



RAPPORT ALTERNATIF (France)

Communication conjointe de l'Anafé, La Cimade, Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, Secours Catholique-Caritas France sur les droits aux frontières intérieures terrestres (frontière franco-italienne et frontière franco-espagnole)

Présenté au Comité des droits de l'homme en vue de l'examen périodique universel

06/10/2022

Contacts :

Anafé : Laure PALUN, Directrice : 0033 6 60 79 46 63 / palun.laure@anafe.org
21 ter, rue Voltaire - 75011 Paris, France. Téléphone/télécopie : 0033 1 43 67 27 52.
Site internet : www.anafe.org

PRESENTATION DES ORGANISATIONS

L'Anaféⁱ agit depuis plus de trente ans en faveur des droits des personnes en difficulté aux frontières et en zone d'attente. Les associations La Cimade, Médecins du monde, Médecins sans frontières et Secours Catholique-Caritas France coordonnent leur action depuis 2017 pour la défense des droits fondamentaux des personnes en migration aux frontières françaises avec l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni (projet CAFIⁱⁱ). L'Anafé et les associations réunies dans le projet CAFI travaillent ensemble sur l'organisation d'actions mobilisant les acteurs de différents réseaux afin de mener des missions d'observations aux frontières franco-italienne et franco-espagnole, des stratégies contentieuses pour faire respecter ou évoluer le droit, ainsi que des actions de communication et de plaider en vue de visibiliser et dénoncer les violations des droits des personnes en migration aux frontières intérieures terrestres.

INTRODUCTION

1- Lors de ce 4^{ème} examen de la France à l'examen périodique universel (EPU), nos associations souhaitent partager dans cette contribution leurs constats issus des différentes missions menées aux frontières intérieures terrestres (franco-italienne et franco-espagnole). Ces constats concernent les nombreuses violations des droits des personnes en migration à ces frontières. La communication souligne également la politique de non-accueil ainsi que la pression judiciaire exercée sur les militant·es qui agissent auprès des exilé·es.

METHODOLOGIE

2- Il n'existe que peu de données publiques concernant les procédures applicables aux frontières. Les demandes répétées de nos associations auprès du ministère de l'intérieur et les saisines comportant des demandes de communication de documents administratifs en vue d'obtenir ces données restent vaines.

3- Nous basons donc nos développements à partir de :

- la collecte de données effectuée lors de missions d'observations aux frontièresⁱⁱⁱ ;
- le recueil quotidien de témoignages de militant·es et d'exilé·es ;
- la récolte d'informations à l'occasion de procédures contentieuses, de réunions des acteurs locaux aux frontières et de rencontres avec les institutions et pouvoirs publics français, italiens et espagnols.

CONTEXTE NATIONAL DE L'EPU

4- Les autorités françaises fondent leur action aux frontières sur plusieurs bases légales : le code frontières Schengen, qui permet aux États membres de l'Espace Schengen de rétablir les contrôles à leurs frontières sous certaines conditions et pour une certaine durée, et la législation nationale prévue par le CESEDA (code de l'entrée et du séjour des étrangers et

du droit d'asile).

5- Lors du 3^{ème} cycle de l'EPU de la France, la question des droits des personnes en migration aux frontières a peu été examinée ; seules quelques recommandations spécifiques au contexte des droits aux frontières intérieures terrestres françaises ont été émises. Lors de ce 4^{ème} cycle d'EPU nos associations souhaitent donc mettre la lumière sur les enjeux spécifiques à ces frontières, d'autant que ce sont des lieux dont les pratiques des autorités échappent en grande partie au regard de la société civile et à un contrôle juridictionnel.

6- Depuis le 3^{ème} cycle de l'EPU, les procédures irrégulières et les entraves aux droits des étranger-es aux frontières n'ont cessé de se multiplier. Au lieu de s'efforcer à conformer les pratiques aux textes légaux, le gouvernement français a choisi la voie inverse : persister à s'affranchir du droit ou bien conformer la législation aux régressions et dérives mises en place sur le terrain.

7- Le 10 septembre 2018, la France a adopté la loi n°2018-778 dite « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ». Ce fut l'occasion de régulariser des pratiques jusqu'alors irrégulières mais déjà en vigueur à la frontière franco-italienne : notification des refus d'entrée aux frontières intérieures et suppression du droit au jour franc par exemple. La loi a en outre autorisé le gouvernement à recodifier le CESEDA (textes entrés en vigueur le 1^{er} mai 2021, avec des dispositions n'allant pas dans le sens du respect des droits).

8- Parallèlement aux évolutions législatives peu favorables aux droits des étranger-es, depuis 2015, la France fait fi du code frontières Schengen en maintenant le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures au détriment des droits humains, malgré nos dénonciations^{iv}. Par ailleurs, le contexte sanitaire lié à la pandémie du covid-19 continue de servir de motif à la prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en France, alors qu'en pratique les contrôles ne visent que les personnes migrantes.

