

## **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**

## **Abréviations**

ADDE	Avocats pour la défense des droits des étrangers
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
APS	Autorisation provisoire de séjour
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFS	Code frontières Schengen
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CRA	Centre de rétention administrative
GISTI	Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s
JLD	Juge des libertés et de la détention
LDH	Ligue des droits de l'Homme
ONU	Organisation des Nations-Unies
PAF	Police aux frontières
PPA	Point de passage autorisé
PPF	Point de passage frontalier
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
SIS	Système d'information Schengen
TGI	Tribunal de grande instance
UE	Union européenne
ZA	Zone d'attente

## Avant-propos

Depuis le 13 novembre 2015, le président de la République a rétabli les contrôles aux frontières intérieures<sup>1</sup> et mis en œuvre l'état d'urgence. Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures était initialement prévu pour la durée de l'organisation de la COP 21 (Conférence des Nations Unies pour le climat), c'est à dire du 13 novembre au 13 décembre 2015, mais les attentats du 13 novembre 2015 ont conduit à sa prolongation, motivée par la déclaration de l'état d'urgence. Depuis ce jour, il a est périodiquement reconduit.

Il faut distinguer « état d'urgence » et « rétablissement des contrôles aux frontières ». Les deux mécanismes sont indépendants et ne relèvent pas du même régime juridique. Alors que l'état d'urgence est régulé par une loi interne, la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, le rétablissement des contrôles aux frontières est encadré par le code frontières 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.

Si l'état d'urgence n'implique pas de rétablir le contrôle aux frontières car la loi de 1955 ne mentionne pas cette question, les deux sont souvent confondus. Bien que leur renouvellement depuis novembre 2015 soit justifié par le gouvernement, pour l'un comme pour l'autre, par la menace terroriste, il est impératif de différencier les dispositifs légaux qui les encadrent et leurs conséquences respectives sur la situation aux frontières françaises et en zone d'attente.

---

<sup>1</sup> Le code frontière Schengen parle de rétablissement des contrôles aux frontières *intérieures*. Nous emploierons parfois le terme *internes* par souci de fluidité de la lecture.

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

---

### **L'état du droit**

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence a été adoptée au cours de la guerre d'Algérie. Elle visait initialement à éviter le recours à l'état de siège<sup>2</sup> (inutilisé depuis la seconde guerre mondiale), dont la connotation trop militaire supposait une reconnaissance, au moins implicite, que la France était impliquée dans un conflit armé. Elle a été utilisée à plusieurs reprises, depuis la fin du conflit algérien, dans un contexte postcolonial (Nouvelle Calédonie, Wallis-et-Futuna, Polynésie française). En 2005, au moment des émeutes dans les banlieues, elle est à nouveau mise en œuvre sur le sol métropolitain.

Juste après les attentats à Paris le 13 novembre 2015, le président de la République a décidé de déclarer l'état d'urgence pour douze jours, tout en annonçant immédiatement qu'il comptait demander au parlement une prorogation, prorogation qui fut accordée par la loi n° 2015-1501 adoptée le 20 novembre 2015.

### **Etat d'urgence et respect des conventions internationales**

L'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) et l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)<sup>3</sup> autorisent, sous certaines conditions<sup>4</sup>, des dérogations à certains droits protégés par les traités. Parallèlement à la mise en œuvre de l'état d'urgence, le gouvernement a donc notifié au secrétaire général de l'ONU et à celui du Conseil de l'Europe<sup>5</sup> son intention de déroger à ses obligations internationales conformément aux articles précités. Bien que l'état d'urgence autorise des ingérences et restrictions à certains droits et libertés, sa mise en œuvre peut tout de même aboutir à une potentielle condamnation des instances européennes et internationales. Pour l'éviter, il est nécessaire d'activer ces clauses de dérogation, qui autorisent ponctuellement des exceptions au respect desdites conventions, afin de répondre à une situation d'urgence.

Il est important de souligner que les dérogations au Pacte et à la Convention n'octroient aucune prérogative supplémentaire aux pouvoirs publics français. Ces traités ne sont pas « suspendus » : ils conservent toute leur force juridique, mais l'activation de la clause de dérogation modifie la nature du contrôle juridictionnel opéré par la Cour européenne des droits de l'Homme sur les mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence.

