la Commission respectent le caractère confidentiel des informations fournies dans le cadre de la réintroduction et de la prolongation du contrôle aux frontières ainsi que du rapport établi conformément à l'article 33. »

*

Dès 2017, à l'approche de l'atteinte des délais maximums de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures, la Commission européenne a émis des recommandations à l'attention des États membres afin de les inviter à retourner à des dispositifs de droit commun.

Ainsi, dans sa **recommandation n° 2017-820 du 12 mai 2017**⁸, la Commission notait qu'au cours des trois dernières années, plusieurs États membres dont la France avaient intensifié les contrôles de police dans les zones frontalières en raison de l'accroissement des menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure (§10). Tout en notant que cette réintroduction temporaire pouvait être immédiatement nécessaire dans des cas particuliers où des menaces urgentes et graves pesaient sur l'ordre public ou la sécurité intérieure, la Commission européenne encourageait « **les États membres à faire un meilleur usage de leurs compétences de police et à donner la priorité aux contrôles de police avant de décider de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures** » (§13). En outre, les États devaient « *veiller à*

⁸ Recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0820&from=FR>

*ce que la mise en œuvre de ces mesures ne crée pas d'obstacle à la libre circulation des personnes et des marchandises qui ne serait pas **nécessaire, justifié et proportionné au regard de telles menaces**, et à ce que ces mesures respectent intégralement les droits fondamentaux, et notamment le principe de non-discrimination » (§14).*

C'est dans ce contexte que la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a été élaborée et adoptée. Comme le soulignait l'étude d'impact du projet de loi du 20 juin 2017, la fin du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures justifiait l'adoption de mesures pérennes dans le droit commun. **Le Gouvernement y précisait en effet qu'un tel rétablissement « ne pourra pas être prolongé au-delà de quelques mois. C'est pourquoi, afin de prendre en compte la durabilité de la menace qui pèse sur la sécurité intérieure de l'Union européenne, la Commission européenne a invité les États membres à optimiser l'utilisation des dispositifs de contrôles de police de droit commun, dont l'intensité peut être renforcée localement en fonction de celle de la menace, pour autant que ces mesures n'aient pas un effet équivalent aux vérifications aux frontières »**⁹.

Ajoutons qu'à partir du 1^{er} janvier 2019, une modification du CESEDA, issue de la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018, prévoit, probablement en violation du Code frontière Schengen :

D'une part à l'article L. 213-2 que :

*« L'étranger [faisant l'objet d'un refus d'entrée] peut refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc, ce dont il est fait mention sur la notification prévue au deuxième alinéa. L'étranger mineur non accompagné d'un représentant légal ne peut être rapatrié avant l'expiration du même délai. **Le présent alinéa n'est pas applicable aux refus d'entrée notifiés à Mayotte ou à la frontière terrestre de la France** ».*

D'autre part, à l'article L. 213-3 que :

« Les dispositions de l'article L. 213-2 sont applicables à l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne à qui l'entrée sur le territoire métropolitain a été refusée en application de l'article 6 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) ».

Enfin, à l'article L. 213-3-1 que :

*« **En cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures** prévue au chapitre II du titre III 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), **les décisions mentionnées à l'article L. 213-2 peuvent être prises à l'égard***

⁹ http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl16-587-ei/pjl16-587-ei.html#_Toc485646534

Ce projet de loi visait à permettre une extension très conséquente des zones frontalières dans lesquelles peuvent être réalisés des contrôles d'identité indifférenciés, dans la continuité des contrôles d'identité, fouilles de bagages et inspection des véhicules autorisés par arrêtés préfectoraux sur le fondement de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955 issu de l'article 4 de la loi du 21 juillet 2016 pendant l'état d'urgence. A noter que l'article 9-1 a été depuis censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 1^{er} décembre 2017 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017677QPC.htm>. En outre, le maintien de l'opération « Sentinelle » visait à assurer la protection par l'armée de points sensibles sur tout le territoire, y compris donc aux frontières.

de l'étranger qui, en provenance directe du territoire d'un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, a pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre sans y être autorisé et a été contrôlé dans une zone comprise entre cette frontière et une ligne tracée à dix kilomètres en deçà. Les modalités de ces contrôles sont définies par décret en Conseil d'Etat ».

Ainsi, dans le cas où les contrôles aux frontières intérieures « Schengen » sont rétablis, non seulement l'étranger faisant l'objet d'un refus d'entrée ne bénéficie pas de « jour franc », seul délai susceptible de lui permettre d'exercer un recours contre un refus d'entrée illégal, mais en outre il peut faire l'objet d'un tel refus d'entrée s'il est appréhendé dans une bande de 10kms de la frontière terrestre – ce qui pour les frontières franco-italienne et franco-espagnole représente une zone considérable.

Au regard de la situation à laquelle ont été confrontés les États membres de l'espace Schengen, et sur demande des gouvernements français et allemands¹⁰, la Commission a par ailleurs adopté le 27 septembre 2017, **une proposition de règlement visant à modifier le CFS**¹¹. La Commission a constaté que les délais prévus par le code frontières Schengen pouvaient être insuffisants au regard des menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure telles que les menaces terroristes ou d'importants « *mouvements secondaires incontrôlés au sein de l'Union* ». Les nouveaux délais¹² sont assortis d'exigences procédurales supplémentaires pour garantir que ces dispositions sont nécessaires et proportionnées au regard de l'atteinte à la liberté de circulation¹³. La proposition de la Commission européenne est actuellement en cours de négociation. Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 19 juin 2018 son mandat de négociation¹⁴. De son côté, le Parlement européen a arrêté sa position en première lecture le 29 octobre 2018¹⁵ après avoir rejeté l'ouverture des négociations interinstitutionnelles à travers le rapport adopté en commission parlementaire le 22 octobre 2018¹⁶.

¹⁰ Comme le rappelait le ministre de l'intérieur M. Gérard Collomb, à l'issue du Conseil JAI du 14 septembre 2017, « le renouvellement actuel de nos contrôles s'arrête début novembre puisque le code frontières Schengen fixe actuellement un temps limité. L'idée que nous développons est que les Etats membres puissent continuer à maintenir les contrôles un peu plus longtemps si nécessaire. Nous avons proposé une période de deux ans ». Source : site de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne : <https://ue.delegfrance.org/nous-devons-avoir-les-moyens-de>

¹¹ Commission européenne, *État de l'Union: Préserver et renforcer Schengen afin d'améliorer la sécurité et de protéger les libertés de l'Europe*, Bruxelles, le 27 septembre 2017 : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_proposal_for_a_regulation_amending_regulation_eu_2016_399_en.pdf

¹² Celle-ci « modifie les délais fixés à l'article 25 du Code frontière Schengen en cas d'événements prévisibles et reconnaît ainsi qu'il peut être justifié de prolonger la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures au-delà des délais en pendant une durée ne pouvant excéder deux ans. En outre, la proposition prévoit également la possibilité de prolonger encore ce contrôle lorsque la menace spécifique pour l'ordre public ou la sécurité intérieure persiste même au-delà de ce délai (§5) ». « Ces nouveaux délais sont assortis d'exigences procédurales supplémentaires auxquelles les États membres doivent satisfaire avant de réintroduire ou de prolonger des contrôles aux frontières intérieures » (§6).

¹³ Ces nouvelles exigences renforcent le pouvoir de contrôle de la Commission européenne, associent des agences de l'UE (l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et Europol) et font peser de nouvelles obligations sur les États membres (en termes de transmissions d'informations notamment).

¹⁴ Source : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/06/19/schengen-internal-border-controls-council-agrees-negotiating-mandate-on-the-amendment-of-the-schengen-borders-code/>

¹⁵ Source : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT+REPORT+A8-2018-0356+0+DOC+XML+V0%2F%2FFR&language=FR&fbclid=IwAR1_oTU5odMpzFGIakc4DHbBEBqk24SV3Hh_nsrKsazduhijC3UpmkGEjU

¹⁶ Source : [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2017/0245\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2017/0245(COD))

Dans sa **recommandation du 3 octobre 2017**¹⁷, la Commission européenne a en outre apporté des précisions sur son interprétation du règlement actuellement en vigueur. Elle a ainsi précisé que : « *Les dispositions en vigueur du code frontières Schengen prévoient la possibilité de réintroduire rapidement un contrôle aux frontières intérieures temporaire lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure exige une action immédiate dans un État membre, pendant une durée ne pouvant excéder deux mois (article 28). Le code prévoit également la réintroduction d'un contrôle aux frontières pour répondre à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure en cas d'événements prévisibles, pendant une durée ne pouvant excéder six mois (article 25). L'application combinée des articles 28 et 25 du code frontières Schengen permet de maintenir un tel contrôle pendant une durée pouvant aller jusqu'à huit mois au total. En outre, une nouvelle menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure entraîne une nouvelle application des règles (et, partant, un nouveau calcul de la durée de réintroduction du contrôle)* » (§2)¹⁸.

Dans cette recommandation, la Commission réitère son interprétation du CFS déjà rappelée dans sa **communication du 4 mars 2016 « Revenir à l'esprit de Schengen - feuille de route »**¹⁹. Elle y précisait en effet que « *la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures est une mesure exceptionnelle, de caractère temporaire. L'application combinée des articles 23, 24 et 25 du CFS permet de maintenir de tels contrôles pour une période n'excédant pas huit mois au total* ». Les contrôles mis en place par la France devaient également respecter les dispositions du CFS concernant la réintroduction des contrôles aux frontières.

Il découle donc de ces dispositions que, selon l'interprétation **constante** de la Commission européenne, dans sa version actuellement applicable, le CFS ne permet pas une prolongation du contrôle aux frontières intérieures pour une durée totale supérieure à huit mois, à menace constante pour l'ordre public. Autrement dit, selon la Commission européenne, un Etat ne peut réintroduire un contrôle aux frontières intérieures qu'en cas de menace pour l'ordre public d'une nature différente (« nouvelle ») par rapport à la première.

Dans sa proposition de règlement, la Commission européenne prévient une nouvelle violation du CFS en proposant d'adapter les délais prévus dans les cas d'évènements prévisibles et de menaces identifiées (article 25), en allongeant le délai maximum de réintroduction de contrôle aux frontières à 1 an, pour 6 mois actuellement et en introduisant une procédure spéciale permettant d'allonger cette limite à 2 ans dans le cas de menaces graves et persistantes à l'ordre public ou à la sécurité intérieure (article 27 bis).

Dans la version actuelle du règlement comme dans la proposition de la Commission, il est précisé à l'article 25 al. 3 que les prolongations permises lorsque la menace grave pour l'ordre

¹⁷ Recommandation (UE) 2017/1804 de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen : <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/2e44551e-ab21-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-fr>

¹⁸ Dans sa recommandation d'octobre 2017, la Commission précise également que « *dans l'attente de l'adoption de la proposition de modification du code frontières Schengen, décrite ci-dessus, il est essentiel que tous les États membres ayant l'intention de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures respectent pleinement les exigences des dispositions existantes du code frontières Schengen, qui imposent déjà aux États membres ayant l'intention d'appliquer cette mesure d'en envisager d'autres en premier lieu et de coopérer avec les États membres voisins* » (§7). La Commission prévoit enfin qu'« *afin de garantir que la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures reste une mesure de dernier recours, appliquée uniquement lorsque la menace grave constatée pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ne peut être traitée de manière appropriée par d'autres moyens, les États membres devraient mettre en œuvre intégralement la recommandation de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen* » (§11).

¹⁹ Revenir à l'esprit de Schengen a d'ailleurs fait l'objet d'une communication de la part de la Commission européenne sous forme d'une feuille de route publiée en mars 2016. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_fr.pdf

public ou la sécurité intérieure dans l'Etat membre concerné persiste au-delà de la période prévue au paragraphe 1, les Etats membres peuvent prolonger « pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1, et en tenant compte d'éléments nouveaux pour des périodes renouvelables » limitées dans le temps.

*

Dans l'arrêt *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)* n°415291 du 28 décembre 2017 votre juridiction a validé la décision du gouvernement français de maintenir les contrôles aux frontières intérieures jusqu'au 30 avril 2018, estimant que l'article 25 ne faisait « pas obstacle, en cas de nouvelle menace ou de menace renouvelée pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, à la mise en place à nouveau d'un contrôle aux frontières pour une autre période d'une durée maximale de 6 mois ».

La 12^{ème} prolongation par la France amène à trois années la durée de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, avec la perspective affichée d'une nouvelle prolongation à l'issue de la présente période, au-delà d'avril 2019, en raison de la tenue du G7 en France de janvier à juillet 2019.

Interrogé sur le rétablissement de tels contrôles, Dimitris Avramopoulos a affirmé qu'il était temps pour les Etats membres de mettre fin au rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures adopté en dérogation du CFS. Pour le Commissaire européen aux migrations, si des raisons ont permis de justifier le rétablissement temporaire des contrôles à la suite de la « crise de 2015 », le maintien de ces derniers, alors que des progrès ont été réalisés ces dernières années, contribue à affaiblir l'espace Schengen, symbole de l'intégration et de la solidarité européenne²⁰.

L'évolution de la situation a également été affirmée publiquement par des experts au niveau national, à l'instar du Procureur de la République de Paris, François Molins (juste avant sa nomination à la Cour de cassation). Ce dernier, à l'occasion d'une interview dans une radio publique le 30 octobre 2018, a déclaré que la menace terroriste était désormais une menace de nature endogène. La menace vient en effet moins de cellules extérieures à la France à mesure que le groupe « Etat islamique s'affaiblit, mais davantage de personnes isolées, en France, qui se

²⁰ Lors d'un point presse avec les journalistes à l'issue de la réunion des Ministres du Conseil JAI du 12 octobre 2018, le Commissaire Avramopoulos a fait les déclarations suivantes : « *Europe has to be prepared in order to avoid, living the same situations, as we lived in the year 2015. During the last four years we have made great progress, definitely we are not where we were three years ago, but we have to continue on this path. And uphold the basic principles upon which Europe is built, responsibility and solidarity* ».

« Q. When it comes to Freedom of Movement Germany and Austria have border controls – what's your assessment of that? » - R. **I always say that is the moment to stop it, because yes I understand, there are concerns and some of these concerns are justified, but we have ensured more security for our citizens during the last years, we have been cooperating with all the Member States but for me is very important to keep alive Schengen.** Schengen is, as I have repeatedly said, the most tangible example, paradigm, of European Integration. **So by prolonging borders controls, by reintroducing internal borders controls, somehow we undermine Schengen.** Citizens of Europe must continue feel that they are free to travel around. Of course we have to replace these internal border controls with enhanced police checks. It is something that I encourage Member States to do. **But it is important to go back to a normal function of Schengen** ».

Q. « So you say it's not justified? » - R : « I say that there are some justified reasons but we cannot go on like this in the future. Because in the meantime, although some reasons are justified, we have made a great progress in preventing events from happening and even intercepting perpetrators. Because during the last years we managed something very important, to deepen trust among Member States, to cooperate more, to exchange information, something that was not happening before. Believe me I had to work very hard, because that's part of my portfolio. So both on migration and security we have made a great progress. But this progress has to be seen by the citizens, they must feel safe. Safety is very important, safety is one of the fundamental rights of our citizens, but equally, to feel free to travel around. I cannot imagine Europe with closed internal borders. We shall never allow Europe to revert its past ».

source : https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/avramopoulos/announcements/doorstep-commissioner-avramopoulos-jha-council_en

seraient radicalisées en écoutant les discours de ces groupuscules ». Pour le Procureur, « *cette menace endogène* » transforme le travail des services de renseignement et des brigades anti-terroristes ». Il estime que « *la France est armée en matière de prévention et de judiciarisation* »²¹ .

Dans ce contexte, le gouvernement a malgré tout notifié une nouvelle fois sa décision de prolonger le rétablissement temporaire de contrôle aux frontières pour une période additionnelle de 6 mois. Ce nouveau renouvellement amène à plus de trois années consécutives le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au titre de l'article 25 du CFS. Le motif invoqué de la tenue future des réunions du G7 en 2019 laisse en outre supposer, comme cela vient d'être mentionnée, un prochain renouvellement au-delà de la période mentionnée pour un motif précis similaire²². Alors que le CFS vise à aménager le principe fondamental de liberté de circulation avec la sauvegarde de l'ordre public et la sécurité intérieure, le renouvellement systématique du rétablissement des contrôles aux frontières pour des motifs ne correspondant pas à une « nouvelle menace » (au sens de l'article 25 CFS) ni à des « circonstances exceptionnelles » (au sens de l'article 29 CFS), constitue une violation manifeste et délibérée du code frontières Schengen.

C'est la raison pour laquelle les associations requérantes demandent l'annulation de la décision révélée par la notification du 3 octobre 2018.

²¹ Au regard des revenants, le Procureur appelle « *plutôt à se préparer à la sortie de personnes condamnées et qui ont purgé leur peine, afin qu'il n'y ait pas 'de trou dans la raquette' pour ceux qui constitueraient encore une menace.* » : <https://www.franceinter.fr/emissions/1-invite-de-8h20-le-grand-entretien/1-invite-de-8h20-le-grand-entretien-30-octobre-2018>

²² La France exercera, à compter du 1er janvier 2019 la présidence du G7. Le sommet des chefs d'État et de gouvernement du G7 se tiendra entre mai et juillet 2019, soit au-delà de la période visée. source : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/html/DBGPGMP-RESSTRATPGM347.htm

DISCUSSION

Sur la recevabilité et la compétence de la juridiction administrative

S'agissant d'une décision du Premier ministre prise dans le cadre de l'exercice de son pouvoir réglementaire général sur le fondement des articles 21 et 37 de la Constitution, il ne fait aucun doute que **la décision critiquée relève de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat.**

Sur la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat :

En vertu des dispositions de l'article R.311-1 du code de justice administrative (CJA) que :

« *Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort : [...]*

2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale »

Par ailleurs, dans son ordonnance du 21 novembre 2017 (n°415289), le Conseil d'Etat a estimé pour une décision similaire, que :

« *3. Considérant que si le ministre de l'intérieur soutient en défense que la décision contestée se rattache aux relations internationales de la France et à ses rapports avec les institutions communautaires, revêtant ainsi la nature d'un acte de Gouvernement échappant à la compétence de toute juridiction, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que cette mesure de police échapperait manifestement à la compétence du juge administratif pour en connaître ».*

Dans sa décision du 28 décembre 2017, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres* (n°415291), le Conseil d'Etat a en outre précisé que :

« *Si la notification de la décision de la France de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures prévue à l'article 27 du « code frontières Schengen » n'est pas détachable de la procédure d'information des autres Etats membres et de la Commission dans laquelle elle s'inscrit, la décision nationale que cette notification porte à connaissance constitue une décision administrative dont il appartient au juge administratif de connaître par la voie du recours pour excès de pouvoir ».*

Le Conseil d'Etat est donc bien compétent pour connaître en premier et dernier ressort cette décision du Premier ministre.

Sur les délais de recours :

La décision critiquée n'a fait l'objet d'aucune publication au Journal officiel de la République française, ni au Journal officiel de l'Union européenne, mais a été uniquement **révélée** par la note du 3 octobre 2018 diffusée par le Secrétariat Général du Conseil de l'Union Européenne en application de l'article 27 du règlement 2016/399 du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières

Schengen). L'actualisation d'un tableau sur le site de la Commission²³ ne suffit pas à rendre opposable le moindre délai.

Aucun délai n'est donc opposable. Du reste, le Conseil d'Etat a été saisi dans les deux mois de la révélation de la décision critiquée.
La présente requête est donc bien recevable.

Sur l'intérêt à agir :

- Sur l'intérêt à agir de l'Anafé

Selon les articles 3 et 4 de ses statuts (pièce jointe n° 3), l'association agit en faveur des droits des étrangers aux frontières.

« Article 3 - But :

Agir en faveur des droits des personnes qui se trouvent ou se sont trouvées en difficulté aux frontières.

Article 4 - Moyens :

- l'association exerce son activité notamment dans chaque aéroport, port, autre zone frontalière ou d'attente ;

- elle sollicite des autorités compétentes l'accès à ces lieux et à toute personne à qui elle entend apporter aide et assistance.