9- Dans un contexte de dégradation, voire de déni de droits des étranger-es, dès 2019 nos associations ont entrepris des démarches pour que soit formée une commission d'enquête parlementaire sur les droits fondamentaux des personnes migrantes aux frontières françaises. Cette commission a été créée en mai 2021 par l'Assemblée nationale. Nos associations ont contribué à ses travaux par des notes thématiques, en participant à différentes auditions et en favorisant ses déplacements afin que les député-es rencontrent directement les personnes concernées sur leurs lieux de (sur)vie, en zones frontières comme en Ile-de-France. Le rapport rendu en novembre 2021 par cette Commission^v montre bien l'absolue nécessité de modifier en profondeur les politiques menées pour respecter les droits fondamentaux des exilé-es, en particulier aux frontières.

RETABLISSEMENT DES CONTROLES AUX FRONTIERES INTERIEURES

10- Les contrôles aux frontières intérieures de la France ont été rétablis dans le cadre de la COP 21 en novembre 2015, puis prolongés en raison des attentats survenus sur le territoire français ce même mois de novembre 2015^{vi}. Depuis lors, le rétablissement de ces contrôles a été renouvelé tous les six mois, alors même que sa durée totale de renouvellement ne peut excéder deux ans^{vii}. Ce cadre relevant du droit européen a été rappelé par la Cour de

justice de l'Union européenne (CJUE)^{viii}. Ce régime, censé être exceptionnel et provisoire mais qui dure depuis sept ans en France, a de graves conséquences concernant les droits des personnes étrangères se présentant aux frontières intérieures terrestres.

11- Plusieurs recommandations, non spécifiques aux frontières, ayant trait aux contrôles d'identité discriminatoires (recommandations n° 145.75 et 145.77) ainsi qu'à la protection et la promotion des droits des personnes migrantes (recommandations n°145.266 et n°145.275) ont été émises lors du 3^{ème} cycle de l'EPU. En ce qui concerne les droits aux frontières, ces recommandations n'ont aucunement fait l'objet d'une prise en compte par les autorités françaises.

Des contrôles discriminatoires

12- Le code frontières Schengen^{ix} dispose que le principe de non-discrimination doit être respecté par les forces de l'ordre lors des contrôles aux frontières. Le droit français prohibe également les pratiques discriminatoires^x. Or, les constats des associations sont ceux de pratiques discriminatoires des forces de l'ordre en matière de contrôle d'identité aux frontières. Les forces de l'ordre procèdent ainsi au contrôle quasi-systématique des personnes préjugées migrantes, sur la base de signes extérieurs (couleur de peau par exemple), le long des frontières franco-italienne et franco-espagnole^{xi}.

Des procédures de refus d'entrée sans base légale

13- A la suite du contrôle et de l'interpellation des personnes étrangères aux frontières intérieures terrestres, elles se voient notifier par les services de la police aux frontières (PAF) des refus d'entrée (procédure encadrée par les articles L. 330-1 à L. 333-5 du CESEDA).

14- En mars 2019, la CJUE a jugé que, y compris dans un contexte de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre de l'espace Schengen, une frontière intérieure ne peut être considérée comme une frontière extérieure. Prenant acte de cet arrêt, le Conseil d'État a, par décision du 27 novembre 2020, annulé l'article L. 213-3-1 du CESEDA (ancienne version de l'article L. 332-3), c'est-à-dire la possibilité de notifier des refus d'entrée aux frontières intérieures terrestres aux personnes interpellées dans une borne de 10 km en-deçà d'une telle frontière dans un contexte de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures^{xii}. Les tribunaux administratifs se sont alignés sur la position du Conseil d'État, en annulant des refus d'entrée notifiés à la frontière franco-italienne^{xiii}. Pourtant, le législateur français n'est venu qu'en partie intégrer ces évolutions, la possibilité de notifier des refus d'entrée aux personnes interpellées sur une frontière intérieure dans le cadre du RCFI demeurant^{xiv}.

15- Au fur et à mesure, les arrêts de la CJUE de 2019^{xv} et de 2022^{xvi} sont venus conforter les dénonciations portées depuis des années par nos associations et les autorités indépendantes de défense des droits, à savoir, l'illégalité des pratiques des autorités françaises en raison de l'application d'une procédure dépourvue de base légale.

16- Pourtant les autorités françaises continuent de notifier des refus d'entrée aux personnes interpellées aux frontières intérieures terrestres avant d'être refoulées en Italie ou en Espagne. Par exemple, à la frontière franco-italienne, 25 998 refus d'entrée ont été notifiés par les autorités françaises depuis Menton sur les dix premiers mois de l'année 2021, soit

plus de 80 refus d'entrée par jour^{xvii}.