Depuis novembre 2015, l'état d'urgence a été prorogé à cinq reprises : les 20 novembre 2015, 19 février 2016, 20 mai 2016, 21 juillet 2016 et enfin le 20 décembre 2016. Cette dernière prorogation, qui étend l'application de ce régime d'exception jusqu'au 15 juillet 2017, est notamment justifiée par la campagne électorale (élections présidentielle et législatives).

### **Les conditions de mise en œuvre**

La mise en œuvre de l'état d'urgence se fait au moyen d'un décret. Aux termes de l'article 1 de la loi de 1955, l'état d'urgence peut être déclaré « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ».

---

<sup>2</sup> L'état de siège est mentionné à l'article 36 de la Constitution et son régime déterminé aux articles L2121-1 et suivants du code de la défense.

<sup>3</sup> Voir Conseil de l'Europe, *Note verbale du 24 novembre 2015*, complétée par une annexe écrite, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2847550&SecMode=1&DocId=2333396&Usage=2>; Voir également ONU, *Notification en date du 23 novembre*, <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.703.2015-Frn.pdf>

<sup>4</sup> Pour plus d'informations sur les conditions d'application de l'article 15 de la Convention européenne de droits de l'Homme : [http://www.echr.coe.int/documents/fs\\_derogation\\_fra.pdf](http://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_fra.pdf)

<sup>5</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Derogation\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_FRA.pdf)

L'état d'urgence dure en principe douze jours mais peut être prorogé si le législateur adopte, dans le délai de douze jours, une loi de prorogation. Dans un avis rendu en janvier 2017<sup>6</sup>, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCNDH) souligne le fait, que dans le cadre défini par la loi du 3 avril 1955, le président de la République devrait, à la fin du délai défini par la première loi de prorogation, déclarer à nouveau l'état d'urgence pour 12 jours, puis éventuellement le prolonger par une nouvelle loi. Or, depuis 2016, la prolongation de l'état d'urgence est mise en œuvre par des lois successives en occultant entre chacune des lois la proclamation de l'état d'urgence pour 12 jours par le président de la République. Pour la CNCNDH, ce n'est qu'une interprétation des textes qui faciliterait la prolongation de ce régime et tendrait de fait à mettre en place un état d'urgence permanent.

Enfin, il peut être mis fin à l'état d'urgence à tout moment avant l'expiration du délai fixé par la loi de prorogation. L'article 4 de la loi de 1955 précise ainsi qu'il prend fin 15 jours après la démission du gouvernement ou la dissolution de l'assemblée nationale qui l'a instauré<sup>7</sup>. Le gouvernement peut aussi décider de l'abroger de manière anticipée. Cette décision d'abroger ou non la loi qui met en œuvre l'état d'urgence est un acte administratif : elle est donc susceptible de recours. Dans ce cadre, par l'ordonnance du 27 janvier 2016<sup>8</sup>, le juge des référés du Conseil d'Etat a rejeté la requête de la Ligue des droits de l'Homme (LDH) de suspendre lui-même l'état d'urgence, ou, à défaut, d'ordonner au président de la République d'y mettre fin. En rendant cette décision, le Conseil d'Etat a affirmé que la décision de refus de mettre fin à l'état d'urgence n'échappait pas au contrôle du juge administratif.

### **Aperçu des pouvoirs octroyés par le régime d'état d'urgence**

Assignations à résidence (article 6), perquisitions (article 11), dissolution d'associations ou groupement (article 6-1), fermeture de salles de spectacles, débits de boisson, *etc.* (article 8) : si la plupart des prérogatives exceptionnelles accordées à l'administration (principalement au préfet mais également au ministre de l'intérieur) ne concernent pas le droit des étrangers, certaines dispositions qui ont été adoptées sur le fondement de l'état d'urgence ont néanmoins pu avoir un impact sur les pratiques dans ce domaine.

Par exemple, l'article 5 de la loi de 1955<sup>9</sup> permet au préfet d'instituer des « zones de protection » dont l'accès est réglementé. La préfète du Pas-de-Calais, Fabienne Buccio, a utilisé à plusieurs reprises cette disposition afin d'interdire l'accès à certaines zones de Calais (arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2015<sup>10</sup>) ou encore, plus récemment, lors du démantèlement de la « jungle »<sup>11</sup>.