L'Anafé exerce sa mission :

- en tant que centre-ressources pour un soutien direct et indirect et en tant qu'observatoire,

- à travers ses activités d'analyse, de communication et sensibilisation, et de plaidoyer ».

L'Anafé agit régulièrement en justice devant différentes juridictions et ses actions ont toujours été jugées recevables, notamment : CE 3 octobre 1997, req. 170527 ; CE 30 juillet 2003, req. 247986, req. 332289 ; CEDH 26 avril 2007, req n° 25389/05 ; CAA Paris 8 juillet 2010, req. 09PA05719 ; CE 23 octobre 2009, puis CJUE, Affaire préjudicielle C-606/10 ; CE 15 février 2013, req. 365709 ; CE 20 mars 2013, req. 366308 ; CE 29 avril 2013, req. 357848 ; CE 24 juillet 2014, req. 381551 ; CE 1er juillet 2015, req. 381550 ; CE 22 juillet 2015, req. 383034 ; TA de Nice 8 juin 2017, n°1702161 puis CE 5 juillet 2017, n°411575 ; TA de Paris, req. 1707798/4-1 ; CE 21 novembre 2017 n°415289 ; CA Paris 30 octobre 2017 n° Q17/04793, puis C. cass. 1ère civ. 11 juillet 2018, arrêt n° 834 FS-P+B+I ; CE 13 avril 2018, n°419565.

Par délibération du bureau du 29 novembre 2018 (pièce jointe n° 3), le président est autorisé à ester en justice.

L'intervention de l'Anafé sera donc admise.

- Sur l'intérêt à agir du Gisti

²³ Source: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf

Le Gisti s'est donné pour objet (article 1er des statuts, pièce jointe n° 4)

- « de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ;
- d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;
- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;
- de promouvoir la liberté de circulation ».

La prolongation par la France du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er novembre 2018 au 30 avril 2019 constitue une restriction de la liberté de circulation et des droits des migrants et des demandeurs d'asile.

Le Gisti est donc incontestablement recevable à contester cette décision du gouvernement français – comme cela a déjà été reconnu par le Conseil d'État dans un nombre important de décisions.

De surcroît, par décision du bureau du 29 novembre 2018 (pièce jointe n°4), la présidente a été autorisée à ester en justice.

Sur le vice de forme et de procédure entachant la décision

Selon l'arrêt *Anafé* précité du 28 décembre 2017 :

« Il appartient au Premier ministre, détenteur du pouvoir réglementaire en vertu des articles 21 et 37 de la Constitution, de prendre les mesures de police générale applicables à l'ensemble du territoire et justifiées par les nécessités de l'ordre public. Il ressort de l'ensemble des pièces du dossier, et notamment de la note du 3 octobre 2017 du secrétariat général des affaires européennes, service du Premier ministre, que la décision attaquée, révélée par cette note, a été prise par le Premier Ministre. Les associations requérantes ne sont, dès lors, pas fondées à soutenir qu'elle aurait été prise par une autorité incompétente ».

Si les associations requérantes ne doutent pas de la compétence du Premier ministre pour adopter une telle mesure, elles doutent en revanche que le Premier ministre ait **bien formalisé cette décision**.

Sauf à ce que le secrétariat général du Gouvernement produise la décision initiale du Premier ministre de renouveler les contrôles frontaliers, qui ne peut qu'être prise sous forme d'un décret, celle-ci n'a pas été adoptée selon les formes et procédures exigées par la loi française.

En effet, selon l'article L221-2 du Code des relations entre le public et l'administration :

« L'entrée en vigueur d'un acte réglementaire est subordonnée à l'accomplissement de formalités adéquates de publicité, notamment par la voie, selon les cas, d'une publication ou d'un

affichage, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables.

Un acte réglementaire entre en vigueur le lendemain du jour de l'accomplissement des formalités prévues au premier alinéa, sauf à ce qu'il en soit disposé autrement par la loi, par l'acte réglementaire lui-même ou par un autre règlement. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de ses dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures ».

Certes, l'article 27 du CFS prévoit une procédure spécifique « de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 ». Mais il y a lieu de distinguer la procédure prévue dans le cadre de l'Union européenne – que les autorités françaises ont respecté – et **les conditions légales d'édiction des actes réglementaires en droit français** – qui n'ont pas été respectées dans le cas présent.

En effet, usuellement une décision réglementaire du Premier ministre est qualifiée de « décret ».

Or, selon l'article L. 221-9 du CRPA :

« Sont publiés au Journal officiel de la République française les lois, les ordonnances accompagnées d'un rapport de présentation, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs ».

Pour respecter l'article L.221-9 la décision réglementaire du Premier ministre aurait donc dû **prendre la forme d'un décret** et aurait donc dû être **publiée au Journal officiel de la République française**.

Selon l'analyse des associations requérantes, cette exigence n'est pas qu'une condition d'entrée en vigueur et d'opposabilité de l'acte (du reste la décision en question produit indéniablement des effets aux frontières françaises depuis le 1^{er} novembre 2018) mais aussi **une condition de sa légalité**. Même si le Conseil d'Etat en a déjà jugé autrement (dans plusieurs arrêts Anafé, Gisti et/ou Cimade), la non-publication au JORF d'un décret devrait constituer **un vice de forme substantiel** entachant la décision d'une illégalité. Il s'agit là d'une conséquence inhérente aux dispositions du CRPA et de l'article 1^{er} du Code civil et plus largement au principe de sécurité juridique.

En effet si le Conseil d'Etat n'estimait pas qu'un décret non publié au JORF pouvait produire des effets sans être pour autant illégal cela amènerait le Gouvernement à développer une pratique d'application de décrets non publiés ou publiés postérieurement à l'application de l'acte en violation manifeste et délibérée du principe de non rétroactivité des lois (article 2 du Code civil) et des actes réglementaires (CE 1948 Société du journal « L'Aurore »).

Pour éviter une telle dérive (et le droit de l'Union européenne ne doit pas constituer un cheval de Troie pour admettre de fouler au pied des principes aussi importants d'un Etat de droit), le Conseil d'Etat doit donc sanctionner le fait d'appliquer un acte réglementaire du Premier ministre non publié au Journal officiel mais néanmoins appliqué en reconnaissant que cela constitue une illégalité.

Sur la légalité interne

Sur la violation du code frontières Schengen (article 25 paragraphe 4, article 26 et article 27) et du principe de libre circulation des personnes (article 2§2 TUE, article 21 TFUE, article 45 CDFUE) :

- Violation de l'article 25 paragraphe 4 du Code frontière Schengen : dépassement du délai

Le gouvernement fonde explicitement sa décision sur le seul article 25§1 du CFS qui prévoit la possibilité pour un Etat membre en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de réintroduire exceptionnellement le contrôle aux frontières pendant une période limitée d'une durée maximale de 30 jours.

L'article 25§1 prévoit en effet que : « En cas de **menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre** dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une **période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours**. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave ».

Le code frontières Schengen, comme tout texte législatif constitue un ensemble cohérent dont les diverses dispositions ne peuvent être comprises qu'à la lumière les unes des autres. Ainsi, en matière de durée, le paragraphe 3 prévoit le renouvellement possible du rétablissement des contrôles pour des périodes de 30 jours maximum : « Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'État membre concerné persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, ledit État membre peut prolonger le contrôle à ses frontières intérieures, **en tenant compte des critères visés à l'article 26 et conformément à l'article 27, pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1 du présent article et, en tenant compte d'éventuels éléments nouveaux**, pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours.

Le paragraphe 4 prévoit quant à lui que « la durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, y compris toute prolongation prévue au titre du paragraphe 3, **ne peut excéder six mois** », sauf dans le cas des circonstances exceptionnelles visées à l'article 29. Dans ce cas, « cette durée **totale peut être étendue à une durée maximale de deux ans** conformément au paragraphe 1 dudit article ».

On notera que les autorités françaises ne se sont jamais jusqu'à présent explicitement prévaluées des circonstances exceptionnelles visées à l'article 29. **La durée maximale applicable en l'espèce est donc de six mois.**

Dans sa **recommandation du 3 octobre 2017**²⁴, la Commission européenne a apporté des précisions sur son interprétation du règlement actuellement en vigueur. Elle a ainsi précisé que « *Les dispositions en vigueur du code frontières Schengen prévoient la possibilité de réintroduire rapidement un contrôle aux frontières intérieures temporaire lorsqu'une menace grave pour l'ordre*

²⁴ Recommandation (UE) 2017/1804 de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen : <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/2e44551e-ab21-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-fr>

public ou la sécurité intérieure exige une action immédiate dans un État membre, pendant une durée ne pouvant excéder deux mois (article 28). Le code prévoit également la réintroduction d'un contrôle aux frontières pour répondre à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure en cas d'événements prévisibles, pendant une durée ne pouvant excéder six mois (article 25). L'application combinée des articles 28 et 25 du code frontières Schengen permet de maintenir un tel contrôle pendant une durée pouvant aller jusqu'à huit mois au total. En outre, une nouvelle menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure entraîne une nouvelle application des règles (et, partant, un nouveau calcul de la durée de réintroduction du contrôle) » (§2).

Or, les motifs invoqués dans la note des autorités françaises ne permettent pas de conclure à une nouvelle menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure qui justifierait une nouvelle application des règles au regard de la période précédente. Tout au plus, les motifs invoqués constituent des éléments nouveaux en apparence puisqu'ils se rattachent en réalité aux mêmes raisons que celles ayant fondées les prolongements précédents au sens de l'article 25§3.

En effet, le seul élément qui pourrait être qualifié de nouveau concerne la tenue des réunions du G7. Or, la présidence française de ce groupe ne commence qu'à partir de janvier 2019 et la note ne fait état de dates de réunions qu'à partir d'avril 2019 (réunion des ministres de l'intérieur et des Affaires étrangères) ainsi que l'organisation du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui se tiendra de mai à juillet 2019. Dans le cas où la tenue du G7 était interprétée comme une nouvelle menace prévisible pour l'ordre public au sens du CFS, il aurait été possible pour les autorités françaises de rétablir le contrôle aux frontières pour une durée très brève et uniquement dans les jours qui précèdent les réunions prévues dans le cadre du G7.

De surcroît, **rien ne justifie à l'heure actuelle un nouveau calcul de la durée de réintroduction du contrôle au titre de l'article 25.** Il est explicitement mentionné dans la note des autorités françaises que « *le renforcement des frontières extérieures n'est pas encore achevé* » et que la « *nouvelle acuité de la menace* » nécessite de maintenir les efforts. **Il n'y a donc pas, de l'aveu même des autorités françaises, de nouvelle menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure susceptible d'entraîner une nouvelle application des règles.** En effet, la note évoque les projets d'attaques liés au phénomène de radicalisation religieuse ainsi que les actions d'individus isolés sur le territoire français. Or, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, qui vise à contrer une menace terroriste de nature exogène – celle des *returnees*, ressortissants français de retour de la zone Irako-Syrienne – est impuissant à contrer cette menace endogène, qui fait l'objet d'un traitement juridique via d'autres dispositions, notamment administratives et pénales²⁵.

La réintroduction des contrôles frontaliers est dans ce cadre d'autant plus superfétatoire qu'un récent rapport d'une commission d'enquête du Sénat (pièce jointe n°5), fondé sur nombre d'auditions d'acteurs de la communauté du renseignement, fait état d'une faible menace terroriste exogène, la principale préoccupation des agents du renseignement portant sur la menace endogène. Ainsi, le Sénat a souligné d'emblée qu' « *aucun phénomène de retour massif n'a été observé, alors que le contingent des candidats potentiels au retour tend à se réduire* » et que, du fait de l'échec du projet califal porté par l'organisation État islamique et de l'amointrissement corrélatif de ses capacités à projeter des opérations extérieures « *les mouvances endogènes apparaissent désormais comme la principale source de menace terroriste contre le territoire national* ». Dans ce cadre, il relève de l'évidence que la réintroduction des contrôles au titre du CFS n'apporte aucune plus-value au dispositif existant de lutte contre la menace terroriste.

²⁵ Le seul exemple cité concernant la mobilité des cellules terroristes à l'intérieur de l'espace Schengen est l'attentat ayant ait deux blessés commis à Amsterdam le 31 août 2018, par un réfugié afghan porteur d'un titre de séjour allemand.

De plus, le conditionnement de la levée des contrôles aux frontières intérieures aux résultats de négociations actuellement en cours sur le volet relatifs frontières extérieures constitue une violation manifeste du CFS. En effet, l'absence de la « pleine sécurisation des frontières extérieures de l'UE » est explicitement mentionnée par les autorités françaises parmi les motifs²⁶. **Or, le conditionnement du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles liées au dysfonctionnement des contrôles aux frontières extérieures est prévu à l'article 29 du CFS.** Ce dernier vise les cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Ainsi, l'article 29 prévoit que : « *Dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures visés à l'article 21, et dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou sur des tronçons de cet espace, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit conformément au paragraphe 2 du présent article pour une durée n'excédant pas six mois. Cette durée peut être prolongée, trois fois au maximum, pour une nouvelle durée n'excédant pas six mois si les circonstances exceptionnelles persistent* ». **La mise en place d'une telle procédure est assortie de garanties procédurales spécifiques énumérées aux articles 29 et 30 du CFS.** Or, les autorités françaises ne se sont jamais prévaluées des circonstances exceptionnelles visées à l'article 29 permettant d'étendre la durée de 6 mois à une durée maximale de 2 ans.

L'interprétation visant à élargir la compréhension de « nouvelle menace » à chaque événement nouveau, et à recourir à des motifs renvoyant indistinctement à la menace terroriste, à la défaillance des frontières extérieures ou à la gestion efficace de la sécurité lors de grands événements sportifs, de manifestations politiques ou de meetings politiques très médiatisés, aurait pour conséquence de reconduire potentiellement indéfiniment les contrôles aux frontières intérieures, pourtant explicitement dérogatoires et donc par définition temporaires. Une telle interprétation est contraire à l'esprit Schengen et à la lettre du règlement CFS.

Une telle interprétation revient en effet à suspendre l'application du CFS qui interdit les contrôles frontaliers permanents et dont l'objet est précisément d'encadrer par des délais maximum et des procédures, l'atteinte au principe de liberté de circulation garanti par les traités (articles 2§2 TUE et 21 TFUE) et par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (article 45) dans la mise en œuvre de la compétence octroyée aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (article 72 TFUE).

En plus de méconnaître les dispositions prévues par l'article 25 du CFS, la décision des autorités françaises se heurte également à l'article 26 du même code ainsi qu'à l'article 27 fixant les critères de procédure.

²⁶ Pour y remédier est par exemple invoqué, la mise en œuvre des mesures visant à renforcer les « *contrôles de sécurité des personnes issues des flux de migration irrégulière avant l'entrée dans l'espace Schengen* », à l'instar de l'enregistrement des franchissements des frontières extérieures de l'UE par les ressortissants européens.

- **Sur le non-respect de l'article 26 du Code frontières Schengen : nécessité et proportionnalité de la mesure au regard du principe de liberté de circulation des personnes (article 2§2 TUE, article 21 TFUE, article 45 CDFUE)**

L'article 26 du code frontières Schengen, prévoit les critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Conformément à cet article, la décision de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières doit intervenir en **dernier recours**.

Cet article prévoit que :

*« lorsqu'un État membre décide, en **dernier recours**, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs de ses frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci ou décide de prolonger ladite réintroduction, conformément à l'article 25 ou à l'article 28, paragraphe 1, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et évalue la **proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace**. Lors de cette évaluation, l'État membre tient compte, en particulier, de ce qui suit: a) l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celles que représente la criminalité organisée; b) l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ».*

En l'espèce, la nécessité de la prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, qui n'intervient non pas en dernier, mais en premier recours, n'est pas démontrée. En effet, la note précise que « des mesures nationales ont été adoptées depuis octobre 2017 afin de se substituer ponctuellement aux contrôles aux frontières intérieures sans en emporter les mêmes effets en matière de non-admission » et que ces mesures « permettent de moduler les contrôles en fonction du niveau du risque spécifique à chaque section de frontière ». L'argument avancé est que les mesures nationales permettant de moduler les contrôles en fonction du risque de niveau spécifique à chaque niveau de frontière, ne permettent pas de produire un effet équivalent à une vérification à la frontière, conformément au droit de l'UE et à la jurisprudence de la CJUE. Les chiffres mentionnent l'augmentation des interpellations, le taux de signalement et la détection d'usage de faux documents (3.148 cas aux frontières intérieures sur 22.609 soit un peu moins de 14%). Cependant, il n'est pas transmis d'informations sur quelle partie de ces chiffres sont imputables aux contrôles réalisés dans le cadre des outils juridiques et des moyens opérationnels mis en place sans déroger au CFS, et quelle partie est imputable au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. De plus, si l'augmentation des chiffres reflète sans aucun doute l'accroissement des contrôles, elle ne démontre en rien l'efficacité concrète des mesures litigieuses face à la menace invoquée. Rien n'indique par exemple que les individus détectés comme portant de faux documents entretiennent quelque lien que ce soit avec des réseaux terroristes. Les chiffres invoqués par les autorités françaises n'étayaient donc pas la nécessité des mesures entreprises.

Au surplus, constatons que les dispositifs de droit commun prévus par le Code de Procédure Pénale et le Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile contiennent déjà des dispositions permettant de lutter efficacement contre l'immigration dite « irrégulière », et contre la menace terroriste exogène. D'une part, il convient de rappeler que l'article 78-2 du Code de Procédure Pénale dispose en son alinéa 4 qu'il est loisible aux autorités de police

judiciaire de procéder à des contrôles d'identité en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi. Ces contrôles peuvent être opérés dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté et aux abords de ces gares, mise en œuvre des contrôles au-delà des vingt kilomètres demeure possible sur les sections d'autoroute ainsi que dans les trains assurant des liaisons internationales. De plus, s'il s'agit de lignes ferroviaires présentant des caractéristiques particulières de desserte, le contrôle peut également être opéré entre ce premier arrêt et un autre arrêt situé dans la limite des cinquante kilomètres suivants. En outre, l'article 78-2 alinéa 9 du même code renvoie à un arrêté le soin de désigner les ports, aéroports, gares ferroviaires et routières concernés. La liste des infrastructures est fixée par arrêté du 22 mars 2012 qui désigne plus de 140 ports ainsi qu'une centaine d'aéroports, une cinquantaine de gares ferroviaires et environ une vingtaine de gares routières.

A ce dispositif s'ajoute une faculté de contrôler les titres de séjour sans qu'un contrôle d'identité ne permette au préalable d'établir la nationalité de l'intéressé, sous réserve qu'il existe, préalablement au contrôle, des éléments d'extranéité objectifs, extérieurs à la personne contrôlée. Selon le premier alinéa de l'article L. 611-1, I, du CESEDA, « *en dehors de tout contrôle d'identité, les personnes de nationalité étrangère doivent être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France à toute réquisition des officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, des agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21 [1°] du code de procédure pénale* ».

Le cumul de ces deux dispositifs de droit commun, qui offrent déjà aux autorités de police un très large pouvoir de contrôle de l'identité des personnes traversant une frontière, rendent parfaitement superfétatoire le renouvellement des contrôles aux frontières internes, qui n'offre aux autorités de police aucune prérogative supplémentaire susceptible de renforcer significativement leur capacité à détecter les entrées irrégulières et faire face à la menace terroriste exogène.

Concernant l'évaluation de la proportionnalité des mesures, le CFS prévoit que l'Etat membre tienne compte en particulier de « *a) l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celles que représente la criminalité organisée ; b) l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* ». **Or, aucun élément ne figure concernant l'impact du rétablissement des contrôles aux frontières sur la libre circulation des personnes, qui constitue pourtant une liberté fondamentale consacrée par le droit primaire.** La note des autorités françaises se contente d'avancer que l'absence d'atteinte au principe de libre-circulation est garantie par « *la combinaison des échanges d'information avec les Etats membres voisins, et des mesures nationales récemment adoptées avec les contrôles aux frontières intérieures* ».

Pourtant, de nombreux éléments viennent appuyer l'impact disproportionné du rétablissement des contrôles aux frontières sur la liberté de circulation des personnes.