17- Le rétablissement des contrôles aux frontières représente un outil pour l'État pouvant ainsi procéder à des contrôles systématiques des personnes perçues comme étrangères afin de réaliser des procédures de refus d'entrée à la chaîne. Dans ce cadre, les pratiques de contrôles et de renvois expéditifs génèrent un coût humain important. De nombreuses personnes tentant des passages risqués^{xviii} pour éviter d'être refoulées ont été blessées ou ont perdu la vie aux frontières françaises avec l'Italie (plus de 40 personnes sont décédées depuis 2015)^{xix} et l'Espagne (10 personnes y sont décédées en 2021 et 2022)^{xx}.

Recommandations :

- Se conformer aux principes dégagés par la jurisprudence européenne en matière de non applicabilité de procédures de refus d'entrée aux frontières intérieures.
- Cesser les contrôles d'identité discriminatoires aux frontières intérieures terrestres.

VIOLATION DES DROITS

18- Si le principe même de la procédure de refus d'entrée appliquée aux personnes interpellées aux frontières intérieures pose de sérieuses questions sur sa légalité, force est de constater que les garanties procédurales attachées à cette procédure ne sont pas respectées. Les refoulements expéditifs des personnes en migration les privent de connaître leurs droits et de les exercer.

19- Le rapport du HCDH issu du 3^{ème} cycle de l'EPU recommandait, dans son §75, au Gouvernement français de veiller à ce que, lors des contrôles frontaliers, soient dûment pris en compte la situation de particulière vulnérabilité des enfants non accompagné·es ainsi que leur intérêt supérieur et que des garanties existent en matière d'information et d'un éventuel accès à la protection internationale. Cinq ans plus tard, si des améliorations ont été constatées pour les mineur·es isolé·es étranger·es interpellé·es aux frontières terrestres, la mise en œuvre des garanties procédurales, telles qu'elles sont prévues par la loi, demeure nettement insuffisante pour assurer le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. En outre, si des recommandations portées par des États lors du 3^{ème} cycle de l'EPU (cf. recommandations n° 145.85, 145.82, 145.266 et 145.275) ont porté, indépendamment des enjeux relatifs aux frontières, sur les droits des mineur·es isolé·es étranger·es, des demandeur·ses d'asile et plus largement sur ceux des personnes en migration, il est manifeste que ces recommandations n'ont pas été prises en compte par les autorités françaises dans le contexte des frontières intérieures terrestres.

Des procédures expéditives

20- La procédure de refus d'entrée est définie aux articles L. 332-2 et suivants du CESEDA. La décision doit être accompagnée d'une notification des droits dans une langue comprise par l'intéressé·e (droit à l'information, droit aux soins, droit d'être assisté par un·e interprète,

de contacter un·e avocat·e, un·e proche, un conseil, droit de demander l'asile). Or, il ressort des témoignages que les personnes se voient remettre un refus d'entrée sans explication et sans mise en œuvre de la procédure et des droits. Aux frontières franco-italienne et franco-espagnole, les constats tirés d'observations sont flagrants en termes de procédures expéditives et irrégulières : notifications de refus d'entrée par des forces de l'ordre ne disposant pas de la compétence pour le faire, notifications de refus d'entrée dans un hall de gare, sur un trottoir, ou dans un poste de police, très rapidement. Les personnes peuvent ensuite être refoulées après quelques minutes de procédure, à pied, en train ou en véhicule.

21- Les témoignages recueillis évoquant les pratiques d'interprétariat varient d'une absence totale au très court appel téléphonique à un interprète se limitant à demander à un individu ou un groupe de personnes leur signature du refus d'entrée, sans autres informations.

Un droit d'asile bafoué

22- Le droit de demander l'asile en France découle du droit international et européen. En droit français, la possibilité d'accéder à la demande d'asile à la frontière est prévue par les articles L. 350-1 à L. 352-9 du CESEDA. À ce titre, l'article L. 351-1 du CESEDA prévoit que toute personne qui souhaite déposer une demande d'asile en France doit voir sa demande enregistrée et examinée. Les juges français ont rappelé à plusieurs reprises que ce droit de demander l'asile doit être respecté aux frontières intérieures^{xxi}.