Comme le relève la CNCNDH dans son avis rendu en janvier 2017, « l'administration se fonde sur la loi relative à l'état d'urgence plutôt que de recourir à ses pouvoirs de police générale »<sup>12</sup> pour punir plus sévèrement le non-respect de ses prescriptions. Ainsi, les sanctions prévues à l'article 13 de la loi de 1955 s'appliquent : la circulation sur les zones interdites est punie de six mois d'emprisonnement et de

<sup>6</sup> CNCNDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 26 janvier 2017, page 13, [http://www.cncndh.fr/sites/default/files/170126\\_avis\\_suivi\\_de\\_letat\\_durgence\\_et\\_mesures\\_anti-terroristes.pdf](http://www.cncndh.fr/sites/default/files/170126_avis_suivi_de_letat_durgence_et_mesures_anti-terroristes.pdf)

<sup>7</sup> « La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du gouvernement ou de dissolution de l'assemblée nationale ». La prorogation de décembre 2016 a prévu une pirouette juridique afin d'éviter que l'état d'urgence ne prenne fin suite à la démission du premier ministre qui aura lieu après l'élection présidentielle du printemps 2017.

<sup>8</sup> Conseil d'Etat, ordonnance du 27 janvier 2016, Ligue des droits de l'Homme et autres, N° 396220. « S'agissant de la demande de suspension, le juge des référés rappelle que c'est la loi qui a décidé de proroger l'état d'urgence. Il ne peut donc pas le suspendre lui-même. S'agissant de la demande d'injonction au président de la République, le juge des référés estime que le péril imminent justifiant l'état d'urgence n'a pas disparu compte tenu du maintien de la menace terroriste et du risque d'attentats. Il refuse donc de prononcer les injonctions demandées. », <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Ordonnance-du-27-janvier-2016-Ligue-des-droits-de-l-homme-et-autres>

<sup>9</sup> Article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence : « La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 : 1° d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ; 2° d'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ; 3° d'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ».

<sup>10</sup> Arrêté du 1 décembre 2015 instituant une zone de protection sur l'emprise de la RN216 dite « rocade portuaire » de Calais, [http://www.gisti.org/IMG/pdf/arrete\\_prefete-pas-de-calais\\_2015-12-01.pdf](http://www.gisti.org/IMG/pdf/arrete_prefete-pas-de-calais_2015-12-01.pdf)

<sup>11</sup> Action collective, communiqué « L'assistance aux exilés à Calais : La loi de la jungle », 20 octobre 2016 <http://www.gisti.org/spip.php?article5492>

Dossier du Gisti consacré aux « jungles, campements et camps d'exilés en France » : <http://www.gisti.org/spip.php?article2579>

<sup>12</sup> CNCNDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 26 janvier 2017, page 18, [http://www.cncndh.fr/sites/default/files/170126\\_avis\\_suivi\\_de\\_letat\\_durgence\\_et\\_mesures\\_anti-terroristes.pdf](http://www.cncndh.fr/sites/default/files/170126_avis_suivi_de_letat_durgence_et_mesures_anti-terroristes.pdf)

7 500 euros d’amende<sup>13</sup>, alors que la préfecture du Pas-de-Calais aurait eu la possibilité d’appliquer les mesures de droit commun, plus légères. Ces zones de protection ont notamment eu pour effet d’empêcher des avocats d’accéder au site (arrêté du 23 octobre 2016<sup>14</sup>) et des mobilisations collectives d’aide aux migrants d’avoir lieu.

L’article 8-1 est quant à lui potentiellement directement lié au droit des étrangers dans la mesure où il permet au préfet d’autoriser des contrôles d’identité. En temps normal, hors état d’urgence, les contrôles d’identité sont encadrés exclusivement par l’article 78-2 du code pénal. La circulaire du 22 juillet 2016 *relative à l’état d’urgence*<sup>15</sup> précise les modalités de ces nouveaux types de contrôle d’identité.