Un rapport de l'Anafé de mai 2017²⁷ (pièce jointe n°6) évoquait déjà les conséquences du rétablissement des contrôles aux frontières sur les zones d'attentes. Ce rapport se fonde sur l'expérience des permanences de l'Anafé qui suivent depuis 2015, des nouveaux profils de personnes maintenues en zone d'attente : des personnes en provenance d'États de l'espace Schengen et qui à l'entrée en France sont refusées pour plusieurs motifs. Le rapport montre que si les personnes *« pouvaient auparavant voyager librement dans tous les États membres de l'espace Schengen, ce principe de libre circulation est remis en cause. Il est demandé à ces personnes de justifier des conditions d'entrée sur le territoire. Ce point concerne surtout les personnes titulaires d'un titre de séjour dans un État membre de l'espace Schengen, car elles font l'objet de contrôles plus systématiques et plus approfondis. Concernant les personnes en provenance d'un État hors Schengen, entrées dans l'espace Schengen par un autre État, et qui souhaite venir en France, la police aux frontières française procède à un contrôle systématique des conditions requises pour entrer en France. Ce qui n'est pas le cas en « temps normal » puisque le contrôle des conditions d'entrée dans l'ensemble de l'espace Schengen est effectué par la police du premier pays d'entrée »*. L'Anafé rappelait également dans son rapport les conclusions de la commission d'enquête sur les moyens de la lutte contre le terrorisme dans son rapport de juillet 2016, reprises par la CNCDH dans un avis publié le 26 janvier 2017 sont particulièrement révélatrices : *« Alors que toutes les auditions de notre commission se sont tenues pendant l'état d'urgence, force est de constater que les mesures prises pendant l'état d'urgence n'ont pas été évoquées par les spécialistes de la lutte contre le terrorisme comme jouant un rôle particulier dans celui-ci »*

Les violations des droits des exilé.e.s qui résultent du maintien des contrôles aux frontières terrestres internes persistent à ce jour. Le 17 et 18 février 2018, des membres des associations Amnesty International, Anafe, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, La Cimade, Secours Catholique et Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers ont mené un travail d'observation pendant tout le week-end à la gare de Menton Garavan et devant le local de la police aux frontières de Menton Pont Saint-Louis. Ils ont notamment pu constater la privation de liberté de 36 personnes dans ce local dans la nuit du samedi à dimanche, pendant une durée pouvant aller jusqu'à 12 heures. Cet enfermement aux mains des autorités de police dépasse ce qui est légalement admissible et s'opère dans des conditions indignes, sans aucun accès à un avocat, à un interprète, à un médecin ou à un téléphone. Par ordonnance du 23 février 2018, le président du tribunal administratif de Nice a suspendu les décisions de refus d'entrée opposées à 19 mineurs isolés à la frontière franco-italienne, énonçant que ces refus étaient *« entachés d'une illégalité manifeste »* par la justice. (Pièce-jointe n°7 : Communiqué commun des associations Amnesty International, Anafe, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, La Cimade, Secours Catholique et Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers en date du 18 février 2018)

De nouvelles observations réalisées par les mêmes associations du 24 au 26 juin confirment, à nouveau, les multiples violations des droits dont les personnes migrantes font l'objet à cette frontière par les autorités françaises, incluant :

- contrôles au faciès réguliers dans les trains en provenance de Vintimille, alors que ceux-ci sont prohibés ;

²⁷ V. not. Anafé, *Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence Conséquences en zone d'attente*, Note d'analyse _____, mai _____ http://www.anafe.org/IMG/pdf/note_d_analyse_-_retablissement_des_controles_aux_frontieres_et_etat_d_urgence.pdf

- refoulements de 157 personnes en Italie, sans qu'elles aient la possibilité de demander l'asile ou que leur situation individuelle soit étudiée, alors que ces pratiques ont été jugées illégales par le tribunal administratif de Nice le 2 mai 2018 ;
- privation de liberté, dans des conditions indignes et sans que les personnes n'aient accès à leurs droits, de 76 personnes dans le local de la police aux frontières de Menton. Cette privation de liberté a pu durer jusqu'à 14 heures, dépassant largement la durée de 4 heures jugée admissible par le Conseil d'Etat en juillet 2017 ;
- les forces de police n'ont pas pris en compte la minorité de 11 jeunes personnes, qui ont été refoulées illégalement vers l'Italie et ont ensuite été raccompagnées par les forces de police italienne en France. (Pièce-jointe n°8 : Communiqué commun des associations Amnesty International, Anafe, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, La Cimade, Secours Catholique et Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers en date du 27 juin 2018)

Le même type de violations des droits des étrangers ont lieu, selon des rapports associatifs et officiels, dans le Briançonnais, à la frontière Franco-Italienne dite « basse ». Ainsi, dans son avis du 19 juin 2018 sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme se dit « *profondément choquée par les violations des droits des personnes migrantes constatées et par les pratiques alarmantes observées sur ces deux zones frontalières où la République bafoue les droits fondamentaux, renonce au principe d'humanité et se rend même complice de parcours mortels* »²⁸. (Pièce-jointe n°9 : Extraits du rapport de la CNCDH, *Avis sur la situation des personnes migrantes*, 19 juin 2018, pp. 4 et 15)

Dans ce contexte, des personnes arrivant en grande détresse physique et psychologique sont accueillies. Dans son avis, la CNDH rappelle qu'« *aucune politique ne peut justifier de mettre à ce point en danger de mort ou de souffrances extrêmes des êtres humains* »²⁹.

Lors d'une action d'observation continue à la frontière organisée par Amnesty International, l'Anafé, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, La Cimade et le Secours Catholique, qui s'est déroulée les 12 et 13 octobre 2018, 60 personnes se sont mobilisées, dont six avocats du barreau de Gap et trois avocats italiens. De multiples violations des droits ont alors été constatées dans le Briançonnais :

- - refoulements de 26 personnes depuis le poste de la police aux frontières de Montgenèvre vers Clavière, premier village italien, sans examen individuel de leur situation ni possibilité de demander l'asile ;
- - non-prise en compte de la minorité de 8 personnes, qui se sont pourtant déclarées mineures auprès des forces de l'ordre.

(Pièce-jointe n°10 : Communiqué commun des associations Amnesty International, Anafe, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, La Cimade, Secours Catholique en date du 16 octobre 2018)

En outre, plusieurs études prospectives montrant l'impact du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures sur le marché unique et notamment sur la liberté de circulation des personnes à plus ou moins long terme ont été synthétisées dans une étude interne du Parlement européen en avril 2016³⁰. Parmi elles, une note d'analyse de France stratégie de

²⁸ « *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière Franco-Italienne* », CNCDH, 19 juin 2018, p.4.

²⁹ « *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière Franco-Italienne* », CNCDH, 19 juin 2018, p.15.

³⁰ Source : <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180524IPR04217/1-espace-schengen-est-a-la-croisee-des-chemins>

février 2016 sur les conséquences économiques pour la France d'une restauration permanente des contrôles aux frontières dans l'espace Schengen³¹ montre qu'à « *court terme les personnes les plus touchées par cette mesure seraient les touristes de court séjour en provenance des pays voisins, les touristes non européens visitant plusieurs pays en Europe, et les travailleurs frontaliers* ».

Selon le Commissaire européen Dimitris Avramopoulos, les raisons qui permettaient de justifier le rétablissement temporaire des contrôles en 2015 ne sont plus d'actualité aujourd'hui, et le maintien des contrôles aux frontières alors que des progrès ont été réalisés contribue à affaiblir l'espace Schengen³².

Il ne fait donc aucun doute que le maintien des contrôles aux frontières terrestres internes conduit à porter une atteinte disproportionnée à nombre de droits protégés par la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne et en premier lieu la liberté de circulation à l'intérieur de l'Union européenne. Or, de telles atteintes sont d'autant moins proportionnées au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne que celle-ci exige que les autorités nationales fournissent des éléments de droit et de fait suffisamment précis quant à la nécessité de restreindre un droit fondamental, lorsqu'une telle restriction se fonde sur des motifs d'ordre public ou de préservation de la sécurité nationale.

Comme l'a souligné itérativement la Cour de Justice de l'Union Européenne, toute restriction d'un droit fondamental se doit de respecter le contenu essentiel du droit fondamental en cause et requiert, en outre, que, dans le respect du principe de proportionnalité, elle soit nécessaire et réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union. Par conséquent, le contrôle exercé par la Cour sur la proportionnalité et la nécessité de la mesure est un contrôle strict.

Dans ce contexte, comme l'a rappelé la Cour dans l'arrêt Z.Z du 4 juin 2013, les dispositions d'une directive susceptible de porter atteinte à un droit fondamental consacré par l'ordre juridique de l'Union Européenne doit faire l'objet d'une interprétation conforme aux exigences découlant de l'article 47 de la Charte (CJUE, CG, 4 juin 2013, ZZ *contre Secretary of State for the Home Department*, aff. C-300/11, pt 53). Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte implique que si, dans des cas exceptionnels, une autorité nationale s'oppose à la communication des motifs précis et complets qui constituent le fondement d'une décision invoquant des raisons relevant de la sûreté de l'État, le juge compétent de l'État membre concerné peut prendre connaissance tant de l'ensemble des motifs que des éléments de preuve y afférents sur lesquels cette même décision a été prise (*ibid.*).

Il en résulte une obligation pour l'autorité nationale compétente d'apporter, conformément aux règles de procédure nationales, la preuve que la sûreté de l'État serait effectivement compromise par une communication des motifs précis et complets qui constituent le fondement d'une décision ayant pour effet de restreindre un droit fondamental (*ibid.*, pt 61)

Il incombe en outre au juge national de procéder à un examen indépendant de l'ensemble des éléments de droit et de fait invoqués par l'autorité nationale compétente et d'apprécier,

³¹ <http://www.strategie.gouv.fr/publications/consequences-economiques-dun-abandon-accords-de-schengen>

³² Déclarations du Commissaire européen du 12 octobre 2018 pré-citées

conformément aux règles de procédure nationales, si la sûreté de l'État s'oppose à une telle communication. Si ledit juge conclut que la sûreté de l'État ne s'oppose pas à la communication à l'intéressé des motifs précis et complets sur lesquels est fondée la décision, il donne la possibilité à l'autorité nationale compétente de communiquer les motifs et les éléments de preuve manquants. Si cette autorité n'autorise pas la communication de ceux-ci, le juge procède à l'examen de la légalité d'une telle décision sur la base des seuls motifs et éléments de preuve qui ont été communiqués.

Or, en l'état de la jurisprudence de votre conseil en la matière, il vous appartiendrait en application de l'arrêt Barel de 1954 d'obliger l'administration à « verser [...] tous les éléments d'information appropriés sur la nature des pièces écartées et les raisons de leur exclusion » ; à défaut, le silence de l'administration serait interprété en sa défaveur³³.

Au vu des justifications énoncées par le gouvernement pour justifier le prolongement des contrôles aux frontières internes, qui ne se fondent que sur des éléments extrêmement vagues relatifs à l'existence d'une menace terroriste, votre Conseil n'a, au vu des jurisprudences précitées, d'autre choix que de requérir du gouvernement des informations circonstanciées et précises sur l'existence d'une menace susceptible de justifier le maintien des contrôles aux frontières internes et, dans l'hypothèse d'un refus de communication de telles informations, d'interpréter le silence de l'administration en sa défaveur.

Ainsi, en prolongeant de six mois supplémentaires le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures sans établir sur le fondement d'informations précises et circonstanciées, la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure, qui porte manifestement atteinte au principe de libre circulation des personnes, le gouvernement a entaché la décision critiquée, d'un doute sérieux sur sa légalité.

- **Sur le non-respect de l'article 27 du code frontière Schengen : non-respect des critères de procédures relatifs à la mise en œuvre de l'article 25 CFS.**

Il ressort des dispositions de l'article 27 du code frontière Schengen que : « *Lorsqu'un État membre prévoit de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25, il notifie son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue. À cette fin, l'État membre fournit les informations suivantes : a) les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure; b) la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit; c) le nom des points de passage autorisés; d) la date et la durée de la réintroduction prévue; e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre* ».

La note des autorités françaises fait état des attentes du ministre de l'intérieur envers ses homologues des pays voisins quant à la coopération des services dans la réalisation de ces

³³ CE 21 novembre 2007, *Mme Tharaud*, req. n° 258820.

contrôles aux frontières. En effet, dans son dernier paragraphe, la note précise que « *le ministre de l'intérieur adressera un courrier à ses homologues des pays voisins, afin notamment que leurs services apportent leur coopération dans la réalisation de ces contrôles aux frontières* ». Or, il est explicitement mentionné à l'article 27§1 e), que les mesures que les autres Etats membres doivent prendre sont mentionnées au titre des informations que l'Etat membre doit fournir le cas échéant, au plus tard 4 semaines avant la réintroduction prévue. La lettre de notification ayant été transmise par les autorités françaises au Secrétariat général du Conseil le 3 octobre 2018 (soit pile 4 semaine avant le début de la nouvelle période fixé au 1^{er} novembre 2018), les informations concernant de telles mesures ne pourront être transmises dans les temps.

En renvoyant à une date ultérieure la transmission des mesures attendues par les autres Etats membres dans le cadre de la prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, la décision du gouvernement ne respecte pas les critères de procédures relatifs à la mise en œuvre de l'article 25 CFS.

A titre subsidiaire : Demande de renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 TFUE et de l'article 106 du règlement de procédure de la Cour de justice

Si **un doute sérieux se posait au Conseil d'Etat** quant à l'interprétation des articles 25 et 27 de l'actuel code frontière Schengen sur la base de laquelle le gouvernement français fonde sa décision de prolongation du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures, **il lui appartient de surseoir à statuer et de saisir, par la voie préjudicielle, la Cour de justice de l'Union européenne d'une question en interprétation de l'article 3.2 du Code des visas** (CE, réf., 16 juin 2010, *Mme Diakité*, 340250, au Lebon).

Or, il ne fait aucun doute qu'il existe un doute sérieux quant à l'interprétation des articles 25 et 27 de l'actuel code frontière Schengen sur la base de laquelle le gouvernement français fonde sa décision de prolongation. En effet, dans la mesure où toute restriction d'un droit fondamental fondé sur un texte de droit de l'Union Européenne implique de la part de la Cour de Justice de l'Union Européenne un contrôle strict sur la proportionnalité et la nécessité de la mesure et que la Cour de Justice n'a pas encore eu l'opportunité de préciser la manière dont les dispositions du Code Schengen précité doivent être interprétées à la lumière du droit à la liberté de circulation consacré par la Charte, votre Conseil ne peut se fonder sur la théorie de l'acte clair et n'a par conséquent d'autre choix que de renvoyer à la Cour une question préjudicielle portant sur les questions de droit suivantes :

1^{ere} question : Les dispositions actuelles du règlement permettent-elles à un Etat-membre de prolonger le rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures sans limites temporelles maximales ? Le cas échéant, la Cour peut-elle clarifier le degré et les types de contrôles exercés afin de garantir le respect du principe de liberté de circulation ?

2^e question : Quelle est la signification des notions de « menace grave à l'ordre public ou la sécurité intérieure » (article 25§1), et de « circonstances exceptionnelles » (article 29) justifiant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, ainsi que des termes « mêmes raisons » et « éléments nouveaux » (article 25§3) ?

3^e question : Quel est le degré d'exigence à l'égard des Etats membres en termes d'établissement de la preuve d'une menace grave à l'ordre public ou la sécurité intérieures afin de déroger au principe de la libre circulation des personnes ?

*

1^{ere} question : Les dispositions actuelles du règlement permettent-elles à un Etat-membre de prolonger indéfiniment le rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures ? Le cas échéant, la Cour peut-elle clarifier le degré et les types de contrôles exercés afin de garantir le respect du principe de liberté de circulation ?

Le code frontière Schengen articule la double exigence de respect du principe de liberté de circulation des personnes d'une part et de la reconnaissance d'une compétence aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (article 72 TFUE) d'autre part. Le chapitre II permet d'encadrer l'atteinte au principe de liberté de circulation des personnes, par des délais et des procédures de contrôles. L'argument selon lequel la restriction à la liberté de circulation ne serait pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi de lutte contre le terrorisme ne saurait donc être soulevé en l'absence d'une

interprétation claire des dispositions relatives à la durée maximale de la réintroduction d'un contrôle aux frontières par la CJUE ainsi qu'à l'exercice des procédures de contrôles.

La prolongation potentiellement indéfinie du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures constitue une violation d'une liberté fondamentale consacrée par le droit primaire. La fixation des délais maximums de rétablissement des contrôles, comme cela est de l'avis des associations requérantes, prévue dans le règlement actuel, permet de garantir les limites à l'atteinte à une liberté fondamentale, liberté mise en balance avec la sauvegarde de l'ordre public et la sécurité intérieure. Des procédures de contrôles sont en outre prévues, a priori et a posteriori. A priori, l'article 27 prévoit que la Commission européenne ou un Etat membre peut émettre un avis sur la nécessité et la proportionnalité du rétablissement des contrôles frontaliers. A posteriori, le contrôle prévu par l'article 33 CFS fait suite à un rapport que l'Etat membre est tenu de réaliser dans les 4 semaines de la levée du contrôle aux frontières intérieures. Ce rapport s'adresse au Parlement, à Commission et au Conseil et donner « *un aperçu de l'évaluation initiale et du respect des critères visés aux articles 26, 28 et 30, de la mise en œuvre des vérifications, de la coopération concrète avec les États membres voisins, de l'incidence sur la libre circulation des personnes qui en résulte et de l'efficacité de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, y compris une évaluation ex post de la proportionnalité de cette réintroduction* ». La Commission peut alors si elle le souhaite émettre un avis sur cette évaluation. Les avis motivés n'ont pas de valeur obligatoire ni contraignante pour la Commission européenne. En revanche, l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure au moment de la décision de rétablir les contrôles frontaliers, ainsi que le rapport ex-post à l'issue de la période de rétablissement est une obligation qui pèse sur l'Etat membre. Or, en prolongeant de manière ininterrompue le rétablissement des contrôles frontaliers, l'ensemble des mécanismes de contrôles prévus par le règlement CFS semblent privés d'effet.

Les divergences d'interprétations concernant les délais maximums de rétablissement des contrôles aux frontières appellent à une nécessaire clarification par la Cour de Justice de l'Union européenne des dispositions du règlement actuellement en vigueur. Au sein du gouvernement lui-même l'interprétation des dispositions a évolué entre juin et octobre 2017. En effet, dans l'étude d'impact du projet de loi SILT du 20 juin 2017, le gouvernement précisait que « *le rétablissement des contrôles aux frontières ne pourrait pas être prolongé au-delà de quelques mois* ». La Commission européenne a quant à elle précisé de manière constante depuis mars 2016 que « *la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures est une mesure exceptionnelle, de caractère temporaire. L'application combinée des articles 23, 24 et 25 du CFS permet de maintenir de tels contrôles pour une période n'excédant pas huit mois au total* ³⁴ ». Elle a en outre précisé dans sa recommandation du 3 octobre 2017³⁵, qu' « *une nouvelle menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure entraîne une nouvelle application des règles (et, partant, un nouveau calcul de la durée de réintroduction du contrôle)* (§2) ».

2. question : Quelle est la signification des notions de « menace grave à l'ordre public ou la sécurité intérieure » (article 25§1), et de « circonstances exceptionnelles » (article 29)

³⁴ Revenir à l'esprit de Schengen a d'ailleurs fait l'objet d'une communication de la part de la Commission européenne sous forme d'une feuille de route publiée en mars 2016. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_fr.pdf

³⁵ Recommandation (UE) 2017/1804 de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen : <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/2e44551e-ab21-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-fr>

justifiant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, ainsi que des termes « mêmes raisons » et « éléments nouveaux » (article 25§3) ?

Dans l'arrêt Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) n°415291 du 28 décembre 2017 votre juridiction a validé la décision du gouvernement français de maintenir les contrôles aux frontières intérieures jusqu'au 30 avril 2018, estimant que l'article 25 ne faisait « *pas obstacle, en cas de nouvelle menace ou de menace renouvelée pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, à la mise en place à nouveau d'un contrôle aux frontières pour une autre période d'une durée maximale de 6 mois* ».