23- Or, depuis 2017, nos associations recueillent de nombreux témoignages de personnes ayant demandé l'asile lors de leur interpellation, sans que cela n'ait été pris en compte par les forces de l'ordre françaises^{xxii}. Ces témoignages attestent également de refus explicites d'enregistrement de la demande d'asile par la PAF. Nos actions aux frontières franco-italienne et franco-espagnole et des rapports d'autorités indépendantes^{xxiii} démontrent ainsi que les personnes migrantes sont interpellées puis refoulées en Italie ou en Espagne sans examen individuel de leur situation, ni possibilité de demander l'asile. Ce refus du respect du droit fondamental de demander l'asile ressort également des échanges des associations avec les représentants des autorités administratives locales et nationales. Lors de rendez-vous avec la préfecture des Alpes-Maritimes, celle-ci a confirmé à plusieurs reprises, et malgré la jurisprudence^{xxiv}, ce refus d'enregistrer des demandes d'asile à la frontière franco-italienne.

Une minorité trop peu prise en compte

24- Le principe relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant est consacré par l'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant. En droit de l'Union européenne, les États partie doivent prendre les mesures nécessaires afin de protéger cet intérêt. En France, l'article L. 332-2 du CESEDA prévoit que « une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs accompagnés ou non d'un adulte » et l'article L. 342-2 du CESEDA prévoit la désignation d'un administrateur *ad hoc* lorsque l'entrée en France est refusée à un·e mineur·e isolé·e étranger·e. Le principe de minorité est déclaratif de telle sorte que la parole des mineurs doit être prise en compte. Le juge des référés du tribunal administratif de Nice a rappelé à plusieurs reprises ces garanties qui doivent être respectées en cas de notification de refus d'entrée à des mineurs isolés^{xxv}. Ce même tribunal a également rappelé qu'en cas de doute sur la minorité, ce dernier doit profiter au mineur^{xxvi}.

25- Cependant, nos associations constatent une série de violations des droits des enfants^{xxvii}. Ainsi, malgré des modifications de pratiques à partir de 2018 avec une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) de mineur·es depuis les postes de la PAF de Menton et de Montgenèvre, les pratiques de contestation de la minorité, de procédures de refus d'entrée expéditives et sans présence d'un administrateur *ad hoc*, de non prise en compte de la volonté de demander l'asile de certains et de refoulement vers l'Italie perdurent. Plus précisément, à la frontière franco-italienne, la contestation de la minorité a été constatée régulièrement lors des missions d'observation et de récolte de témoignages^{xxviii} : des pratiques de conservation voire de destruction de documents attestant la minorité, ainsi que des modifications de date de naissance sur les refus d'entrée. En outre, il arrive que la police italienne raccompagne des mineur·es isolé·es refoulé·es de la France vers l'Italie car étant enregistré·es comme tels dans les fichiers italiens. Des pratiques de « ping-pong » de mineur·es entre autorités italiennes et françaises sont régulièrement observées. Si les mineur·es ne sont pas raccompagné·es par la police italienne, ils et elles sont laissées sans protection des autorités en Italie.

Accès au juge

26- Toute décision administrative doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif selon les principes édictés par le droit international et européen. Les personnes concernées par les décisions doivent être informées de l'existence des voies de recours. Le juge administratif français est compétent pour apprécier la légalité des décisions prises par l'administration en matière de refus d'entrée sur le territoire et de refoulement.

27- En pratique, il est quasi-impossible pour les personnes faisant l'objet d'un refus d'entrée et refoulées depuis les frontières intérieures terrestres de contester les actes administratifs dont elles font l'objet, d'une part parce que la personne n'est pas informée des voies et des délais de recours ; d'autre part parce qu'elle ne bénéficie pas de l'assistance d'un·e avocat·e, enfin parce que les personnes sont refoulées avant qu'une décision ne soit rendue au regard des délais contentieux. Ce n'est qu'exceptionnellement que le juge va être saisi. Sur ce dernier point, les contentieux individuels en référé sont majoritairement rejetés au tri par les juges administratifs pour défaut d'urgence. Si les recours au fond contre des refus d'entrée peuvent toujours être formés, les décisions ne sont rendues que plusieurs années après la date du dépôt, donc ineffectives. Il ressort clairement que les outils juridiques de contestation des violations des droits ne sont pas adaptés pour les exilé·es aux frontières intérieures terrestres.

Autres droits

28- Nos associations constatent et recueillent des témoignages de personnes ayant été victimes de violations de leurs droits :

- d'accès aux soins (par exemple : refus d'accès au médecin ou de transfert à l'hôpital, absence de prise en charge psychologique...),
- au respect de la vie privée et familiale (séparation de familles au moment du refoulement notamment),
- à la protection des victimes de traite, sans qu'aucune prise en charge adaptée n'ait été mise en place...