*« Dans les zones mentionnées à l'article 2 de la présente loi, le préfet peut autoriser, par décision motivée, les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous leur responsabilité, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du même code à procéder aux contrôles d'identité prévus au huitième alinéa de l'article 78-2 dudit code, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public. La décision du préfet désigne les lieux concernés, qui doivent être précisément définis, ainsi que la durée de l'autorisation, qui ne peut excéder vingt-quatre heures.*

*Les trois derniers alinéas du II et les deux derniers alinéas du III de l'article 78-2-2 du même code sont applicables aux opérations conduites en application du présent article.*

*La décision du préfet mentionnée au premier alinéa du présent article est transmise sans délai au procureur de la République ».*

**(Article 8-1 de la loi 55-385 relative à l’état d’urgence)**

Il faut ici comprendre que l’état d’urgence permet d’opérer un glissement entre les mesures d’ordre judiciaire et les mesures administratives<sup>16</sup>. Le code de procédure pénale dans son article 78-2, distingue plusieurs types de contrôles d’identité :

- les contrôles de police judiciaires, effectués lorsque la police dispose d’un indice permettant de soupçonner que la personne a commis une infraction ou se prépare à en commettre une,
- les contrôles de police administratifs, qui ont pour but de prévenir une atteinte à l’ordre public, et qui doivent être motivés,
- la possibilité pour le procureur de la République de délimiter une zone au sein de laquelle les contrôles d’identité sont autorisés sur toute personne sans justification, dans une durée limitée.

Alors qu’en temps normal cette dernière prérogative n’appartient qu’au procureur de la République, l’état d’urgence permet de l’étendre au préfet, et d’élargir les contrôles d’identité à la fouille des bagages et des véhicules.

Ce glissement qui permet aux autorités administratives de disposer de pouvoirs élargis a donc pour conséquence de faire baisser les régimes de protection. Dans la pratique, profitant de la confusion qu’entraîne la complexification des procédures, des contrôles sont effectués en dehors de tout cadre juridique et sans aucune autre justification que le régime d’état d’urgence lui-même. C’est ce que relève d’ailleurs le Gisti dans son dossier consacré aux conséquences de l’état d’urgence<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Extrait de l’article 15 de la loi de n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence : « Les infractions aux articles 5, 8 et 9 sont punies de six mois d’emprisonnement et de 7 500 € d’amende. Les infractions au premier alinéa de l’article 6 sont punies de trois ans d’emprisonnement et de 45 000 € d’amende. Les infractions au deuxième et aux cinq derniers alinéas du même article 6 sont punies d’un an d’emprisonnement et de 15 000 € d’amende. L’exécution d’office, par l’autorité administrative, des mesures prescrites peut être assurée nonobstant l’existence de ces dispositions pénales ».

<sup>14</sup> [https://reporterre.net/IMG/pdf/calais-arre\\_te\\_pre\\_fecture-oct\\_2016.pdf](https://reporterre.net/IMG/pdf/calais-arre_te_pre_fecture-oct_2016.pdf)

<sup>15</sup> Circulaire du 22 juillet 2016 relative à l’état d’urgence : présentation des dispositions de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l’application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, [http://www.textes.justice.gouv.fr/art\\_pix/JUSD1620976C.pdf](http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1620976C.pdf)

<sup>16</sup> Laure Ortiz, *Mutation de la régulation juridique*, cours magistral, IEP de Toulouse, 2016.

<sup>17</sup> La personne concernée est interpellée le 18 novembre 2015 puis placée en rétention. Elle sera finalement libérée par le juge des libertés et de la détention, au motif que la procédure de contrôle dont elle a fait l’objet est irrégulière (voir infra : décision du TGI de Toulouse, 24 novembre 2015, n°15/00906). Pour plus d’informations : <http://www.gisti.org/spip.php?article5209>

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

Alors même que les textes relatifs à l'état d'urgence ne s'intéressent pas directement au droit des étrangers, de nombreuses associations ont rapidement remarqué un impact non négligeable en la matière, et notamment sur le droit applicable dans les lieux privés de liberté à destination des étrangers.

Ainsi, l'état d'urgence a pu être invoqué, de manière indirecte, pour justifier et valider certaines pratiques qui, en temps normal, auraient entraîné la libération d'étrangers placés en centre de rétention administrative (CRA). Par exemple, le juge a estimé qu'une prolongation de la rétention administrative peut être justifiée par l'état d'urgence, dans la mesure où celui-ci entraîne une sur-sollicitation des services de police.