Pour les associations requérantes, les motifs invoqués par les autorités françaises dans la décision du 3 octobre 2018 ne sont pas constitutifs d'une nouvelle menace ou d'une menace renouvelée pour l'ordre public ou la sécurité intérieure susceptibles de justifier une nouvelle prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures sans porter une atteinte disproportionnée au principe de libre circulation. Tout au plus les motifs invoqués constituent des éléments nouveaux se rattachant aux mêmes raisons que celles ayant fondées les prolongements précédents au sens de l'article 25§3.

En cas de lecture divergente de la part du Conseil d'Etat de ces dispositions, une demande d'interprétation à la CJUE des notions de « menace grave à l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un Etat membre », de « mêmes raisons » et « d'éléments nouveaux » s'avère nécessaire. A partir de quand une menace grave à l'ordre public ou la sécurité intérieure permet-elle d'entraîner une nouvelle application des règles, et partant un nouveau calcul de la durée de réintroduction du contrôle au titre de l'article 25 CFS ? Cette demande d'interprétation pourra également porter sur la signification des « circonstances exceptionnelles » visées à l'article 29 CFS.

3^e question : Quel est le degré d'exigence à l'égard des Etats membres en termes d'établissement de la preuve d'une menace grave à l'ordre public ou la sécurité intérieure ?

Afin de lever les doutes quant à la légalité de la décision prise par le gouvernement il conviendrait de demander à la CJUE quel est le degré d'exigence à l'égard des Etats en termes d'établissement de la preuve d'une menace grave à l'ordre public ou la sécurité intérieure. De vagues justifications peu circonstanciées suffisent-elles ou bien faut-il des éléments précis et concordants ? Quel est le niveau de contrôle attendu exercé par les juridictions internes ?

Au vu de l'intensité de la restriction du droit à la liberté de circulation consacré par l'ordre juridique de l'Union Européenne et de la faiblesse des éléments de fait sur lesquels le gouvernement se fonde pour justifier le maintien des contrôles, il ne fait aucun doute qu'il y a un doute sérieux sur l'interprétation des articles 25 et 27 du CFS en ce qui concerne le degré de contrôle requis des juridictions nationales et la nature des éléments de preuve factuels devant être versés au contradictoire par le gouvernement.

Comme l'a rappelé la Cour dans l'arrêt Z.Z du 4 juin 2013, les dispositions d'une directive susceptible de porter atteinte à un droit fondamental consacré par l'ordre juridique de l'Union Européenne doit faire l'objet d'une interprétation conforme aux exigences découlant de l'article 47 de la Charte (CJUE, CG, 4 juin 2013, ZZ contre Secretary of State for the Home Department, aff. C-300/11, pt 53). Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte implique que si, dans des cas exceptionnels, une autorité nationale s'oppose à la communication des motifs précis et

complets qui constituent le fondement d'une décision invoquant des raisons relevant de la sûreté de l'État, le juge compétent de l'État membre concerné peut prendre connaissance tant de l'ensemble des motifs que des éléments de preuve y afférents sur lesquels cette même décision a été prise (*ibid.*).

Il en résulte une obligation pour l'autorité nationale compétente d'apporter, conformément aux règles de procédure nationales, la preuve que la sûreté de l'État serait effectivement compromise par une communication des motifs précis et complets qui constituent le fondement d'une décision ayant pour effet de restreindre un droit fondamental (*ibid.*, pt 61)

Il incombe en outre au juge national de procéder à un examen indépendant de l'ensemble des éléments de droit et de fait invoqués par l'autorité nationale compétente et d'apprécier, conformément aux règles de procédure nationales, si la sûreté de l'État s'oppose à une telle communication. Si ledit juge conclut que la sûreté de l'État ne s'oppose pas à la communication à l'intéressé des motifs précis et complets sur lesquels est fondée la décision, il donne la possibilité à l'autorité nationale compétente de communiquer les motifs et les éléments de preuve manquants. Si cette autorité n'autorise pas la communication de ceux-ci, le juge procède à l'examen de la légalité d'une telle décision sur la base des seuls motifs et éléments de preuve qui ont été communiqués.

La Cour de Justice doit ainsi préciser l'intensité du contrôle exercé sur les éléments de preuve versés par le gouvernement en ce qui concerne l'application par un état-membre des articles 25 et 27 du CFS.

*

L'article 267 du traité de fonctionnement de l'Union européenne prévoit que :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel:

a) sur l'interprétation des traités,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais. »

Les conditions de la transmission sont réunies.

La question est soulevée dans une affaire pendante devant le Conseil d'Etat dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel.

La question est soulevée devant le Conseil d'Etat qui statue en premier et dernier ressort sur les recours contre les actes réglementaires.

La question est nécessaire pour régler le litige et est donc sérieuse.

Au regard du caractère sérieux des questions d'interprétation qui se posent autour du règlement CFS actuellement en vigueur, le Conseil d'Etat ne peut être « *certain que son raisonnement s'imposerait avec la même évidence à la Cour* ».

C'est ce qui a récemment été rappelé par la CJUE dans une affaire où la Haute juridiction avait omis de transmettre une question préjudicielle (CJUE, 4 octobre 2018, *France c. Commission européenne*, pt. 111)³⁶.

Il sera fait droit à la demande de renvoi préjudiciel.

En application de l'article 105-1 du règlement de procédure devant la Cour, en raison du caractère temporaire de la mesure, il est demandé au Conseil d'Etat de solliciter de la Cour qu'elle statue selon la procédure accélérée.

Parallèlement, **l'Anafé a saisi la Commission européenne d'une plainte** afin qu'elle poursuive la France en manquement à ses obligations issues du droit de l'Union européenne, notamment en raison du non-renvoi préjudiciel par le Conseil d'Etat de la question préjudicielle. Le dialogue des juges ne doit pas se limiter aux apparences....

*

³⁶ Dans sa décision du 4 octobre 2018, la CJUE a condamné la France pour manquement au droit de l'UE alors que le Conseil d'Etat avait omis de procéder à la saisine de la CJUE par voie de question préjudicielle « *alors même que l'application correcte du droit de l'Union dans ses arrêts ne s'imposait pas avec une telle évidence qu'elle ne laissait place à aucun doute raisonnable* » (p. 114). Lien vers la décision : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CJ0416&from=FR>

Par ces motifs,

et tout autre à produire, déduire ou suppléer au besoin d'office, les associations requérantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'État :

1. Saisir, à titre préjudiciel, la Cour de justice de l'Union européenne, compte tenu de la difficulté sérieuse d'interprétation liée à la conformité de la décision critiquée au droit de l'Union européenne, notamment au 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) et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment ses articles 18 et 45 ;
2. Annuler les dispositions de la décision critiquée ;
3. Donner injonction aux ministres intéressés de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'absence de contrôles frontaliers aux frontières intérieures de l'espace Schengen dès le prononcé de la décision ;
4. Mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Pour l'ensemble des requérantes

Le 1^{er} décembre 2018

Le président de l'ANAFE

Alexandre MOREAU



ANNEXE : LISTE DES PIÈCES PRODUITES, sous réserve de productions ultérieures

Pièce jointe n° 1 : note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 3 octobre 2018

Pièce jointe n° 2 : statuts et délibération du bureau de l'Anafé

Pièce jointe n° 3 : statuts et délibération du bureau du Gisti

Pièce jointe n° 4 : extrait du rapport du Sénat n° 639 (2017-2018) de Mme Sylvie GOY-CHAVENT, fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, déposé le 4 juillet 2018

Pièce jointe n° 5 : Extrait de la note d'analyse de l'Anafé de mai 2017 (p. 1, 13-18)

Pièce-jointe n°6 : Communiqué commun des associations Amnesty International, Anafe, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, La Cimade, Secours Catholique et Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers)

Pièce-jointe n°7 : Communiqué commun des associations Amnesty International, Anafe, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, La Cimade, Secours Catholique et Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers en date du 27 juin 2018

Pièce-jointe n°8 : Extraits du rapport de la CNCDH, *Avis sur la situation des personnes migrantes*, 19 juin 2018, pp. 1, 4 et 15)

Pièce-jointe n°9 : Communiqué commun des associations Amnesty International, Anafe, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, La Cimade, Secours Catholique en date du 16 octobre 2018

Date de notification	Justifications	Période visée
16 octobre 2015	COP 21	13 novembre - 13 décembre 2015 (2 mois)
8 décembre 2015	menace à l'ordre public - menace terroriste / état d'urgence suite aux attentats	14 décembre 2015 - 26 février 2016 (6 mois)
8 février 2016	menace à l'ordre public - menace terroriste / état d'urgence suite aux attentats	27 février - 27 mars 2016 (1 mois)
18 mars 2016	état d'urgence et menace terroriste persistante	28 mars - 26 avril 2016 (1 mois)
26 avril 2016	attentat de Bruxelles	27 avril 2016 - 26 mai 2016 (2 mois)
26 mai 2016	Euro de football et tour de France- trouble à l'ordre public	27 mai - 26 juillet 2016 (2 mois)
26 juillet 2016	Etat d'urgence attentat de Nice	27 juillet - 26 janvier (6 mois)
27 décembre 2016	Menace terroriste persistante	27 janvier - 15 juillet 2017 (6 mois)
19 juin 2017	état d'urgence	16 juillet - 31 octobre 2017 (3 mois)
3 octobre 2017	Menace terroriste persistante	1 ^{er} novembre 2017 - 30 avril 2018 (6 mois)
9 avril 2018	Menace terroriste persistante	30 avril - 30 octobre 2018 (6 mois)
4 octobre 2018	Menace terroriste / G7	1 ^{er} novembre - 30 avril 2018 (6 mois)

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en



Council of the
European Union

Brussels, 9 April 2018
(OR. en, fr)

7718/18

Pièce jointe n°1

FRONT 79
COMIX 165

NOTE

From:	French delegation
To:	Working Party on Frontiers/Mixed Committee (EU-Iceland/Liechtenstein/Norway/Switzerland)
Subject:	Temporary reintroduction of border controls at the French internal borders in accordance with Articles 25 and 27 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

Delegations will find attached a copy of a letter received by the General Secretariat of the Council on 9 April 2018 regarding temporary reintroduction of border controls by France at its internal borders between 1 May and 31 October 2018.

E-MAIL / FAX



IM 03538 2018
09.04.2018

Paris, le 30 mars 2018

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Renouvellement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er mai 2018 au 31 octobre 2018.

La menace terroriste reste omniprésente en France. L'attaque revendiquée par l'Etat islamique perpétrée à Carcassonne et Trèbes le 23 mars dernier et qui a fait quatre morts et quinze blessés est une nouvelle fois venue le rappeler dramatiquement.

Les attentats perpétrés à Paris, devant le musée du Louvre le 3 février 2017, sur l'avenue des Champs Elysées le 20 avril 2017, sur le parvis de la cathédrale Notre-Dame le 6 juin 2017, ou encore devant la gare Saint Charles de Marseille le 1er octobre 2017 rappellent la fréquence des attaques depuis 2015. De novembre 2015 à décembre 2017, la lutte contre les réseaux terroristes en France a abouti à 998 enquêtes judiciaires et à 464 gardes à vue. Au total en 2017, 26 attentats ont visé le territoire français, dont 3 ont abouti, 7 ont échoué et 16 ont été déjoués.

Depuis le début de l'année 2018, outre l'attaque dramatique de Carcassonne et Trèbes, deux attaques d'ampleur visant des militaires de l'opération « Sentinelle » et un grand équipement sportif ont pu être déjouées.

De plus, un risque désormais majeur réside dans le retour de terroristes dont les groupes armés ont été défaits en Syrie et en Irak. À ce jour, il est avéré que 303 combattants terroristes sont rentrés en France, dont 244 adultes. Toutefois, les analyses des services de renseignement recensent encore 684 ressortissants français ou étrangers résidant en France et susceptibles de tenter de revenir avec l'intention d'y porter des attaques de masse ou de passer à l'acte individuellement.

Ces informations confirment le niveau élevé de la menace et font redouter la préparation d'autres attentats sur le sol français. Elles confirment aussi que le franchissement des frontières intérieures demeure une stratégie des cellules terroristes, qui n'hésitent pas à préparer un attentat sur le territoire d'un Etat membre pour le perpétrer dans un Etat membre voisin.

Cette mobilité des cellules terroristes à l'intérieur de l'espace Schengen est d'ailleurs confirmée par les enquêtes sur les attentats commis au Royaume-Uni à Manchester le 3 mai 2017 et les trois attaques des 3 et 19 juin 2017 et celle du 15 septembre 2017 dans le métro londonien. Les auteurs de ces attentats, comme précédemment l'auteur de celui commis à Berlin en décembre 2016, avaient circulé à l'intérieur de l'espace Schengen avant de commettre leurs crimes. De même, les attentats perpétrés en Espagne à Barcelone et Cambrils les 17 et 18 août 2017 ont révélé que les terroristes avaient réalisé plusieurs déplacements en Belgique et en France, à des fins de repérage notamment sur le site de la tour Eiffel. Plus récemment encore, Ahmed Hanachi, qui a égorgé deux jeunes femmes à la gare Saint-Charles de Marseille le 1^{er} octobre 2017, avait voyagé plusieurs fois entre la France et l'Italie sous de fausses identités.

La mission des services de renseignements est de détecter ceux qui sont susceptibles de constituer un danger et celle des garde-frontières de les intercepter dans leurs déplacements entre les États membres. Or, le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne est toujours en cours et la nouvelle acuité de la menace commande de maintenir nos efforts. Dans ce contexte, les contrôles aux frontières intérieures continuent à trouver leur pleine justification.

En conséquence, les autorités françaises ont décidé de renouveler les contrôles aux frontières intérieures françaises du 1^{er} mai 2018 jusqu'au 31 octobre 2018, conformément aux dispositions du paragraphe 1er de l'article 25 et de l'article 27 du Code Frontières Schengen. En raison de la menace terroriste durable mais sans cesse renouvelée, en particulier avec le retour des combattants étrangers, il demeure absolument nécessaire de pouvoir procéder au contrôle des documents de voyage lors des passages aux frontières intérieures, afin de s'assurer de leur authenticité et de l'identité de leur porteur.

Les États membres sont responsables de la sécurité des populations. Pour répondre à cette exigence, les autorités françaises entendent mobiliser les outils juridiques et moyens opérationnels disponibles, tant en droit national qu'au niveau européen. Dans le respect des exigences du Code Frontières Schengen, ces contrôles seront effectués dans le respect du principe de proportionnalité, au regard d'analyses de risques actualisées.

En effet, dans le droit fil de la recommandation de la Commission européenne du 12 mai 2017, invitant les États membres à optimiser l'utilisation des contrôles de police de droit commun, des mesures nationales ont été adoptées depuis octobre dernier afin de se substituer ponctuellement aux contrôles aux frontières intérieures sans en emporter les mêmes effets en matière de non-admission. Elles permettront de davantage moduler ces contrôles en fonction du niveau de risque spécifique à chaque section de frontière.

Ainsi, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, a modifié la législation française pour étendre les possibilités d'effectuer des contrôles d'identité dans les zones frontalières.

L'article 78-2 du Code de procédure pénale français permet désormais d'effectuer des contrôles « aux abords des gares » internationales, et non plus seulement dans les zones ouvertes au public à l'intérieur de celles-ci. La durée pendant laquelle les forces de l'ordre peuvent effectuer des contrôles d'identité dans un même lieu à l'intérieur d'une bande de 20 kilomètres en deçà d'une frontière intérieure terrestre a été portée de 6 à 12 heures consécutives. De plus, la loi prévoit la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des points de passage frontaliers portuaires et aéroportuaires les plus sensibles, désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité.

Les moyens opérationnels ont également été renforcés, avec le maintien de l'opération « Sentinelle », visant à assurer la protection par l'armée de points sensibles du territoire.

Toutefois, dans le respect des exigences résultant du Code Frontières Schengen et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ces mesures ne peuvent pas produire un effet équivalent à une vérification à la frontière. C'est pourquoi, le recours au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures demeure nécessaire.

Ceux-ci ont fait la preuve de leur utilité pour prévenir le terrorisme. Outre leur caractère dissuasif, ils ont permis la surveillance ou l'interpellation de 78 549 individus depuis novembre 2015, qui étaient signalés dans les bases de données européennes et nationales en raison de la menace qu'ils représentent.

Ils ont également révélé toute leur pertinence dans la lutte contre la fraude documentaire.

L'usage de faux documents et l'usurpation d'identité sont des techniques fréquemment utilisées par les réseaux criminels pour circuler à l'intérieur de l'Union européenne. Or, la détection de faux documents et de cas d'usurpation d'identité a

augmenté de 152% aux points de passage terrestres aux frontières intérieures en 2017.

Pour ne pas porter atteinte au principe de libre-circulation dans l'espace Schengen, des dispositions ont été prises pour assurer la plus grande fluidité possible du franchissement des frontières françaises en période de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Des renforts policiers ont été affectés dans les aéroports. Aux frontières terrestres, les agents en charge des contrôles opèrent une surveillance entre les points de passage par des patrouilles fixes ou mobiles, essentiellement en fonction de l'analyse du risque complétée par l'échange d'information dans le cadre de la coopération bilatérale, voire multilatérale avec les autres États membres.

Le rôle des centres de coopération policière et douanière (CCPD) est à souligner. Sur la base de l'article 39, paragraphe 5, de la Convention d'application de l'accord de Schengen, des accords visant à renforcer la coopération policière et douanière ont été signés avec les États frontaliers parties à l'accord. Ils prévoient notamment l'installation de CCPD facilitant l'échange d'informations entre parties contractantes. Au nombre de 10, ces CCPD sont activés aux frontières intérieures avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne. Ces échanges d'information sont essentiels pour dimensionner et cibler les opérations de contrôles sur les sections de frontière intérieure présentant le niveau de risque le plus élevé.

Des analyses de risques sont également partagées avec les États membres limitrophes dans un cadre bilatéral ou à travers la plateforme de coopération opérationnelle des services de renseignement du Groupe anti-terroriste (GAT) et sont régulièrement actualisées, en fonction de la situation rencontrée, et selon les services considérés (police nationale, douanes et gendarmerie nationale). C'est par exemple le cas des analyses partagées entre la police et la gendarmerie françaises et les services italiens à la frontière.

La combinaison des échanges d'information avec les États membres voisins et des mesures nationales récemment adoptées avec les contrôles aux frontières intérieures garantiront l'absence d'atteinte substantielle au principe de libre-circulation, dans le respect des dispositions du code frontières Schengen et dans la perspective d'un retour à un fonctionnement normal de l'espace européen de libre circulation.

Le ministre de l'intérieur adressera un courrier à ses homologues des pays voisins, afin notamment que leurs services apportent leur coopération dans la réalisation de ces contrôles aux frontières.

Courtesy translation

NOTE FROM THE FRENCH AUTHORITIES

Paris, the 30th of March 2018

Subject: Renewal of border controls at land borders with Belgium, Luxembourg, Germany, the Swiss Confederation, Italy and Spain, as well as at air and sea borders, from 1 May 2018 to 31 October 2018.

The terrorist threat remains pervasive in France. The attack in Carcassonne and Trèbes on 23rd of March for which the Islamic State claimed responsibility, which left four victims dead and fifteen injured, was a dramatic reminder of it.

The attacks perpetrated in Paris in front of the Louvre museum on February 3rd 2017, on the Champs-Élysées on April 20th 2017, on the esplanade of cathedral Notre-Dame on June 6th 2017, and the 1st of October 2017 in front of the Saint-Charles train station in Marseille recall the frequency of such attacks since 2015. From November 2015 to December 2017, fight against terrorist networks in France led to 998 judicial investigations and 464 police custodies. In 2017, a total of 26 attacks targeted French soil, of which 3 succeeded, 7 failed and 16 were thwarted.

Since the beginning of 2018, besides the dramatic attack in Carcassonne and Trèbes, two important attacks targeting military personnel from the "Sentinel" operation and a major sports facility were foiled.

Moreover, the return of terrorists whose armed groups have been defeated in Iraq and Syria now represents a very high risk. To this day, the return of 303 terrorist fighters, including 244 adults, has been proven. Nevertheless, intelligence analysis still number 684 French nationals, or foreigners residing in France, who may try to come back aiming at carrying massive or individual terrorist attacks in France.