Recommandations :

- Respecter le droit en vigueur.
- Assurer aux personnes soumises à un refus d'entrée les garanties procédurales afin qu'elles soient informées et en mesure d'exercer effectivement leurs droits (droits à un avocat, de contacter un proche, à un interprète, aux soins).
- Procéder à un examen individuel des situations des personnes à la frontière et permettre l'exercice du droit d'asile.
- Détecter effectivement toute vulnérabilité et mettre en œuvre une prise en charge adaptée.
- Protéger les mineur·es isolé·es étranger·es, dans leur intérêt supérieur.
- Respecter la présomption de minorité.

Dans l'esprit de la recommandation n°145.280 du 3^{ème} cycle, il convient de :

- Créer des voies de recours effectives en assortissant toute décision de refus d'entrée sur le territoire d'un recours suspensif.

DETENTION ARBITRAIRE

29- Depuis juin 2015, nos associations constatent quotidiennement des pratiques illégales d'enfermement de personnes migrantes par l'administration française à la frontière franco-italienne, à la suite de procédures expéditives de refus d'entrée. Des dizaines de personnes sont enfermées dans le poste de la PAF à Menton, dans des constructions modulaires attenantes aux postes de la PAF de Menton et de Montgenèvre ou encore dans des bureaux de police au tunnel du Fréjus, pendant plusieurs heures, toute une nuit, voire plus.

30- Dans le cadre des recommandations issues du rapport du HCDH du 3^{ème} cycle, le §28 dispose que le Comité des disparitions forcées a recommandé que la France institue le droit de recours devant un juge du siège pour valider la légalité des mesures de contrainte et permettre aux personnes détenues d'y être présentées, qu'elle veille à ce que toute personne en détention provisoire ou rétention administrative ait le droit de communiquer avec le monde extérieur, et de pas restreindre ce droit au-delà de quarante-huit heures. Cette recommandation n'a aucunement été prise en compte concernant les situations d'enfermement aux frontières intérieures terrestres.

Privation de liberté sans base légale

31- La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que toute personne a droit à la liberté et à la sûreté et donc ne peut être privée de sa liberté de manière arbitraire. Par souci de respect du droit international, le législateur national est venu encadrer les procédures relatives aux lieux privés de liberté en France. S'agissant des personnes étrangères, le CESEDA encadre les mesures administratives de privation de liberté. Il peut notamment s'agir, sur le territoire, de mesures

de rétention administrative^{xxxix} ou, à la frontière, de mesures de privation de liberté en zone d'attente^{xxx}. Selon les autorités françaises, à la frontière franco-italienne, les lieux d'enfermement ne sont ni des locaux de rétention administrative, ni de zone d'attente, ni de garde à vue^{xxxi}, mais des « locaux de mise à l'abri »^{xxxii}. Pourtant, en droit français, il n'existe pas de cadre légal encadrant des locaux de « mise à l'abri » pour des personnes en situation de non admission sur le territoire et gérés par des services de la PAF^{xxxiii}. La privation de liberté à la frontière franco-italienne se fait donc en l'absence de tout cadre légal, ce qui a été reconnu par des juridictions françaises^{xxxiv}.

32- Les personnes maintenues dans ces locaux sont bien enfermées. En effet :

- Les personnes ne peuvent pas exercer leur droit à la liberté d'aller et venir. Bien que les préfetures des Alpes-Maritimes et des Hautes-Alpes affirment que les personnes peuvent repartir vers l'Italie si elles le souhaitent, dans les faits, c'est impossible puisqu'elles doivent impérativement s'entretenir avec les autorités italiennes dans certains horaires, conditionnant ainsi la fin de privation de liberté. Il y a dès lors bien contrainte^{xxxv} ;
- Les locaux privatifs de liberté sous surveillance policière constante sont fermés à clef, entourés de barbelés, de grillages, voire de grille anti-évasion et dotés de caméras ;
- Les locaux privatifs de liberté mesurent une dizaine de mètres carrés et un nombre important de personnes sont enfermées simultanément. Ces dernières n'ont pas de contacts avec l'extérieur ; la venue d'avocat-es, d'associations, de proches étant interdite ;
- Les personnes peuvent être enfermées de quelques minutes à plusieurs heures^{xxxvi}.

Conditions indignes

33- Les personnes enfermées dans ces locaux le sont dans des conditions indignes : constructions modulaires de quelques mètres carrés, pas d'isolation, de couverture, de possibilité de s'allonger ; pas ou peu de nourriture ou d'eau, conditions d'hygiène déplorable, promiscuité forte (familles, adultes, enfants, hommes et femmes ensemble)^{xxxvii}. Les informations récoltées par nos associations sur ces lieux d'enfermement se recoupent avec celles des autorités indépendantes^{xxxviii}. Par ailleurs, dans un contexte de pandémie liée au covid-19, aucun matériel de protection n'a été mis à disposition des personnes enfermées.

Lieux échappant à tout contrôle juridictionnel

34- Dans la mesure où les autorités françaises stipulent que les lieux d'enfermement des personnes aux frontières intérieures terrestres dans l'attente de leur refoulement sont constitutifs de lieux de « mise à l'abri » et non pas de lieux privatifs de liberté, aucun encadrement de ces lieux n'est prévu par le législateur. Les personnes sont bien soumises à des mesures coercitives et de contrainte, et pourtant ne disposent d'aucune voie légale de recours pour contester leur enfermement. Ces lieux échappent donc à tout contrôle juridictionnel.

Absence de regard de la société civile

35- À la frontière franco-italienne, hormis dans la zone d'attente de Modane, les associations ne peuvent accéder à ces lieux d'enfermement. Ainsi, il n'existe aucun droit de regard sur ce qui s'y passe, alors même que les conditions de détention y sont extrêmement préoccupantes. Les avocat-es et les journalistes n'y ont pas non plus accès. Seules

quelques autorités administratives indépendantes telles que la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), ou des élu·es ont pu accéder à certains de ces locaux mais, là encore, les pratiques sont aléatoires et fluctuantes^{xxxix}. Malgré les décisions fin 2020 et début 2021 de juges administratifs enjoignant les préfetures concernées à permettre un accès des associations (Anafé et Médecins du Monde) aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Menton et de Montgenèvre^{xl}, tel n'est toujours pas le cas.

Recommandations :

→ Mettre fin à toute forme de détention arbitraire de personnes interpellées aux frontières intérieures terrestres.

POLITIQUE DE NON-ACCUEIL AUX FRONTIERES

36- Les nombreuses violations des droits des personnes en migration aux frontières intérieures terrestres s'inscrivent dans un contexte de non-accueil, assumé par l'État français. Les recommandations n°145.278 et 145.286 du 3^{ème} cycle de l'EPU portaient sur la nécessité d'assurer des services de base aux personnes migrantes. Or, sur les zones frontalières, ils sont inexistantes. Lorsque la société civile tente de pallier ces carences, elle subit des pressions et intimidations visant à dissuader tout type d'aide.

Absence de participation de l'État aux dispositifs d'accueil

37- Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 19 décembre 2018 prévoit, dans son objectif 15 le fait d'assurer l'accès des migrants aux services de base^{xli}. Or, les zones frontalières françaises sont devenues des zones de non-droit pour les exilé·es. Il n'existe aucun dispositif étatique de réponse aux besoins fondamentaux (soin, hébergement, nourriture, eau potable...).

Criminalisation de la solidarité

42- Le droit européen fixe des règles minimales en matière de sanction de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers^{xlii}. Le Conseil constitutionnel a consacré le principe de fraternité^{xliii}. Même si l'article L. 823-1 du CESEDA prévoit des sanctions pénales pour toute aide relative à l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'une personne étrangère en France, la loi du 10 septembre 2018 a pris en compte la décision du Conseil constitutionnel et a élargi le champ des immunités à l'aide au séjour et à la circulation et à tout acte n'ayant donné lieu à « aucune contrepartie directe ou indirecte » et accompli « dans un but exclusivement humanitaire ». Cependant, ces mesures ne sont pas applicables en ce qui concerne l'aide à l'entrée. De telles infractions servent de prétexte pour poursuivre des personnes proposant nourriture, assistance ou soins médicaux^{xliv}. En réalité, la criminalisation des personnes solidaires outrepassa largement les contours de la loi puisque les militant·es font l'objet de pressions et intimidations de la part des forces de l'ordre : convocations au commissariat, auditions libres, garde à vue, filatures, écoutes téléphoniques, perquisitions et saisies, contraventions en tous genres, poursuites... Ces pratiques ont pour objectif et conséquence de dissuader les personnes de s'investir dans des actions de solidarité.

Recommandations :

- Cesser toute stratégie d'entraves à l'accès à des conditions dignes de subsistance des exilé-es aux frontières intérieures terrestres.
- Mettre fin aux pressions, intimidations et poursuites contre les personnes solidaires des exilé-es aux frontières.

ANNEXES : Comptes rendus d'observations aux frontières septembre 2021-septembre 2022 :

- missions d'observations à la frontière franco-italienne à Oulx / Montgenèvre, 8 et 9 septembre 2021
- missions d'observations à la frontière franco-italienne à Oulx / Montgenèvre, 25 et 26 novembre 2021
- missions d'observations à la frontière franco-italienne à Oulx / Montgenèvre, 16 et 17 février 2022
- missions d'observations à la frontière franco-italienne à Oulx / Montgenèvre, 14 et 15 juin 2022
- mission d'observations à la frontière franco-italienne à Menton / Vintimille, 27 et 28 janvier 2022
- mission d'observations à la frontière franco-italienne à Menton / Vintimille 10 juin 2022
- mission d'observations à la frontière franco-italienne à Menton / Vintimille 13 et 14 septembre 2022
- missions d'observations à la frontière franco-espagnole à Hendaye / Irun, 7, 8 et 9 juillet 2021
- missions d'observations à la frontière franco-espagnole à Hendaye / Irun, 6 et 7 avril 2022

ⁱ Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers.