This information confirms the magnitude of the threat and spurs concern about the preparation of other attacks on French territory. It also confirms that internal border crossing remains a strategy of terrorist cells, which do not hesitate to prepare an attack in another Member State in order to carry it out in a neighbouring Member State.

The intra-Schengen mobility of terrorist cells has been confirmed by the investigations on the terrorist attacks committed in the United Kingdom in Manchester on 3rd May 2017, and the three attacks of 3rd June, 19th June and 15th September 2017 in the London Underground. The authors of these attacks, as the one of the attack in Berlin in December 2016, had circulated inside Schengen before committing their crimes. Attacks perpetrated in Spain, in Barcelona and Cambrils on 17th and

18th August 2017 have likewise revealed that terrorists had travelled several times to Belgium and France in order to gather information on potential targets, including at the Eiffel Tower. More recently, Ahmed Hanachi, who savagely stabbed two young women in Saint-Charles train station in Marseille on October 1st 2017, had travelled repeatedly between France and Italy under fraudulent identities.

The intelligence services' task is to detect those who are likely to constitute a threat. The task of border guards is to intercept them as they travel between Member States. It is relevant to note that the strengthening of the external borders of the European Union is still ongoing, and that the new severity of the threat makes it necessary to maintain our efforts. In this context, internal border controls continue to be fully justified.

As a consequence, **French authorities have decided to renew controls at the French internal borders from May 1st, 2018, until October 31st, 2018,** pursuant to the provisions of the first paragraph of Article 25 and of Article 27 of the Schengen Borders Code. Due to the durable terrorist threat, renewed notably because of the return of foreign terrorist fighters, it remains absolutely necessary to have the capacity to check travel documents at internal border crossings, so as to verify their authenticity and the identity of their bearers.

Member States are responsible for the security of their populations. To answer this exigence, French authorities intend to mobilize the available legal and operational tools, in French law and European law. In full respect of the Schengen Borders Code, these controls will be accomplished in line with the proportionality principle, based on updated risk analysis.

As a matter of fact, drawing direct inspiration from the Commission's recommendation of 12th May 2017 inviting Member States to optimize their recourse to police checks, national measures have been adopted since last October in order to be punctually substituted to internal border controls, while not having the same effects in terms of non-admission. They will permit to better modulate these controls, depending on the risk level specific to each border portion.

For example, Law n° 2017-1510 of 30th October 2017 strengthening internal security and the fight against terrorism has revised the French legislation in order to extend possibilities to carry out identity controls in border regions.

Article 78-2 of the code of criminal procedure now allows for controls "close to international train stations", not any more in zones opened to the public inside these stations only. The timeframe during which security forces can carry out identity checks at a same location in the 20-km strip of land from the internal land border has been lengthened from 6 to 12 consecutive hours. Moreover, law now allows ID checks from 10-kilometers to the most sensitive sea or air borders crossing points, these being designated by order of the administrative authority depending on their vulnerability and passenger traffic.

Nonetheless, in full respect of the Schengen Borders Code and of the EUCJ's jurisprudence, these measures cannot have an equivalent effect to a border control. This is why reestablishing internal border controls remains necessary.

Internal border controls have proved their efficiency to prevent terrorism. Besides their dissuasive character, they have since November 2015 permitted the surveillance of arrest of 78 549 individuals who were registered in European and national databases on security grounds.

They have also shown their relevance in the fight against document fraud.

Usage of false documents and usurpation of identities are frequently-used techniques for criminal networks in order to circulate inside the European Union. As it happens, detection of false documents and of usurpation of identities have increased by 152% at internal land border crossing points in 2017.

In order not to impair the principle of free-movement inside the Schengen area, maximum fluidity will be ensured while internal border controls are reestablished. Police staff reinforcements have been affected to airports. At land borders, mobile and fix patrols are carried out, essentially depending on risk analysis, as well as on exchange of information in the framework of bilateral or multilateral cooperation with other Member States.

The role of Police and Customs Cooperation Centers (PCCC) is to be underlined. On the basis of article 39, paragraph 5 of the Convention for the Implementation of the Schengen Agreement, agreements aiming at reinforcing police and customs cooperation have been signed with neighboring Member States taking part to the Agreement. They provide for the creation of PCCC facilitating the exchange of information between contracting parties. 10 PCCC are activated at internal borders with Belgium, Luxembourg, Germany, Switzerland, Swiss, Italy and Spain. This exchange of information is crucial to dimension and target control operations at the internal border sections where the risk is the highest.

Risk analyses are also shared with neighboring Member States in a bilateral framework, or through the operational cooperation platform of intelligence services of the Counter-Terrorism Group (CTG). They are regularly updated, depending on the situation and the concerned services (*police nationale, douane or gendarmerie nationale*). Such is the case, by way of example, for analysis shared between French police and gendarmerie and the Italian services at the border.

The combination of information-sharing with neighboring Member States and of recently adopted national measures with internal border controls will guarantee the absence of substantial impairing of the principle of free-movement, in full respect of the provisions of the Schengen Borders Code and in the perspective of a return back to a normal functioning of the European area of free movement.

The Interior Ministry will send a letter to its counterparts of neighbouring countries, so that their services act in cooperation with his as these border controls are carried out.

Pièce jointe n°2

Le bureau de l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (Anafé) a décidé, conformément à l'article 10 de ses statuts, de désigner son président Monsieur Alexandre MOREAU, pour ester en justice contre la décision du gouvernement français de « prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er novembre 2018 au 30 avril 2019 », révélée par la note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 3 octobre 2018.

Fait à Paris, le 29 novembre 2018
(Pour extrait certifié)

Alexandre Moreau
Président



ANAFÉ **STATUTS**

Titre I - Création

Article 1

A été créée le 22 décembre 1989 une association régie par la loi du 1er juillet 1901, dénommée Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers, et ci-après désignée dans les statuts par l'ANAFÉ.

Article 2

Le siège de l'association est au 21 ter rue Voltaire, 75011 Paris.
Il peut être transféré à tout autre endroit sur décision du conseil d'administration.

Titre II - Buts et Moyens d'action

Article 3

But : agir en faveur des droits des personnes qui se trouvent ou se sont trouvées en difficulté aux frontières.

Article 4

Moyens :

- a) l'association exerce son activité notamment dans chaque aéroport, port, autre zone frontalière ou d'attente ;
- b) elle sollicite des autorités compétentes l'accès à ces lieux et à toute personne à qui elle entend apporter aide et assistance.

L'Anafé exerce sa mission :

- en tant que centre-ressources pour un soutien direct et indirect et en tant qu'observatoire,
- à travers ses activités d'analyse, de communication et sensibilisation, et de plaidoyer.

Titre III -Composition

Article 5

L'association se compose de:

- ORGANISATIONS MEMBRES : toutes personnes morales ayant adhéré aux présents statuts, aux principes et à la mission de l'ANAFE et admises par décision à la majorité simple du conseil d'administration (membres présents ou représentés) délibérant sur proposition du bureau.
- MEMBRES INDIVIDUELLE.S : les personnes physiques ayant adhéré aux présents statuts, aux principes et à la mission de l'ANAFE et admises par décision à la majorité simple du conseil d'administration (membres présents ou représentés) délibérant sur proposition du bureau.

Article 5 bis

Une personne morale, en accord avec les présents statuts, acquiert la qualité de MEMBRE OBSERVATEUR après décision à la majorité simple du conseil d'administration (membres présents ou représentés). Le MEMBRE OBSERVATEUR ne peut être élu au conseil d'administration. Il est autorisé à participer aux activités de l'association et à l'assemblée générale mais ne dispose pas de droit de vote.

Article 6

La qualité de membre se perd par :

- la démission ou la renonciation, adressée par écrit au président,
- la dissolution, dans le cas des personnes morales,

le décès, dans le cas des personnes physiques,
la radiation prononcée par le conseil d'administration, à son initiative ou à la demande du bureau, pour motif tenant notamment au non-paiement de la cotisation annuelle, au défaut d'implication dans la vie de l'association, au non-respect des statuts et buts de l'association.

Le ou la membre faisant l'objet d'une procédure de radiation doit être invité.e, par lettre recommandée expédiée au moins un mois avant la réunion du conseil d'administration appelé à statuer sur son cas, à donner des explications par écrit à cette instance, ou à s'y faire entendre. En cas d'absence de réponse au jour de la réunion, le conseil d'administration peut décider de la radiation. La décision est prise à la majorité simple.

En cas d'urgence, le bureau peut décider la suspension provisoire d'un.e membre jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande de radiation.

Le ou la membre dont la radiation a été prononcée peut faire appel de cette décision auprès de la prochaine assemblée générale.

Titre IV - Administration et Fonctionnement

Article 7 : l'assemblée générale

L'assemblée générale se compose des membres de l'ANAFÉ à jour de leur cotisation.
Chaque organisation membre dispose de deux voix et chaque membre individuel.le dispose d'une voix.

Toute organisation membre à jour de sa cotisation est représentée à l'assemblée générale par la ou les personnes qu'elle désigne, lesquelles doivent être munies d'un pouvoir spécial.

Toute personne morale membre et à jour de sa cotisation peut se faire représenter à une assemblée générale par une autre personne morale membre et à jour de sa cotisation. A cette fin, la personne morale représentée établit un mandat spécifiant le nom de son représentant. Chaque mandat vaut pour une seule assemblée générale.

Une même personne morale représentante d'organisation membre ne peut détenir plus de trois pouvoirs d'autres personnes morales.

Toute personne physique, membre individuel.le, membre et à jour de sa cotisation, peut se faire représenter par une autre personne physique, membre individuel.le et à jour de sa cotisation. A cette fin, la personne représentée doit établir un mandat écrit de représentation spécifiant le nom de son/sa représentant.e. Chaque mandat vaut pour une seule assemblée générale.

Toute personne physique, membre individuel.le ne peut détenir plus de trois pouvoirs d'autres membres individuel,le.s.

L'assemblée générale se réunit au moins une fois par an en session ordinaire. La convocation à l'assemblée générale est adressée par le/a président.e à tous les membres au moins un mois avant la date fixée pour la réunion.

Elle précise l'ordre du jour, établi par le conseil d'administration. L'ordre du jour peut être modifié par l'assemblée générale. L'assemblée générale annuelle adopte le rapport moral, le bilan comptable de l'exercice, le rapport d'orientation et le budget pour l'exercice suivant. Elle élit le président et le trésorier et les membres du conseil d'administration.

Elle fixe le montant annuel des cotisations par catégories de membres sur proposition du conseil d'administration.

Le quorum est fixé à un tiers du nombre total des membres ayant voix délibérative et à jour de leur cotisation. Si le quorum n'est pas atteint, une autre AG doit être convoquée dans le mois qui suit avec le même ordre du jour. Elle siège sans quorum.

Les décisions de l'assemblée générale sont prises à la majorité simple des voix. Toutefois, le vote du budget requiert une majorité de 2/3 des voix et les décisions impliquant un engagement contractuel avec l'État, hors subventions, sont prises à l'unanimité des membres présents ou représentés.

Article 8 : le conseil d'administration

Le conseil d'administration, élu par l'assemblée générale, se compose au minimum de 8 membres et d'au plus 14 membres, dont :

- le/la président.e,
- le/ la trésorier.e.

Les membres associatifs constituent, au minimum, 50% du conseil d'administration.

Les candidatures peuvent être formulées jusqu'au jour de l'élection.

Chaque organisation membre dispose d'une voix et chaque membre individuel.le dispose d'une voix.

Le mandat des administrateurs/rices est d'un an. Il est reconductible.

Les salarié.e.s de l'ANAFÉ participent aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative, à l'exception des délibérations relatives à leur contrat de travail et si le conseil souhaite siéger à huis clos.

Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus. Entre autre, il est chargé de mettre en œuvre les décisions prises en AG. Il élit chaque année, parmi ses membres, un bureau constitué autour du ou de la président.e et du ou de la trésorier,ère.

Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre sur convocation du ou de la président.e, ou à la demande du quart au moins de ses membres, ou encore chaque fois que le bureau le juge utile.

La convocation du conseil d'administration est envoyée, sauf urgence, aux administrateurs/trices au moins une semaine avant la date fixée pour la réunion. Elle précise l'ordre du jour.

Tout membre du conseil d'administration peut se faire représenter à une réunion de ce dernier par un.e autre membre du conseil, de son organisation ou membre individuel.le. A cette fin, le/la membre représenté.e établit un mandat spécifiant le nom de son/sa représentant.e. Chaque mandat vaut pour une seule réunion du conseil d'administration.

Le quorum est fixé à un tiers du nombre des membres du conseil en exercice. Si le quorum n'est pas atteint, un autre conseil d'administration doit être convoqué dans le mois qui suit avec le même ordre du jour. Il siège sans quorum.

Les décisions sont prises à la majorité simple des administrateurs/rices présent.es ou représenté.es.

En cas d'égalité de voies, la voie du président est prépondérante.

Article 9 : le bureau

Les membres du bureau, à l'exception du ou de la président.e et du ou de la trésorier.e, sont élus chaque année par le conseil d'administration parmi ses membres ayant voix délibérative. Outre le ou la président.e, le bureau comprend un.e trésorier.e, un ou des vice-président.e.s et, éventuellement, un.e trésorier.e-adjoint.e, ainsi que d'autres membres dont le nombre est fixé chaque année par le conseil d'administration.

Les salarié.es de l'ANAFÉ siègent au bureau avec voix consultative, sauf en ce qui concerne les questions relatives à leur contrat de travail et si le bureau décide de siéger à huis clos.

Le bureau se réunit sur convocation du ou de la président.e et sur l'ordre du jour fixé par lui/elle. Sauf à rendre compte au conseil d'administration, le bureau prend les décisions nécessaires à la mise en œuvre des orientations prises par ledit conseil et l'assemblée générale.

Article 10 : le ou la président.e et le ou la trésorier.e

Le ou la président.e et le ou la trésorier.e sont élu.e.s chaque année par l'assemblée générale. Ils/Elles sont rééligibles.

S'il ou elle est élu.e parmi les membres de l'assemblée générale désigné.e.s par une personne morale, le ou la président.e cesse de représenter celle-ci dès son élection et est immédiatement remplacé.e. Il en est de même pour le ou la trésorier.e.

Le ou la vice-président.e désigné.e par le bureau supplée le ou la président.e, en cas de démission, d'absence de président.e ou d'empêchement de celui-ci/celle-ci, jusqu'à l'élection de son ou sa successeur.e.

Le ou la président.e a pouvoir de représenter l'ANAFÉ en justice sur délibération du bureau, et dans tous les actes de la vie civile, à charge de rendre compte au bureau et au conseil d'administration.
Il/Elle peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un.e membre du bureau et/ou il/elle peut déléguer ces pouvoirs à un.e salarié.e.
Il/Elle ordonnance les dépenses de l'ANAFÉ.

Article 11 : les ressources de l'ANAFE

Les ressources financières de l'ANAFÉ se composent:

- des cotisations versées par ses membres, qui sont fixées chaque année par l'assemblée générale,
- des souscriptions,
- des subventions accordées par l'État, les collectivités locales ou tout autre organisme public ou privé,
- des dons et legs,
- du produit des ventes,
- du montant des abonnements aux publications de l'ANAFÉ,
- de toutes autres recettes autorisées par la loi et les règlements en vigueur.

Titre V - Durée, Modification des statuts et Dissolution

Article 12 : durée

La durée de l'ANAFÉ est illimitée.

Article 13 : modification des statuts

Les modifications aux présents statuts sont votées par une assemblée générale extraordinaire, statuant à la majorité des deux tiers des votant.e.s, et convoquée comme il est dit à l'article 8. Les mandats de représentation sont admis comme prévu à l'article 8. Le quorum est fixé aux deux tiers des membres de l'ANAFÉ à jour de leur cotisation. Si le quorum n'est pas atteint, une nouvelle assemblée générale extraordinaire est convoquée dans le délai de trois mois. Elle statue selon les termes de l'article 8.

Article 14 : dissolution de l'ANAFE

La dissolution de l'ANAFÉ ne peut être prononcée que par une assemblée générale extraordinaire, spécialement convoquée à cet effet et statuant à la majorité des deux tiers des votant.e.s. Les mandats de représentation sont admis comme prévu à l'article 7.

Le quorum est fixé aux deux tiers des membres de l'ANAFÉ à jour de leur cotisation. Si le quorum n'est pas atteint, une nouvelle assemblée générale extraordinaire est convoquée dans le délai de trois mois. Elle siège sans quorum.

En cas de dissolution, l'assemblée générale extraordinaire qui la prononce :

- désigne un.e ou plusieurs commissaires chargé.e.s de la liquidation des biens de l'ANAFÉ,
- le cas échéant, attribue l'actif net à une ou plusieurs associations poursuivant des buts similaires à ceux de l'ANAFÉ.

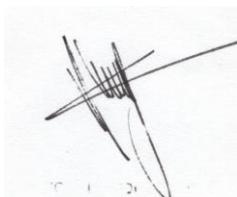
Article 15

L'ANAFÉ pourra se doter d'un règlement intérieur qui sera soumis pour approbation à l'assemblée générale.

Modification adoptée le 2 décembre 2016



Claude Penotet, Trésorier



Christophe Levy, membre du conseil d'administration

Pièce jointe n°3

Extrait des délibérations du bureau

Le bureau du Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (GISTI), réuni le 29 novembre 2018 au siège de l'association (3 villa Marcès, 75011 Paris), a décidé, conformément à l'article 11 de ses statuts,

- d'autoriser Vanina Rochiccioli, sa présidente, à déposer un recours en annulation devant le Conseil d'État contre la décision, non datée, du Premier ministre de « prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes du 1^{er} novembre 2018 au 30 avril 2019 », révélée par la note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 3 octobre 2018.

Fait à Paris, le 29 novembre 2018.

Extrait certifié conforme à l'original.



Danièle Lochak
Membre du bureau

STATUTS DU GISTI

JO du 06/07/1973 : déclaration
JO du 11/12/1977 : additif à l'objet
Délibération AG du 31/05/90 : additif à l'article 4
JO du 26/02/1992 : changement d'adresse
JO du 30/12/1992 : additif à l'objet
JO du 09/10/1996 : changement d'adresse et de titre
Délibération AG du 26/06/97 : modification des statuts (objet inchangé)
JO du 15/11/2003 : additif à l'objet
Délibération AG du 21/05/2011
Délibération AG du 2/06/2012

Objet

Art. 1er. - Le Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901, a pour objet :

- de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ;
- d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;
- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;
- de promouvoir la liberté de circulation.

Le siège du Gisti est au 3, villa Marcès, 75011 Paris. Il peut être transféré sur décision du bureau.

La durée de l'association est illimitée.

Membres

Art. 2. - Les demandes d'adhésion sont adressées au siège de l'association. Le bureau se prononce sur ces demandes.

Les salariés et salariées du Gisti sont membres de droit de l'association, sauf décision contraire de leur part.

Art. 3. - La qualité de membre se perd :

1. par démission adressée au président ou à la présidente ;
2. sur décision du bureau, pour défaut de paiement de la cotisation ;
3. par radiation prononcée par l'assemblée générale pour motif grave, la personne intéressée ayant été préalablement invité à s'expliquer.

Finances

Art. 4. - Les ressources du Gisti se composent :

1. des cotisations et dons de ses membres. Le montant des cotisations est fixé par le bureau ;
2. des subventions des collectivités publiques ;
3. des économies réalisées sur le budget annuel antérieur ;
4. de toute autre ressource autorisée.

L'association s'engage à présenter ses registres et pièces de comptabilité sur toute

réquisition du ministre de l'Intérieur ou du préfet en ce qui concerne l'emploi des libéralités qu'elle serait autorisée à recevoir et à adresser au préfet un rapport annuel sur sa situation et sur ses comptes ainsi qu'à laisser visiter son établissement par les délégués des ministres compétents et à rendre compte du fonctionnement dudit établissement.

Art. 5. - Il est tenu une comptabilité deniers à jour par créances et par dettes ainsi qu'une comptabilité correspondant aux différents secteurs d'intervention du Gisti.

Administration

Art. 6. - Le Gisti est administré par un bureau composé d'au moins sept membres non salariés de l'association, dont une présidente ou un président, une ou un secrétaire général et une trésorière ou un trésorier. La présidente ou le président, la ou le secrétaire général, la trésorière ou le trésorier et les autres membres du bureau sont élus pour un an au scrutin secret par l'assemblée générale. Ils sont rééligibles.