ⁱⁱ Coordination d'actions inter-acteurs aux frontières intérieures incluant Amnesty International, La Cimade, Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, Secours Catholique-Caritas France.

ⁱⁱⁱ Voir les comptes rendus de missions d'observations aux frontières organisées conjointement par l'Anafé et les associations pilotant le projet CAFI en annexes. (missions d'observations à la frontière franco-italienne à Oulx / Montgenèvre les 8 et 9 septembre et les 25 et 26 novembre 2021, les 16 et 17 février et les 14 et 15 juin 2022 ; missions d'observations à la frontière franco-italienne à Menton / Vintimille les 27 et 28 janvier, le 10 juin et les 13 et 14 septembre 2022 ; missions d'observations à la frontière franco-espagnole à Hendaye/Irun les 7, 8 et 9 juillet 2021 et les 6 et 7 avril 2022).

^{iv} Saisi par des associations le Conseil d'État (CE) a confirmé, dans une décision du 28 décembre 2017 (CE, 28 décembre 2017, n° 415291) et dans une décision du 16 octobre 2019 (CE, 16 octobre 2019, n° 425936), la légalité de ces prolongations, en refusant de transmettre à la CJUE une demande de question préjudicielle sur la durée possible du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre. Par ailleurs, en 2018, l'Anafé et le Gisti ont déposé une plainte à la Commission européenne contre le 12^e rétablissement des contrôles par la France, plainte qui a été actualisée fin 2019 et 2020 et début 2022 et qui est toujours pendante.

^v [Rapport d'enquête de la Commission d'enquête parlementaire sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France](#), n° 4665, 10 novembre 2021.

^{vi} Articles 23 et 24 du code frontières Schengen.

^{vii} Selon les dispositions de l'article 25.4 du code frontières Schengen.

^{viii} CJUE (Grande chambre), 26 avril 2022, n° C-368/20 et C-369/20.

^{ix} Article 6 du code frontières Schengen.

^x Article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure et article 225-1 du code pénal.

^{xi} Voir les comptes rendus d'observations aux frontières en annexes.

^{xii} CE, 27 novembre 2020, n° 428178.

^{xiii} TA de Marseille, 8 juillet 2021, n° 1809222 ; TA de Nice, 31 mars 2022, n° 2003638 ; TA de Nice, 10 juin 2022, n° 2100537 ; TA de Nice, 30 juin 2022, n° 2004754.

^{xiv} A l'heure de l'écriture de cette contribution, une question préjudicielle est en cours d'examen devant la Cour de justice de l'Union européenne portant sur la question suivante : « *En cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du règlement (UE) 2016/399, l'étranger en provenance directe du territoire d'un État partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 peut-il se voir opposer une décision de refus d'entrée,*

lors des vérifications effectuées à cette frontière, sur le fondement de l'article 14 de ce règlement, sans que soit applicable la directive 2008/115/CE ? » (CE, 24 février 2022, n° 450285 et 450288).

^{xv} CJUE, 19 mars 2019, *Préfet des Pyrénées-Orientales/Abdelaziz Arib*, n° C-444/17.

^{xvi} CJUE (Grande chambre), 26 avril 2022, n° C-368/20 et C-369/20.

^{xvii} Selon les chiffres du ministère de l'intérieur français.

^{xviii} Voir les communiqués de presse conjoints du 15 octobre 2021 « [Ne laissons pas le contrôle des frontières primer sur la protection des vies humaines](#) » et du 9 décembre 2021 « [Hécatombe aux frontières : identifier les responsables](#) ».

^{xix} Il s'agit principalement de cas d'électrocution à bord des trains et de collision sur la voie ferrée Nice-Vintimille, de décès sur le sentier dit du « pas de la mort » ainsi que des cas de chute, d'hypothermie ou de noyade dans le Briançonnais.

^{xx} Il s'agit principalement des cas de noyade dans la Bidassoa, rivière frontière entre Irun (Espagne) et Hendaye (France).

^{xxi} CE, 8 juillet 2020, n° 440756.

^{xxii} Voir par exemple : Anafé, [Persona non grata-conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne](#), Rapport d'observations 2017-2018, janvier 2019, p. 60-63 ; et les comptes rendus des missions d'observations à la frontière en annexes.

^{xxiii} CNCDH, [Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne](#), juin 2018 ; CGLPL, Rapports de visite de [2017](#) et [2018](#).

^{xxiv} CE, juge des référés, 5 juillet 2017, n°411575 ; CE, juge des référés, 23 avril 2021, n°450879 et 450987.

^{xxv} Voir par exemple TA Nice, 22 janvier 2018, n° 1800195.

^{xxvi} TA de Nice, 7 février 2020, n° 2000570.

^{xxvii} Rapport inter-associatif, [Les manquements des autorités françaises aux devoirs élémentaires de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des mineur.e.s isolé.e.s étranger.e.s en danger aux frontières intérieures terrestres de la France \(frontières francoitalienne, franco-espagnole et franco-britannique\)](#), octobre 2020.

^{xxviii} Anafé, [Persona non grata - Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne](#), Rapport d'observations 2017-2018, février 2019, p.63 et s.

^{xxix} Prévues aux articles L. 740-1 à L. 744-17 du CESEDA.

^{xxx} Prévues aux articles L. 340-1 à L. 343-11 du CESEDA.

^{xxxi} A titre illustratif, en février 2020, le secrétaire d'État au Premier Ministre répondait à la question de savoir quelle était la nature des locaux de la PAF Menton et de la PAF de Montgenèvre : « *Ces locaux ne sont ni des locaux de garde à vue, ni des locaux utilisés dans le cadre de la retenue pour vérification du droit au séjour, ni des centres ou locaux de rétention administrative, ni des zones d'attente* ».

^{xxxii} Note interne de la DCPAF, mai 2019. Voir notamment : Anafé, [À l'abri des regards : l'enfermement ex frame à la frontière franco-italienne](#), Note d'analyse, septembre 2022, p. 70.

^{xxxiii} Par décision du 23 avril 2021, le Conseil d'État lui-même a reconnu le caractère sui generis de ces locaux : « *Il résulte, en dernier lieu, de l'instruction qu'à la suite de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'Union, ont été aménagés dans une salle du poste de police aux frontières ou dans des constructions modulaires attenantes, tant à Menton-Pont Saint-Louis qu'à Montgenèvre, des locaux où sont maintenus à titre provisoire des étrangers qui font l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire avant leur remise aux autorités italiennes. De tels lieux, au statut qualifié de « sui generis », qui ne sont pas prévus par un texte, ne sont assimilables ni à des zones d'attente, [...] ni à des centres de rétention administrative.* » (CE, juge des référés, 23 avril 2021, n° 450879 et 450987).

^{xxxiv} Voir TA de Nice, 4 mars 2021, n° 2101086 ; TA de Marseille, 16 mars 2021, n° 2102047.

^{xxxv} Le ministère de l'intérieur, dans un mémoire en défense produit devant le Conseil d'État en avril 2021, le confirme lui-même : « *les forces de l'ordre présentes doivent en outre s'assurer que les NA [non-admis] placés dans cet abri ne quittent pas ce dernier pour entrer plus en avant sur le territoire français et échapper à leur prise en charge par les autorités italiennes* ».

^{xxxvi} Anafé, [À l'abri des regards : l'enfermement illégal à la frontière franco-italienne](#), Le Dossier, septembre 2022.

^{xxxvii} Voir à ce titre : Anafé, [Persona non grata-conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne](#), Rapport d'observations 2017-2018, janvier 2019, p. 68-78 et les comptes rendus d'observations aux frontières en annexes.

^{xxxviii} A ce titre, voir : Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 23 au 30 novembre 2018 et CNCDH, [Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne](#), 19 juin 2018.

^{xxxix} Par exemple, à Menton, si des élus ont pu accéder aux locaux privatifs de liberté en 2017 et 2018, ils n'y ont plus accès depuis la fin de l'année 2019.

^{xi} TA de Nice, 4 mars 2021, n° 2101086 ; TA de Marseille, 16 mars 2021, n° 2102047 ; CE, juge des référés, 23 avril 2021, n° 450879 et 450987.

^{xli} Voir également plus largement le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

^{xlii} Directive n° 2002-90 du 28 novembre 2002.

^{xliii} Conseil Constitutionnel, 6 juillet 2018, décision n° 2018/717-718.

^{xliv} Par exemple, Pierre Mumber a été condamné en 2019 pour « aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier d'un étranger en France » pour des faits datant de 2018 : par -10°, il participe à une maraude et assiste une jeune femme nigériane très mal en point. Il est finalement relaxé en appel grâce au visionnage d'images le montrant clairement qui porte la jeune femme jusque dans la voiture de police alors que, selon les policiers, il aurait voulu les empêcher de charger les migrants dans la voiture de police. Pour plus de détails, voir : <https://www.lacimade.org/rassemblement-pour-soutenir-pierre-maraudeur-solidaire/>