Pour être élu au bureau, il faut avoir obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés.

Art. 7. - L'assemblée générale peut désigner, parmi les membres du bureau, une vice-présidente ou un vice-président, une ou un secrétaire général adjoint, une trésorière ou un trésorier adjoint. Elle peut attribuer aux anciens présidents ou anciennes présidentes le titre de président ou présidente honoraire.

Art. 8. - Le bureau peut être démis par l'assemblée générale sur proposition d'un quart des membres du Gisti. L'assemblée générale ne peut délibérer sur cette proposition que si la moitié au moins de ses membres est présente. Le vote a lieu à la majorité des deux tiers des membres présents.

Art. 9. - Le bureau se réunit au moins une fois par mois et toutes les fois qu'il est convoqué par le président ou la présidente. Le bureau délibère valablement si les deux tiers de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des membres présents.

Art. 10. - Le bureau est investi de tous pouvoirs pour prendre les décisions qui ne sont pas réservées à l'assemblée générale.

Art. 11. - La présidente ou le président convoque le bureau et l'assemblée générale. Elle ou il représente le Gisti dans tous les actes de la vie civile. Elle ou il peut notamment ester en justice, comme demandeur ou comme défendeur, avec l'autorisation du bureau. Elle ou il en réfère à la prochaine assemblée générale. En cas d'empêchement, la présidente ou le président peut être suppléé par un autre membre du bureau.

Art. 12. - Le trésorier est chargé de la comptabilité et de la gestion des ressources du Gisti. Au même titre que la présidente ou le président, elle ou il ordonnance les dépenses et représente le Gisti auprès des organismes financiers ou bancaires.

Assemblée générale

Art. 13. - L'assemblée générale se compose de tous les membres du Gisti à jour de leur cotisation. Elle se réunit au moins une fois par an et toutes les fois qu'elle est convoquée par le président ou la présidente à la demande du bureau ou d'un quart des membres de l'association. L'assemblée générale définit les grandes orientations de l'association. Chaque année, elle approuve le bilan d'activité et le rapport financier et procède au renouvellement du bureau.

Art. 14. - L'ordre du jour de l'assemblée générale est établi par le bureau. Il doit être communiqué aux membres de l'association au moins une semaine à l'avance. Il peut

toutefois être complété, en cas d'urgence, sur proposition du bureau, à moins qu'un quart au moins des membres présents ne s'y oppose. Une question doit également être inscrite à l'ordre du jour si un quart au moins des membres présents en fait la demande.

Art. 15. - Sauf disposition contraire des présents statuts, l'assemblée générale délibère valablement si le tiers au moins de ses membres est présent. Si le quorum n'est pas réuni, le président ou la présidente peut convoquer, dans le mois qui suit, une nouvelle assemblée générale, qui délibère valablement sans condition de quorum.

Modification des statuts

Art. 16. - Les statuts peuvent être modifiés par l'assemblée générale sur proposition du bureau ou d'un quart des membres du Gisti. Les propositions de modification doivent être adressées aux membres au moins une semaine avant la réunion. L'assemblée générale ne peut délibérer sur la modification des statuts que si la moitié au moins de ses membres est présente ou représentée, chaque participant à l'assemblée générale ne pouvant recevoir plus d'une délégation de vote. La modification des statuts doit être approuvée à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés. Si le quorum n'est pas réuni, le président ou la présidente peut convoquer, dans le mois qui suit, une nouvelle assemblée générale, qui délibère valablement sans condition de quorum.

Dissolution

Art. 17. - La dissolution du Gisti peut être prononcée selon les mêmes formalités que celles prévues à l'article précédent. La liquidation s'opère conformément aux prescriptions légales. L'actif éventuel sera attribué par l'assemblée générale qui aura prononcé la dissolution à une association ayant un objet similaire.

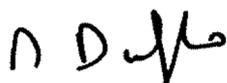
Vanina Rochiccioli

Présidente



Marie Duflo

Secrétaire générale



Pièce jointe n°4

N° 639

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 4 juillet 2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique,

Président

M. Bernard CAZEAU,

Rapporteuse

Mme Sylvie GOY-CHAVENT,

Sénateurs

(1) Cette commission d'enquête est composée de : M. Bernard Cazeau, *président* ; Mme Sylvie Goy-Chavent, *rapporteuse* ; Mme Esther Benbassa, M. Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Marc-Philippe Daubresse, Alain Fouché, Jean-Noël Guérini, Rachid Temal, *vice-présidents* ; Mme Martine Berthet, M. Philippe Bonnacarrère, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, M. Jacques Genest, Mme Marie-Pierre de la Gontrie, MM. Laurent Lafon, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Rachel Mazuir, Ladislas Poniatowski, André Reichardt, Hugues Saury.

C'est pourquoi **la disparition complète de l'État islamique, au moins sous sa forme idéologique, ne paraît pas envisageable à court terme.**

Cette idéologie continue même de représenter une menace – la principale menace dans le contexte actuel – en France.

B. LA FRANCE EST AUJOURD'HUI CONFRONTÉE À UNE MENACE TERRORISTE DE NATURE ESSENTIELLEMENT ENDOGÈNE

Du fait de l'échec du projet califal porté par l'organisation État islamique et de l'amointrissement corrélatif de ses capacités à projeter des opérations extérieures, **les mouvances endogènes apparaissent désormais comme la principale source de menace terroriste contre le territoire national.**

Les services de renseignement estiment que même si de plus en plus d'attentats sont déjoués, le niveau de la menace n'en est pas pour autant abaissé, dans la mesure où la volonté de frapper notre territoire reste intacte.

Dans ce contexte, la menace endogène reste particulièrement visible et redoutée en raison de la forte létalité associée aux séries d'attentats qui se sont succédé sur notre territoire. Celle spécifiquement liée aux individus de retour de la zone syro-irakienne, les *retournees*, apparaît cependant moins importante qu'il n'a pu l'être craindre, et – au moins à court et moyen termes – largement sous le contrôle des pouvoirs publics. La **recrudescence des attaques dites « inspirées »**, qui font partie intégrante de la propagande de *Daech*, tend cependant à démontrer la **permanence des phénomènes de radicalisation sur notre territoire.**

1. La menace endogène a déjà fortement frappé notre territoire

- Si la France a déjà connu des vagues d'attentats par le passé, **ceux commandités ou revendiqués par l'État islamique (EI) présentent un caractère inédit en raison de leur particulière létalité.**

Depuis les attentats de janvier 2015 jusqu'aux attaques de Carcassonne et de Trèbes, survenues le 23 mars 2018, la France a fait l'objet de **14 attaques terroristes abouties** et de 17 attentats échoués, qui ont causé **246 morts** et plusieurs centaines de blessés. Les attentats ayant occasionné le plus grand nombre de victimes sont l'attaque contre *Charlie Hebdo* et l'Hyper Casher de la porte de Vincennes (17 morts), les attentats du 13 novembre 2015 (130 morts) et l'attentat de Nice du 14 juillet 2016 (86 morts).

Depuis 2015, **2 305 victimes blessées** ont été recensées par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du secrétariat général du ministère de la justice.

Les services de renseignement relèvent que les attaques commises en 2017 ont été d'une moindre intensité (3 morts et 6 blessés) qu'au cours des années précédentes (149 morts en 2015 et 89 morts en 2016).

À l'exception de l'attentat contre *Charlie-Hebdo* du 7 janvier 2015, ces attaques relevant de la mouvance islamiste sont imputables, comme commanditaire ou source d'inspiration, à l'EI.

Depuis 2014, **66 projets terroristes ont par ailleurs été déjoués** après avoir été mis à jour dans le cadre de procédures judiciaires conduites par la juridiction parisienne spécialisée, dont 20 en 2017.

- Le caractère inédit des attentats revendiqués par l'EI tient également à **leur caractère protéiforme**. Tandis que certains attentats dits « de commando », exportés par l'EI sur notre territoire à l'image des attaques du 13 novembre 2015, apparaissent **militairement et logistiquement très sophistiqués**, d'autres résultent des **passages à l'acte d'acteurs plus isolés recourant à des moyens d'action rudimentaires**. Ces attentats **inspirés ou « d'initiative »**, **qui sont aujourd'hui les plus nombreux**, ne présentent pas nécessairement de lien opérationnel très poussé avec une organisation terroriste ; leurs auteurs, souvent psychologiquement instables, peuvent cependant être destinataires de consignes de passage à l'acte ou être animés par les messages relayés par la propagande djihadiste.

En témoignent, par exemple, l'assassinat de deux policiers à Magnanville, le 13 juin 2016, l'attentat perpétré sur la Promenade des Anglais à Nice, le 14 juillet 2016, l'assassinat d'un prêtre à Saint-Étienne-du-Rouvray, le 26 juillet 2016, l'assassinat de deux jeunes femmes à la gare Saint-Charles de Marseille, le 1^{er} octobre 2017, et, enfin, les récents attentats de Trèbes et Carcassonne.

- La France se distingue parmi les pays européens par le fait que les attaques perpétrées ou déjouées sur son territoire **ciblent régulièrement des représentants de l'autorité publique** – qu'il s'agisse de policiers, de militaires ou encore de personnels pénitentiaires. Neuf des onze attentats aboutis ou échoués en 2017 ont ainsi visé des militaires ou des policiers.

Les actions terroristes recensées au cours des dernières années se concentrent **principalement sur le territoire de Paris et de sa « petite couronne »** : 9 des 11 attentats aboutis ou échoués en 2017 se sont produits sur cette zone.

2. Le cas des *returnees* : un traitement spécifique et complet qui réduit la menace

Même si les *returnees* ont, non sans raisons, focalisé l'attention, il semblerait qu'ils ne constituent pas la source principale de la menace du fait des mesures prises pour maîtriser ce phénomène.

a) *D'un point de vue numérique, la menace liée aux returnees apparaît moins importante que redouté*

Aucun phénomène de retour massif n'a été observé, alors que le contingent des candidats potentiels au retour tend à se réduire.

Votre commission d'enquête a pu constater que le phénomène des *returnees* est, d'un point de vue numérique, **beaucoup moins important que le nombre des départs sur la zone irako-syrienne ne pouvait le faire redouter.**

- Au 8 mars 2018, les services de renseignement recensaient **335 individus présents sur le territoire national après avoir effectué un séjour en zone syro-irakienne**, dont 258 adultes : 186 hommes, 72 femmes et 77 mineurs.

- À ces retours volontaires s'ajoutent les cas des personnes rapatriées depuis l'étranger par les autorités publiques.

193 personnes ont fait l'objet d'un rapatriement organisé sur le territoire français dans le cadre du « protocole Cazeneuve », c'est-à-dire de la procédure franco-turque de coordination et de sécurisation des retours de ressortissants ou résidents français interpellés en Turquie et impliqués dans les filières syro-irakiennes, mise en place en septembre 2014. 7 ressortissants français sont par ailleurs actuellement retenus dans les centres de rétention turcs.

Il faut ajouter à ces chiffres ceux des ressortissants ou résidents français rapatriés depuis la Turquie par les services judiciaires français. 53 personnes qui soit avaient séjourné en zone de conflit, soit avaient eu des velléités contrariées de départ ont ainsi été rapatriées en 2016 ; ce nombre est descendu à 22 en 2017.

- Le contingent des candidats au retour est par ailleurs mécaniquement réduit par le nombre des morts sur zone et celui des personnes détenues ou prisonnières sur place, qui s'ajoutent au tarissement des arrivées.

Au 6 mars 2018, les services estimaient à **300 le nombre d'individus français, ou résidant sur le territoire français, présumés décédés sur zone**. En raison de la difficulté des services opérationnels à établir formellement la mort de djihadistes en zone de guerre, il est cependant probable que ce chiffre soit à reconsidérer à la hausse. Le nombre de Français morts en Irak et en Syrie a connu une forte croissance à compter de l'année 2015, en raison des combats menés par l'EI pour la reprise de villes stratégiques ou symboliques telles que Kobané, Sinjar ou Ramadi, et des campagnes de bombardements opérées par la coalition internationale et la Russie.

Par ailleurs, parmi les 727 ressortissants ou résidents toujours présents sur place, **49 sont détenus par les autorités locales** (parmi lesquels 25 hommes et 24 femmes).

Reste le cas des djihadistes français et de leurs familles ayant été faits prisonniers par les forces kurdes, irakiennes et syriennes, et parmi lesquels on compte une majorité de femmes et d'enfants. Ces situations ont été illustrées dans les médias par la vidéo d'une ressortissante française, Émilie König, et de trois de ses enfants détenus par les Kurdes présents en Syrie. Cette ressortissante est soupçonnée d'avoir recruté, *via* les réseaux sociaux, de nombreuses femmes pour le compte de *Daech*. Une centaine de personnes se trouveraient actuellement dans cette situation.

Pour l'avenir, le scénario d'un retour massif des ressortissants français présents sur zone n'est pas privilégié par les services de renseignement.

- On observe **une forte diminution du nombre d'individus revenant de la zone de combats** sur le territoire français au cours dernières années : ils étaient **53 en 2015, 17 en 2016, et seulement 10 en 2017**.

Selon les services, cette décélération des retours s'explique notamment par la détérioration de la situation sécuritaire sur place, par le renforcement du contrôle exercé par l'organisation État islamique sur le territoire qu'elle occupe ainsi que sur ses combattants étrangers, par le renforcement des obstacles administratifs au retour, et plus généralement par le taux d'attrition de plus en plus élevé de l'organisation.

Le suivi des activités du contingent français sur zone indique par ailleurs **qu'une partie des individus présents sur place continuent de concevoir leur départ de France comme un projet définitif**. Beaucoup d'entre eux excluent toute idée de retour en raison de l'hostilité prétendue de la France à l'égard des musulmans, ainsi qu'en raison des poursuites judiciaires auxquelles ils seraient exposés.

- Dans ce contexte, **un retour massif des ressortissants français partis sur zone ne constitue pas le scénario privilégié par les services de renseignement.**

Il est cependant probable qu'une partie du contingent tentera de regagner le territoire national au cours des prochaines années. Selon les services, un **nombre croissant de volontaires présents sur zone fait ainsi entendre des velléités de retour**, principalement en raison de l'effondrement du califat et de la désillusion née de la confrontation à la réalité du terrain. Un nombre croissant de veuves de combattants souhaite également revenir en France avec leurs enfants. Le retour progressif à la clandestinité de l'EI a dans le même temps significativement affaibli la capacité de contrôle de l'organisation sur ses membres.

- Cette limitation quantitative du phénomène des retours se traduit également par la **faible représentation des *returnees* dans la population carcérale**. Sur les 511 détenus pour des faits liés au terrorisme islamiste (dits « TIS » par l'administration pénitentiaire), qui ne représentent que 0,73 % de l'ensemble des détenus, on ne compte en effet que 140 *returnees*.

Note d'analyse

Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence Conséquences en zone d'attente

Avant-propos

LES CONSEQUENCES DE L'ETAT D'URGENCE EN ZONE D'ATTENTE

L'état du droit

Etat d'urgence et respect des conventions internationales
Les conditions de mise en œuvre
Aperçu des pouvoirs octroyés par le régime d'état d'urgence

L'état d'urgence dans les lieux d'enfermement des étrangers

LE RETABLISSEMENT DES CONTROLES AUX FRONTIERES INTERNES : FONDEMENTS ET CONSEQUENCES EN ZONE D'ENFERMEMENT

L'état du droit

La construction progressive de l'« acquis Schengen »
La réintroduction des contrôles aux frontières internes : une possibilité réglementée

Le rétablissement en France des contrôles aux frontières intérieures

Pratiques françaises de réintroduction des contrôles aux frontières : l'exemple de la frontière franco-italienne
Situation au sein de l'ensemble des frontières intérieures françaises depuis novembre 2015

L'impact du rétablissement des frontières internes en zone d'attente

Des contrôles ciblés et discriminatoires

Le rétablissement en France des contrôles aux frontières intérieures

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures entre le 13 novembre et le 13 décembre 2015 a été notifié à la Commission par la France dans le cadre de la COP21, puis cette disposition a été prolongée avec la proclamation de l'état d'urgence suite aux attentats du 13 novembre. Il est important de noter, néanmoins, que la pratique à la frontière franco-italienne et les diverses décisions du ministère de l'intérieur font état d'un rétablissement, dans les faits, antérieur à novembre 2015.

Pratiques françaises de réintroduction des contrôles aux frontières : l'exemple de la frontière franco-italienne

La pratique du rétablissement des contrôles aux frontières internes, souvent appelée « fermeture des frontières » au gré de craintes sécuritaires de la part des dirigeants français a connu de multiples résurgences. Ainsi, en 2011 déjà, l'Anafé et le Gisti²⁷ s'inquiétaient et apostrophaient le gouvernement sur le cas de la frontière franco-italienne.

En effet, face à l'annonce de l'Italie le 5 avril 2011 de délivrer des titres de séjour « à titre humanitaire » aux « citoyens de pays d'Afrique du nord » débarqués à Lampedusa, la France avait réagi en adoptant une circulaire²⁸ imposant aux étrangers titulaires de titres de séjour délivrés par d'autres Etats membres de l'espace Schengen de se soumettre à des conditions supplémentaires, notamment de ressources, afin de franchir les frontières internes du territoire français. Cette circulaire n'entre pas à proprement parler dans le cadre de la réintroduction des contrôles aux frontières internes dans la mesure où la France ne la notifie pas à la Commission comme telle et du fait que cette dernière considère que les mesures mises en œuvre par cette circulaire entrent dans le cadre des vérifications d'identité autorisées par l'article 23 du CFS²⁹.

La multiplication des contrôles frontaliers discriminatoires et la violation manifeste des règles du code frontières Schengen ont néanmoins pu être constatées de manière récurrente par les nombreuses associations intervenants sur place ou s'intéressant à cette problématique, et notamment par l'Anafé et le Gisti lors d'une mission commune en 2011 et par l'Anafé en 2015 lors d'une nouvelle mission à la frontière franco-italienne.

Depuis le 11 juin 2015, de nombreux contrôles d'identité, de titres de séjour ou de circulation ont été opérés par les forces de l'ordre dans les Alpes-Maritimes. Cela fait suite à une décision non publiée du ministère de l'intérieur « d'instaurer à la frontière franco-italienne et dans les trains en

Privation de liberté à la frontière franco-italienne

Depuis 2015, un autre point de passage frontalier était tenu par la PAF (police aux frontières). Il était constitué d'« algecos », appelés « blocs modulaires climatisés » par la PAF, qui auraient servi à maintenir les personnes le temps de leur refuser l'entrée sur le territoire français et de les renvoyer à Vintimille. Le statut juridique - et donc légal - de ce point de passage est flou et les associations locales n'ont pas reçu de réponses malgré leurs demandes répétées auprès des autorités - une visiteuse de zone d'attente détentrice d'une habilitation délivrée par le ministère de l'intérieur n'ayant pas été autorisée à y entrer.

Il semble que cet espace n'était ni une zone d'attente, ni un centre de rétention, ni une salle de garde à vue. Rappelons que le régime de la zone d'attente (ZA) s'applique aux personnes en provenance d'un Etat « hors Schengen », sauf en cas de rétablissement des contrôles aux frontières¹. Les articles L. 221-1 et suivants du CESEDA (code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile) prévoient qu'une zone d'attente peut être créée dès que l'administration constate un « groupe d'au moins 10 étrangers arrivant à la frontière en-dehors d'un poste frontalier ». Cette zone s'étend du lieu de découverte du groupe au point de passage frontalier le plus proche.

Or, les informations recueillies semblent montrer que l'article L.221-1 n'était pas la base légale de la privation de liberté dans les « algecos », et la procédure devant être suivie en zone d'attente n'était pas celle appliquée par la PAF. En effet, il semble que les personnes qui parvenaient à être libérées de ces containers n'avaient aucun document administratif et qu'aucune procédure légale (administrative ou judiciaire) n'avait été suivie, ni dans le cas de leur admission, ni dans celui de leur renvoi. Les « algecos » ont subi des travaux pour leur permettre d'accueillir une quarantaine de personnes. Aucun représentant de la société civile n'ayant été autorisé à y entrer, les conditions de maintien et la procédure applicable restent très opaques.

²⁷ « L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne », Rapport d'observations de l'Anafé et du Gisti, suite à une mission exploratoire commune à la frontière franco-italienne, 2011, <http://www.anafe.org/spip.php?article132>

²⁸ Circulaire du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration du 6 avril 2011, <http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/110407-circulaire-queant.pdf>

²⁹ Réponses de la Commission aux questions parlementaires P-004341/2011 du 2 juin 2011, et E-003462/2011 du 11 avril 2011.

provenance de celle-ci des contrôles frontaliers [...] à l'égard des personnes d'"apparence migrante" »³⁰. Ces contrôles systématiques sont considérés, par les acteurs associatifs mobilisés, comme étant contraires au règlement du 15 mars 2006 qui établissait le code communautaire relatif au franchissement des frontières. Ainsi, en juin 2015, l'Anafé, le Gisti, la Cimade et l'ADDE (Avocats pour la défense des droits des étrangers) ont déposé une requête en référé-liberté au Conseil d'Etat afin d'enjoindre le ministère de l'intérieur à mettre fin aux contrôles frontaliers permanents et discriminatoires à l'égard des migrants traversant la frontière franco-italienne, ainsi que dans les trains provenant d'Italie. Par une ordonnance du 29 juin 2015, le Conseil d'Etat a rejeté la requête³¹.

La frontière française reste depuis lors inaccessible pour de nombreux migrants qui souhaitent, pour la majorité d'entre eux, traverser le territoire français afin de se rendre dans les pays plus au nord de l'Europe. De plus, de nombreux témoignages de migrants, recueillis par des associations et bénévoles sur place, ont fait état de la multiplication des contrôles dits « au faciès », et donc discriminatoires. Cette situation est toujours patente. Selon les témoignages de migrants, associations et bénévoles, les personnes essayant de franchir la frontière sont systématiquement arrêtées par les policiers à toute heure du jour ou de la nuit, à Menton ou ailleurs, et sont ramenées à la frontière. À la gare de Menton Garavan, il est fait état d'une présence permanente de policiers et de CRS qui attendent les migrants arrivés par train et procèdent alors à des contrôles d'identité systématiques. Les forces de l'ordre font alors descendre les migrants, avant de les renvoyer vers l'Italie dans un train retour, et ce sans se soucier du respect de la procédure ou de la volonté de la personne de déposer une demande d'asile.

Les derniers témoignages recueillis semblent faire état d'une détérioration de la situation des deux côtés de la frontière, et le rapport de mission d'Amnesty International France paru en février 2017³² confirme cette situation. Amnesty International dresse ainsi un état des lieux alarmant de la situation à la frontière franco-italienne : dans la plupart des cas, les migrants se retrouvent privés de la possibilité d'exercer leurs droits, notamment celui de demander l'asile. La condition des mineurs est particulièrement dramatique, et plusieurs témoignages font état de violence de la part des autorités françaises et italiennes à l'encontre des migrants.

Il est important de souligner ici que le rétablissement des contrôles à la frontière franco-italienne est antérieur à novembre 2015, et que les dérives constatées le sont également.

Situation au sein de l'ensemble des frontières intérieures françaises depuis novembre 2015

Les contrôles aux frontières systématiques en France ont été réintroduits non pas pour faire face aux conséquences des attentats du 13 novembre mais, initialement, en vue de l'organisation de la COP21. Ce n'est pas la première fois qu'un Etat européen organisateur d'une conférence internationale ferme ses frontières pour empêcher, notamment, des manifestants d'autres Etats de pénétrer le territoire. Après les attentats du 13 novembre et en parallèle de la mise en place de l'état d'urgence, le rétablissement des contrôles a été prolongé jusqu'à ce jour.

Le rétablissement des contrôles tel qu'il est mis en place depuis novembre 2015 est initialement fondé sur les articles 23 et 24 du CFS dans sa version issue du règlement 562/2006 puis sur les articles 25, 26, 27 du CFS dans sa version consolidée de 2016. La durée annoncée du rétablissement varie de un mois à six mois.

Conformément aux dispositions du CFS, la France a régulièrement envoyé des notifications afin d'informer les instances européennes ainsi que les autres Etats de l'espace Schengen de ce rétablissement³³. Dans le cas des prolongations récentes du rétablissement des contrôles, les

³⁰ Requête en référé liberté au Conseil d'Etat du GISTI, de la Cimade, de l'ADDE et de l'Anafé, 22 juin 2015, <http://www.gisti.org/spip.php?article4981>

³¹ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Ordonnance-du-29-juin-2015-Groupe-d-information-et-de-soutien-des-immigre.e.s-GISTI-et-autres>

³² Amnesty International France, *Des contrôles aux confins du droit. Violation des droits humains à la frontière avec l'Italie. Synthèse de mission d'observation*, février 2017, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F97f9ee3c-f7f6-4549-bf7d-d04483c7ec01_aif_synthese_mission+a+la+frontiere+franco-italienne_2017_fr+.pdf

³³ Il est possible de consulter la liste des dérogations et des décisions de rétablissement du contrôle aux frontières sur le site du Conseil de l'Union européenne.

justifications avancées sont généralement les mêmes que celles qui ont été données pour légitimer les différentes prorogations de l'état d'urgence au plan interne (menace terroriste, événement sportif, attentats de Nice,...). L'état d'urgence lui-même est parfois utilisé comme justification au rétablissement des contrôles aux frontières, dans la mesure où il peut être invoqué en tant que tel (sans mentionner les éléments qui motivent sa mise en place) pour justifier le rétablissement des contrôles lors de la notification aux instances européennes.

Date de la notification	Période visée
16 octobre 2015	13 novembre – 13 décembre 2015
8 décembre 2015	14 décembre 2015 – 26 février 2016 (2 mois)
8 février 2016	27 février – 27 mars 2016
18 mars 2016	28 mars – 26 avril 2016
26 avril 2016	27 avril – 26 mai 2016
26 mai 2016	27 mai – 26 juillet 2016 (2 mois)
26 juillet 2016	27 juillet – 26 janvier 2017 (6 mois)
27 décembre 2016	27 janvier – 15 juillet 2017

Rétablir les contrôles aux frontières revient en pratique à ne plus se reposer uniquement sur le système de contrôle des frontières extérieures commun aux Etats membres de l'espace Schengen, système qui repose sur un dispositif complexe d'outils et de fichiers³⁴ permettant d'identifier les arrivants et de surveiller les frontières. Les fichiers européens et nationaux se superposent. Ce sont des bases de données communes, qui viennent parfois compléter certains outils de gestion des frontières : par exemple, le règlement Dublin III, mis en place pour coordonner à l'échelle européenne le traitement des demandes d'asile, fonctionne grâce au fichier Eurodac.

Avec le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, l'Etat membre concerné ne se soustrait pas à ce système-là mais le complète avec une reprise de la gestion en interne des frontières nationales.

A la frontière franco-italienne, le rétablissement des contrôles n'est pas une nouveauté³⁵. Pour autant, la notification aux instances européennes du rétablissement officiel pour l'ensemble du territoire français des contrôles aux frontières intérieures en novembre 2015 a eu des conséquences notables.

En effet depuis cette date, les autorités procèdent à des contrôles systématiques à plusieurs points de passage autorisés (PPA)³⁶.

Elles doivent pour cela respecter certaines garanties procédurales : notification par écrit du refus d'entrée, interprétariat dans une langue que la personne comprend, *etc.* Ainsi, si le rétablissement des contrôles aux frontières sert d'alibi aux contrôles systématiques, dans son rapport de février 2017³⁷,

Les points de passages frontaliers (PPF) et les points de passage autorisés (PPA)

Les points de passage frontaliers sont les seuls points où les frontières extérieures de l'espace Schengen peuvent être franchies, aux heures d'ouvertures fixées. Selon la liste publiée le 29 octobre 2016 au journal officiel de l'UE, on en dénombre 118 aux frontières françaises. Ils sont gérés par la Direction centrale de la police aux frontières et par la Direction générale des douanes et des droits indirects.

Il ne faut pas les confondre avec les points de passage autorisés, qui sont déclarés dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. En France, 285 PPA ont été activés depuis le 13 novembre 2015. Le dispositif des PPA est constitué d'une part de points de contrôles fixes (par exemple la gare de Menton Garavan), et d'autre part de zones surveillées par des patrouilles mobiles, de manière dynamique, ponctuelle, ciblée et pragmatique, sur la base de signalements des services de renseignement et des polices étrangères. Dans les deux cas, les contrôles systématiques sont autorisés. L'article 27 du code frontière Schengen, qui définit la procédure de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures prévoit que le nom des PPA doit être fourni aux Etats membres et à la Commission.

Source : http://www.senat.fr/rap/r16-484/r16-484_mono.html

³⁴ Exemples de fichiers : VIS (système d'information sur les visas), FNT (fichier national transfrontalier : il permet aux entreprises de transport de transmettre des documents de voyage et des visas), FNAD (fichier des non admis), SIS (système d'information Schengen, qui permet de lutter contre l'immigration dite « illégale ». On peut aussi citer les visas biométriques qui se généralisent.

³⁵ *Op. cit.*

³⁶ La liste des PPA est disponible sur : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15181-2015-INIT/en/pdf>

³⁷ https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F97f9ee3c-f7f6-4549-bf7d-d04483c7ec01_aif_synthese_mission+a+la+frontiere+franco-italienne_2017_fr+.pdf

Amnesty International témoigne des défaillances dans l'application des procédures, encore nombreuses dans cette zone, et rappelle que « *le rétablissement de ces contrôles aux frontières ne signifie pas pour autant un blanc-seing pour renvoyer sans formalité les personnes vers l'Italie* ».

On remarque que, contrairement aux autres Etats qui ont rétabli le contrôle à leurs frontières, la France est traitée comme un cas particulier par les instances européennes. En effet, par sa décision d'exécution 2016/894 du 12 mai 2016³⁸, le Conseil de l'UE élabore des recommandations et des obligations à l'égard de 5 états ayant rétabli les contrôles : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Suède et la Norvège. Cette décision leur impose notamment de « *réexaminer régulièrement la nécessité, la fréquence, le lieu et la durée des contrôles, adapter ces derniers au niveau de la menace à laquelle ils visent à répondre, les supprimant progressivement s'il y a lieu (...)* ». ³⁹ Alors que le rétablissement des contrôles aux frontières était mis en œuvre par la France depuis déjà plusieurs mois au moment de la publication de cette décision, elle n'est pas incluse dans les pays visés. La France ne semble donc pas faire l'objet d'un contrôle particulier de la part des instances européennes en cette matière.

L'idée d'une nouvelle prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières internes n'est pour l'instant envisagée dans la presse que sous l'angle des élections présidentielle et législatives : le nouveau gouvernement élu sera en charge de prendre la décision de la poursuite ou non de l'application de cette dérogation prévue par le CFS.

L'impact du rétablissement des frontières internes en zone d'attente

Le rétablissement des contrôles aux frontières a eu des conséquences notables en zone d'attente. Depuis 2015, les permanences de l'Anafé suivent des nouveaux profils de personnes maintenues en zone d'attente : des personnes en provenance d'Etats de l'espace Schengen et à qui l'entrée en France est refusée, et ce, pour plusieurs motifs.

Tout d'abord, la PAF exige, pour des personnes résidant dans un Etat de l'espace Schengen, de justifier des mêmes conditions que les personnes en provenance d'un Etat hors Schengen, peu importe leur situation dans l'espace Schengen (ressortissants communautaires, titulaire d'un titre de séjour, sous protection internationale, etc.) et la raison de leur venue en France (professionnelle, touristique ou autre). Ils pouvaient auparavant voyager librement dans tous les Etats membres de l'espace Schengen, or aujourd'hui, ce principe de libre circulation est remis en cause. Il est donc demandé à ces personnes de justifier des conditions d'entrée sur le territoire. Le problème concerne surtout les personnes titulaires d'un titre de séjour dans un Etat membre de l'espace Schengen car elles font l'objet de contrôles plus systématiques et plus approfondis.

En ce qui concerne les personnes en provenance d'un Etat hors Schengen, entrées dans l'espace Schengen par un autre Etat et qui souhaitent venir en France, la police aux frontières française procède à un contrôle systématique des conditions requises pour entrer en France. Ce qui n'est pas le cas en temps « normal » puisque le contrôle des conditions d'entrée dans l'ensemble de l'espace Schengen est effectué par la police du premier pays d'entrée.

Ainsi, l'Anafé a rencontré une ressortissante chinoise, étudiante à Barcelone, qui avait pour projet de retrouver ses parents à Paris afin d'y passer quelques jours avant de leur faire découvrir sa ville d'accueil en Catalogne. En cours de renouvellement de son titre de séjour espagnol, la PAF française a refusé de prendre en compte son récépissé⁴⁰ et lui a refusé l'entrée sur le territoire, la maintenant en zone d'attente. L'étudiante a finalement dû annuler son séjour et retourner à Barcelone après trois jours d'enfermement en zone d'attente.

³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0894>

³⁹ <http://eumigrationlawblog.eu/retablissement-des-contrôles-aux-frontieres-interieures/>

⁴⁰ Il s'agit ici d'un récépissé de renouvellement de titre de séjour et non d'un récépissé de première demande : c'est la raison pour laquelle ce qui pose problème ici n'est pas l'absence de visa retour mais bien la nécessité de justifier des conditions d'entrée sur le territoire (voir *infra*).

Les exemples sont multiples : l'Anafé a aussi suivi un ressortissant sénégalais en possession d'un titre de séjour en Grèce. La police lui a refusé l'entrée sur le territoire au motif qu'il ne pouvait présenter d'assurance et n'avait pas les ressources suffisantes. Il a été maintenu en zone d'attente pendant 20 jours puis placé en garde à vue.

Enfin, l'Anafé a suivi un ressortissant gambien en possession d'un titre de séjour en Espagne. Profitant de ses vacances pour voyager en Europe, ce dernier avait prévu de passer par Paris pour rendre visite à un ami. La police lui a refusé l'entrée sur le territoire au motif qu'il ne remplissait pas les conditions d'entrée. Appliquant à la lettre la procédure, elle l'a renvoyé à Bruxelles (d'où il venait) alors qu'il a expliqué qu'il acceptait sans problème de repartir vers l'Espagne et qu'il avait la possibilité de payer lui-même son billet d'avion.

Ensuite, la PAF peut élargir les dispositions de la circulaire du 21 septembre 2009 relative aux conditions d'entrée dans l'espace Schengen des ressortissants d'Etats tiers détenteurs d'autorisations provisoires de séjour (APS) et de récépissés de demande de titre de séjour délivrés par les autorités françaises, et **exiger un visa retour⁴¹ pour les personnes concernées par la circulaire, et ce plus uniquement lorsqu'elles quittent l'espace Schengen, mais aussi lorsqu'elles se rendent dans un autre Etat de l'espace Schengen.**

L'Anafé a par exemple pu suivre un ressortissant pakistanais en France depuis six ans titulaire d'un récépissé de première demande de titre de séjour. Ce document, qui lui a été remis dans l'attente du traitement de son dossier, devait lui permettre de voyager librement dans l'espace Schengen, mais le rétablissement des contrôles aux frontières a compliqué les procédures. Alors qu'il revenait d'Athènes, il a été maintenu en zone d'attente au motif qu'il ne pouvait présenter de visa retour. Il y est resté 12 jours avant d'être libéré par le juge des libertés et de la détention.

Enfin, parmi les personnes suivies par l'Anafé en 2016⁴², aucune ne s'est vu refuser l'entrée sur le territoire pour un motif directement lié à l'objectif affiché de l'état d'urgence, à savoir prévenir tout « *risque de trouble à l'ordre public ou menace pour la sécurité intérieure* ». Celles qui font l'objet d'un refus d'entrée assorti d'un maintien en zone d'attente sont soit des personnes titulaires d'un titre de séjour délivré par un Etat de l'espace Schengen, soit des touristes qui se rendent dans l'un de ces Etats. Ce constat peut amener à s'interroger sur la cohérence des mesures de rétablissement des contrôles par rapport aux objectifs annoncés de prévention des menaces terroristes. En cela, il est intéressant de noter les conclusions de la commission d'enquête sur les moyens de la lutte contre le terrorisme dans son rapport de juillet 2016, reprises par la CNCDH dans son avis publié en janvier 2017 : « *Alors que toutes les auditions de notre commission se sont tenues pendant l'état d'urgence, force est de constater que les mesures prises pendant l'état d'urgence n'ont pas été évoquées par les spécialistes de la lutte contre le terrorisme comme jouant un rôle particulier dans celui-ci* »⁴³.

Des contrôles ciblés et discriminatoires

A l'image des contrôles renforcés pour des vols en provenance d'un Etat hors Schengen considéré comme « à risque migratoire »⁴⁴, des « vols Schengen » sont également ciblés. Ainsi, sur l'année 2016, parmi les personnes suivies par l'Anafé et contrôlées alors qu'elles provenaient d'un Etat de l'espace

⁴¹ Les personnes dont la nationalité est soumise à visa, résidant en France avec un récépissé de première demande de titre de séjour ou une autorisation provisoire de séjour ou un récépissé délivré au titre de l'asile, ne peuvent pas franchir librement les frontières. Ces documents ne le permettent pas. La personne ne pourra revenir sur le territoire français après un voyage qu'en ayant en sa possession un visa dit « visa retour ». La demande doit être faite auprès du consulat français dans le pays dans lequel la personne séjourne.

⁴² En 2016, l'Anafé a pu suivre 920 personnes maintenues en zone d'attente. Chaque année, l'Anafé suit environ 10% des personnes maintenues. L'administration n'a pas fourni les statistiques relatives au nombre de personnes à qui l'entrée a été refusée en 2016, ni sur le nombre de personnes placées en zone d'attente.

⁴³ CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 26 janvier 2017, p. 26, http://www.cncdh.fr/sites/default/files/170126_avis_suivi_de_letat_durgence_et_mesures_anti-terroristes.pdf

⁴⁴ Pour aller plus loin : Anafé, « *Guide théorique et pratique - La procédure en zone d'attente* », janvier 2013, « Chapitre 1. Les contrôles en amont : un accès au territoire entravé ». http://www.anafe.org/IMG/pdf/guide_anafe_web.pdf

Schengen, près de la moitié des personnes venaient de Grèce. Les vols en provenance d'Italie semblent également être particulièrement surveillés.

En 2015, « la Grèce était alors décrite comme incapable de contrôler ses frontières et désignée comme principale responsable de la « crise migratoire » »⁴⁵. L'Italie est, de la même manière, un point de passage fréquent sur les routes migratoires. Ainsi, les contrôles sont ciblés sur des pays européens dits « à risque migratoire ». Alors que cette notion visait auparavant des pays hors Schengen, un glissement s'opère et des dispositions parallèles s'appliquent depuis le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

Ces contrôles sont le reflet et s'inscrivent dans la continuité de la « *gestion essentiellement policière* » des flux migratoires que l'Union européenne impose à ces deux pays par l'intermédiaire de l'approche *hotspots*⁴⁶. L'idée est de placer dans des camps les milliers de migrants arrivant sur les îles grecques et italiennes, dans l'attente de relocaliser en Europe la « *minorité acceptable* », c'est-à-dire les quelques demandeurs d'asile dont on considère que la demande est fondée et crédible, et de renvoyer les autres. Les agences de surveillance des frontières gèrent le volet opérationnel de cette politique.

Ainsi, dans la continuité de la gestion européenne des flux migratoires basée sur les contrôles, le tri et le renvoi, le rétablissement des contrôles aux frontières internes, sous couvert d'une justification liée au régime de l'état d'urgence, permet d'ajouter de nouveaux filtres, de complexifier les procédures et de justifier le maintien en zone d'attente de personnes qui auraient pu ne pas subir l'enfermement, si l'Europe et ses Etats membres étaient respectueux des principes et droits fondamentaux qu'ils prônent.

⁴⁵ <http://www.migreurop.org/article2749.html>

⁴⁶ Migreurop, *Des hotspots au cœur de l'archipel des camps*, octobre 2016, http://www.migreurop.org/IMG/pdf/note_fr_181016.pdf



COMMUNIQUE DE PRESSE INTERASSOCIATIF
Lundi 19 février 2018

Frontière franco-italienne : associations et avocat-e-s se mobilisent pour le respect du droit d'asile et la protection des enfants étrangers

Pendant deux jours, les 17 et 18 février, des associations et des avocats sont intervenus à la frontière entre la France et l'Italie pour permettre aux personnes se présentant à la frontière française d'exercer leurs droits, conformément à ce que prévoient le droit français, le droit européen et le droit international.

Les représentants d'associations françaises mais également italiennes, ainsi que des avocats exerçant en France comme en Italie (venant de Nice, Lyon, Paris, Toulouse, Milan, Gênes et Turin), ont observé la situation à la frontière et assisté des personnes illégalement refoulées de France, pour qu'elles fassent valoir leurs droits devant le tribunal administratif de Nice. Ce dernier a été saisi de 20 cas de refoulements d'enfants non-accompagnés.

Cette opération d'envergure a été rendue nécessaire car les autorités françaises continuent de bafouer les droits des personnes qui franchissent la frontière pour rejoindre le territoire français, en dépit de plusieurs condamnations de leurs pratiques par la justice française.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures décidées par le gouvernement français fin 2015, et renouvelé régulièrement jusqu'à ce jour, ne peut justifier de porter atteinte à des principes aussi fondamentaux que la protection des droits de l'enfant, la prohibition de la privation arbitraire de liberté ou encore le droit de solliciter l'asile.

Pourtant, les autorités françaises continuent de refouler chaque jour des enfants étrangers isolés en Italie en violation de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. De nombreuses personnes ne sont pas mises en mesure de pouvoir solliciter l'asile en France, compte tenu des conditions illégales de renvoi qui leurs sont appliquées.

En parallèle, des membres des associations ont mené un travail d'observation pendant tout le week-end à la gare de Menton Garavan et devant le local de la police aux frontières de Menton Pont Saint-Louis. Ils ont notamment pu constater la privation de liberté de 36 personnes dans ce local dans la nuit du samedi à dimanche, pendant une durée pouvant aller jusqu'à 12 heures. Cet enfermement aux mains des autorités de police dépasse ce qui est légalement admissible et s'opère dans des conditions indignes, sans aucun accès à un avocat, à un interprète, à un médecin ou à un téléphone en violation des textes législatifs et de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 5 juillet 2017.

Les organisations signataires continuent d'interpeller le gouvernement français pour qu'il porte un coup d'arrêt immédiat aux pratiques illégales qui se produisent très fréquemment sur notre territoire à la frontière avec l'Italie, en matière d'accueil des demandeurs d'asile et des mineurs isolés. Le Gouvernement doit respecter les législations française et européennes, ainsi que le droit international pour que les personnes qui franchissent la frontière ou s'y présentent voient leur situation examinée dans le parfait respect de leurs droits.

Contact presse

Amnesty International France | Véronique Tardivel | 06 76 94 37 05 vtardivel@amnesty.fr

L'ADDE | Flor Tercero – 06 71 56 00 41 flor.tercero@gmail.com

L'Anafé | Laure Palun – 06 62 49 75 31 / 01 43 67 27 52 palun.laure@anafe.org

La Cimade | Rafael Flichman 01 44 18 72 62 / 06 42 15 77 14 rafael.flichman@lacimade.org

Médecins du Monde | Leyla Douci-Habane – 01 44 92 13 81 / 06 09 17 35 59

presse@medecinsdumonde.net

Médecins Sans Frontières | Charlotte Nouette-Delorme – 01 40 21 27 25 / 06 76 61 97 80

charlotte.nouette-delorme@paris.msf.org et Lisa Veran 01 40 21 27 25 / 06 83 31 55

lisa.veran@paris.msf.org

Secours Catholique Caritas France | Djamila Aribi – 01 45 49 75 24

Liste des organisations signataires

France

Amnesty International France
L'Anafé
L'ADDE
La Cimade
Médecins du Monde
Médecins sans frontières
Secours Catholique Caritas France
AdN Association pour la Démocratie à Nice
Citoyens Solidaires 06
DTC-Défends ta citoyenneté
LDH Nice
OXFAM France
Pastorale des migrants du diocèse de Nice
Roya Citoyenne
Syndicat des Avocats de France
Tous Citoyens !

Italie

ASGi
Diaconia Valdese
Intersos
OXFAM Italie
Terre des Hommes Italie
WeWorld Onlus

** Les associations ont observé, du 26 au 28 novembre 2017, environ 150 personnes refoulées en Italie depuis le local de la Police aux frontières de Menton sans qu'elles aient pu avoir accès à la procédure d'asile, et une trentaine d'enfants étrangers remis dans le train vers Vintimille sans aucune mesure de protection.*

*** Source: Harmful Borders: An analysis of the daily struggle of migrants as they attempt to leave Ventimiglia for northern Europe, by Médecins Sans Frontières. <http://fuoricampo.medicisenzafrofrontiere.it/>*



COMMUNIQUÉ DE PRESSE
Mercredi 27 juin 2018

FRONTIÈRE FRANCO-ITALIENNE

Les associations françaises et italiennes travaillent ensemble, de façon solidaire, pour le respect des droits fondamentaux des migrants

Elles demandent aux gouvernements français et italiens d'en faire autant !

Tandis que les gouvernements des pays de l'Union européenne se déchirent et développent des politiques de repli opposées au plus élémentaire respect de la personne humaine, et à la veille d'un sommet européen qui pourrait être celui du renoncement définitif aux principes de solidarité, les associations françaises et italiennes se réunissent pour la troisième fois depuis un an à Nice pour renforcer leurs actions de coopération, d'entraide, de complémentarité opérationnelle, et d'interpellation des autorités des deux pays. La crise de l'Europe et des politiques européennes a généré des pratiques illégales et attentatoires à la dignité et à la sécurité des personnes migrantes et réfugiées, quelle que soit leur situation.

Ce qui se déroule à la frontière franco-italienne ne fait pas exception : le rétablissement des contrôles à la frontière depuis 2015 est devenu le prétexte à la banalisation de nombreuses pratiques illégales de la part des autorités françaises, malgré les interventions de la Justice et de nombreuses autorités indépendantes.

Les nouvelles observations réalisées par nos associations et nos partenaires italiens et français, du 24 au 26 juin confirment, à nouveau, les multiples violations des droits dont les personnes migrantes font l'objet à cette frontière par les autorités françaises :

- contrôles au faciès réguliers dans les trains en provenance de Vintimille, alors que ceux-ci sont prohibés ;
- refoulements de 157 personnes en Italie, sans qu'elles aient la possibilité de demander l'asile ou que leur situation individuelle soit étudiée, alors que ces pratiques ont été jugées illégales par le tribunal administratif de Nice le 2 mai 2018 ;
- privation de liberté, dans des conditions indignes et sans que les personnes n'aient accès à leurs droits - de 76 personnes dans le local de la police aux frontières de Menton. Cette privation de liberté a pu durer jusqu'à 14 heures, dépassant largement la durée de 4 heures jugée admissible par le Conseil d'Etat en juillet 2017 ;
- les forces de police n'ont pas pris en compte la minorité de 11 jeunes personnes, qui ont été refoulées illégalement vers l'Italie et ont ensuite été raccompagnées par les forces de police italienne en France.

Les organisations signataires continueront sans relâche leur travail afin que les droits des personnes migrantes et réfugiées, prévues par les législations nationales, européennes et internationales, soient respectés.

Elles appellent le gouvernement italien à cesser la surenchère verbale contre les migrants et à ne pas renoncer aux valeurs d'hospitalité de l'Italie ;

Elles appellent le gouvernement français à porter un coup d'arrêt aux pratiques illégales généralisées qui se produisent à la frontière ;

Elles appellent les deux gouvernements à trouver les moyens d'exercer une solidarité dans l'accueil plutôt qu'une compétition dans l'invective, le rejet des migrants et des réfugiés et la violation des droits.

Informations complémentaires :

Nos six associations, aux côtés de nos nombreux partenaires associatifs français et italiens, dressons ce mercredi 27 juin le bilan des actions communes menées à la frontière franco-italienne.

Ces actions s'inscrivent également dans le cadre de nombreux rapports émanant d'autorités publiques - avis du Défenseur des droits, rapport de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté, rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme – et d'associations françaises et italiennes publiés récemment dénonçant la situation des migrants à la frontière franco-italienne.

Contacts presse

Amnesty International France | Véronique Tardivel | 06 76 94 37 05 vtardivel@amnesty.fr

Anafé | Laure Palun – 06 60 79 46 63 / 01 43 67 27 52 palun.laure@anafe.org

La Cimade | Rafael Flichman 01 44 18 72 62 / 06 42 15 77 14 rafael.flichman@lacimade.org

Médecins du Monde | Insaf Rezagui – 06 09 17 35 59 presse@medecinsdumonde.net

Médecins Sans Frontières | Lisa Veran – 01 40 21 27 25 / 06 83 31 55 lisa.veran@paris.msf.org

Secours Catholique Caritas France | Djamila Aribi – 01 45 49 75 24

France

Amnesty International France

Anafé

La Cimade

Médecins du Monde

Médecins sans frontières

Secours Catholique Caritas France

AdN Association pour la Démocratie à Nice

Citoyens Solidaires 06

DTC-Défends ta citoyenneté

LDH Nice

Pastorale des migrants du diocèse de Nice

Roya Citoyenne

Syndicat des Avocats de France

Tous Migrants

Italie

Amnesty International Liguria

ASGI

Caritas Intemelina OdV

Diaconia Valdese

Intersos

OXFAM Italie

Terre des Hommes Italie

WeWorld Onlus

Pièce jointe n°8



AVIS SUR LA SITUATION DES PERSONNES MIGRANTES À LA FRONTIÈRE FRANCO-ITALIENNE

19 JUIN 2018



La CNCDH ne peut en cette date du 19 juin 2018, dans le cadre de cet avis relatif aux migrants et demandeurs d'asile venus d'Italie, ignorer ni la situation tragique des 629 migrants recueillis en mer par l'Aquarius, ni le refus opposé par les autorités italiennes à l'accostage de ce bateau dans un port italien, ni le silence des autorités françaises, ni l'accueil finalement offert par les seules autorités espagnoles. Profondément indignée par l'impuissance de l'Union européenne face aux drames qui se déroulent quotidiennement sur les côtes méditerranéennes, elle attend du gouvernement français qu'il prenne les mesures qui s'imposent, au vu des obligations internationales souscrites par la France, afin d'assurer en toute circonstance le sauvetage en mer des migrants. Face à la réponse sécuritaire apportée par l'Union européenne, la CNCDH attend que soit sérieusement pris en compte l'enjeu mondial que constituent les migrations afin que les valeurs fondatrices de l'Europe, à commencer par la dignité inscrite au chapitre premier de la Charte des droits fondamentaux, soient respectées.

La CNCDH a été alertée par plusieurs de ses membres de la situation extrêmement préoccupante des personnes migrantes à la frontière italienne¹. Saisie par le ministre de l'Intérieur d'un avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif », elle a décidé, afin de nourrir cet avis par une mission d'observation, de se rendre à la frontière franco-italienne, pour réaliser un constat objectif et impartial et comprendre la réalité du terrain comme elle l'avait déjà fait à Calais et Grande-Synthe². La CNCDH a ainsi effectué deux missions, l'une dans les Hautes-Alpes, notamment au col de Montgenèvre, à Briançon et à Gap les 19 et 20 mars 2018 et l'autre dans les Alpes-Maritimes, notamment à Nice, Menton et Vintimille, les 12 et 13 avril 2018.

Toutefois, au regard de la gravité de la situation qu'elle a pu constater au cours de ses missions, la CNCDH a décidé de rendre un avis distinct de celui portant sur la loi asile et immigration³. Lors de ses deux déplacements, la CNCDH a été profondément choquée par les violations des droits des personnes migrantes constatées et par les pratiques alarmantes observées sur ces deux zones frontalières où la République bafoue les droits fondamentaux, renonce au principe d'humanité et se rend même complice de parcours mortels⁴. Malgré des différences selon les lieux, la CNCDH ne peut éviter de dresser un constat sévère sur une volonté politique de bloquer les frontières au détriment du respect du droit à la vie et à l'intégrité physique des personnes migrantes, contraintes d'entreprendre des parcours de plus en plus dangereux à travers les Alpes, comme en témoignent de multiples récits douloureux et attentatoires à la dignité.

1 La présidente de la CNCDH et un membre de la Commission s'étaient en outre rendus dans le Briançonnais au début de l'année 2018 mais la situation n'a cessé de se dégrader depuis.

2 CNCDH, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais*, adopté le 2 juillet 2015, JORF n°0157 du 9 juillet 2015, texte n°102 ; CNCDH, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais*, JORF n°0164 du 16 juillet 2016, texte n°124 ; CNCDH, *Avis sur la situation des migrants à Grande-Synthe*, JORF n°0131 du 7 juin 2016, texte n°46.

3 CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif »* tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018, adopté le 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n°28.

4 Maryline Baumard, « Quand la fonte des neiges révèle des corps de migrants », *Le Monde*, 8 juin 2018.

La République française semble pourtant sourde aux dangers et aux souffrances que sa politique engendre. La CNCDH est indignée par ce refus d'entendre, de voir et de traiter ces parcours d'exil qui deviennent parfois mortels⁵². La CNCDH rappelle qu'aucune politique ne peut justifier de mettre à ce point en danger de mort ou de souffrances extrêmes des êtres humains.

Recommandation n° 3 : La CNCDH invite l'Etat français à revoir sa politique de contrôle des frontières afin que celle-ci ne participe pas à la mise en danger des personnes migrantes.

www.mediapart.fr/journal/france/021117/sur-la-route-des-alpes-12-briancon-des-motagnards-solidaires-des-migrants?onglet=full, Dici, Hautes-Alpes : un migrant retrouvé décédé dans le col de Montgenèvre côté français, 19 mai 2018 ; *Le monde*, Dans les Alpes, la fonte des neiges révèle les corps de migrants morts en tentant de passer en France, lien au 8 juin 2018 : https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/06/07/dans-les-alpes-la-fonte-des-neiges-revele-les-corps-de-migrants-morts-en-tendant-de-passer-en-france_5310861_3224.html ; <https://missingmigrants.iom.int/> ; <http://migration.iom.int/europe/> ; <https://www.iom.int/fr/news/arrivees-de-migrants-en-europe-par-la-meditteranee-en-2018-25-338-deces-en-mer-628>



COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Mardi 16 octobre 2018 – pour diffusion immédiate

FRONTIÈRE FRANCO-ITALIENNE / À Briançon, les violations systématiques des droits des personnes exilées doivent cesser

Les 12 et 13 octobre 2018, nos organisations se sont mobilisées à la frontière franco-italienne, vers Briançon, afin de témoigner des pratiques illégales et des violences commises contre les personnes exilées.

Ce que les observateurs ont constaté confirme les alertes émises par les associations locales depuis plusieurs mois :

- refoulements de personnes exilées dont des mineurs ;
- contrôles discriminatoires ;
- courses-poursuites dans la montagne ;
- propos menaçants et insultants ;
- entraves à l'enregistrement des demandes d'asile ;
- absence d'interprètes, etc.

« *La liste des pratiques illégales est longue, et nous joignons nos voix à celles des ONG locales afin que le gouvernement français ne fasse plus la sourde oreille et que cessent ces pratiques illégales et dégradantes* », a déclaré Agnès Lerolle*, chargée de coordination des acteurs à la frontière franco-italienne.

Lors de l'observation continue à la frontière qui s'est déroulée les 12 et 13 octobre 2018, 60 personnes se sont mobilisées dont six avocats du barreau de Gap et trois avocats italiens.

De multiples violations des droits ont été constatées :

- refoulements de 26 personnes depuis le poste de la police aux frontières de Montgenèvre vers Clavière, premier village italien, sans examen individuel de leur situation ni possibilité de demander l'asile ;
- non-prise en compte de la minorité de 8 personnes, qui se sont pourtant déclarées mineures auprès des forces de l'ordre.

Les avocats français et les avocats italiens qui se sont relayés sur le terrain pendant les deux jours afin de permettre aux personnes refoulées de faire valoir leurs droits, ont pu déposer 11 « référés-libertés » devant le tribunal administratif de Marseille, dont huit pour des mineurs isolés refoulés.

Aucune protection n'est possible à la frontière, malgré le passage périlleux tenté par les personnes migrantes dans le froid, sans nourriture et sans eau.

Moussa*, originaire de Côte d'Ivoire, refoulé vendredi 12 octobre vers l'Italie, a raconté son interpellation : poursuivi dans un sentier par les gendarmes qui lui ont dit « *arrête-toi, on va tirer* », il a alors paniqué et glissé, son genou a claqué. Au poste de police, il a demandé à voir un médecin, ce qui lui a été refusé. Il a ensuite été refoulé vers l'Italie et ce n'est qu'à ce moment-là qu'il a pu rencontrer un médecin bénévole qui a pu le soigner.

Les observateurs ont pu collecter de nombreux témoignages d'incompréhension, de violation des droits et d'absence de prise en charge des personnes vulnérables, ainsi que des menaces proférées par les policiers.

Mineur isolé originaire également de Côte d'Ivoire, Ibrahim* a été interpellé par des gendarmes le samedi 13 octobre, dans les sentiers de montagne. Après son refoulement, il a raconté aux militants les propos des gendarmes : « *Vous n'êtes pas Français, vous ne pouvez pas vivre en France sans être Français et vous n'êtes pas près de devenir Français* ». Emmené au poste de police, il a déclaré sa minorité mais les policiers lui ont alors répondu « *La plupart des personnes mentent sur leur date de naissance, pourquoi je te croirais ?* ». Ibrahim a ensuite été reconduit en Italie, sans accès à la protection à laquelle il a droit.

Ces témoignages confortent ceux recueillis depuis plusieurs mois par les acteurs locaux qui soutiennent au quotidien les personnes refoulées à la frontière.

Simon* a ainsi témoigné aux militants, fin avril 2018 : « *J'ai dit que j'étais mineur, ils ont éclaté de rire (...). J'ai présenté mes papiers guinéens et un homme [un policier] (...) a dit que ces papiers étaient des faux, il les a déchirés.* »

Bakary* a également témoigné des propos des policiers lors de son arrestation, toujours en juin 2018 : « *La prochaine fois que vous essayez de traverser, on vous renvoie direct en Libye.* »

Ces pratiques illégales et ces comportements sont inacceptables dans un État de droit. L'inhumanité et l'hypocrisie de ces atteintes sont intolérables. Comme lors de nos dernières observations en juin 2018 du côté de Menton, nous réitérons notre demande au gouvernement français de cesser ces violations de toute urgence et de protéger ces personnes tel que l'exige le droit.

**Agnès Lerolle coordonne un an les actions des associations nationales (CAFFIM) et locales engagées auprès des personnes migrantes à la frontière franco-italienne.*

**Les prénoms ont été changés afin de respecter l'anonymat des témoins.*

Des porte-parole, avocats et spécialistes sont disponibles pour des interviews.

CONTACTS PRESSE

Amnesty International France | Véronique Tardivel | 06 76 94 37 05 vtardivel@amnesty.fr

Anafé | Laure Palun | 06 60 79 46 63 / 01 43 67 27 52 palun.laure@anafe.org

La Cimade | Rafael Flichman | 01 44 18 72 62 / 06 42 15 77 14 rafael.flichman@lacimade.org

Médecins du Monde | Fanny Mantaux | 06 09 17 35 59 fanny.mantaux@medecinsdumonde.net

Médecins Sans Frontières | France | Charlotte Nouette-Delorme | 01 40 21 27 25 / 06 76 61 97 80

charlotte.nouette-delorme@paris.msf.org

MSF | Italie | Maurizio Debanne +39 348 8547115 / +39 06 88806243

maurizio.debanne@rome.msf.org

Secours Catholique Caritas France | Djamilia Aribi | 01 45 49 75 24 djamila.aribi@secours-catholique.org

catholique.org

Associations signataires

Amnesty International France

Anafé

La Cimade

Médecins du Monde

Médecins sans frontières

Secours Catholique Caritas France

Chemins pluriels

Emmaüs France

ASGI

GISTI

Icare 05

Refuges Solidaires

Tous Migrants