*« Attendu que le retenu soutient vainement que l'administration aurait méconnu l'article L.554-1 du CESEDA en annulant un rendez-vous consulaire pour défaut d'escorte prévu le 26 février 2016 aux motifs que l'élévation du plan vigipirate et la seconde prolongation de l'état d'urgence depuis le 13 novembre 2015 ne présentent plus de caractère exceptionnel et qu'elle ne détaille pas les motifs qui l'ont conduit à cette annulation dès lors, d'une part, que la fourniture contradictoire de tels détails pourrait affecter la sécurité publique et, d'autre part, qu'une première annulation de rendez-vous consulaire pour un tel motif n'est pas de nature à prolonger abusivement la rétention administrative du retenu ».*

**(TGI de Meaux, ordonnance du JLD, 27 février 2016)**

Il faut noter que si les régimes du centre de rétention administrative et de la zone d'attente sont distincts, les conséquences de l'état d'urgence en CRA sont transposables en zone d'attente et les mêmes mécanismes s'appliquent.

En zone d'attente, l'état d'urgence permet de légitimer de nouvelles pratiques dénoncées par les associations dont l'Anafé. Dès la fin de l'année 2015, l'état d'urgence a notamment été utilisé pour justifier la prolongation du maintien en zone d'attente de ressortissants syriens ou palestiniens de Syrie. Du fait du règlement Dublin III, les personnes souhaitant demander l'asile dans l'espace Schengen doivent le faire dans le pays par lequel elles entrent sur le territoire Schengen. Mais la majorité des Syriens et Palestiniens de Syrie rencontrés en zone d'attente par l'Anafé refusaient de déposer une demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile en France. La plupart souhaitaient en effet se rendre dans un autre Etat européen pour y demander l'asile.

Or, depuis 2012, les juges des libertés et de la détention (JLD) du Tribunal de grande instance de Bobigny décidaient malgré tout, dans la majorité des cas de les admettre sur le territoire « pour raisons humanitaires », dans la mesure où ils pouvaient présenter des documents attestant de leur nationalité, de leur simple transit par leur lieu de provenance et du souhait de présenter une demande d'asile dans un autre pays de la zone Schengen où ils possédaient des attaches familiales et personnelles. La jurisprudence s'est nettement infléchie avec l'entrée en vigueur de l'état d'urgence et les juges du TGI du Bobigny ont pu alors décider de maintenir des ressortissants syriens ou palestiniens au motif que la demande d'asile ne peut se faire qu'au niveau du point d'entrée de la personne dans l'espace Schengen du fait de la mise en œuvre de l'état d'urgence. Il faut donc entendre ici que le régime de l'état d'urgence (et le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures) vient justifier une prolongation du maintien en zone d'attente de potentiels demandeurs d'asile en Europe - en vue de leur renvoi -, alors qu'ils étaient auparavant admis sur le territoire.

Dans le cadre de ses permanences, l'Anafé a pu suivre trois Palestiniens reconnus réfugiés au Liban. Ils souhaitaient demander l'asile en Allemagne pour l'un, au Danemark pour les deux autres, et y rejoindre les membres de leur famille. Lorsqu'ils sont arrivés à Roissy le 19 novembre 2015, soit quelques jours après la mise en place de l'état d'urgence, ils ont été maintenus en zone d'attente. Il leur a été opposé par le JLD que l'état d'urgence et la fermeture des frontières intérieures les obligeaient à faire leur demande d'asile à leur point d'entrée dans l'espace Schengen. Après plusieurs tentatives de renvoi, ils ont été placés en garde à vue au bout de 19 jours de maintien.

Par ailleurs, des juges se sont fondés sur l'état d'urgence pour rejeter des moyens liés à l'application de la Convention européenne des droits de l'Homme, soulevés pour la défense des personnes maintenues

en zone d'attente. Le régime d'exception viendrait donc réduire l'éventail des arguments pris en compte par le juge des libertés et de la détention en faveur de la libération du maintenu.

L'article 15 dont il est fait mention dans l'exemple ci-dessous est celui qui permet, sous certaines conditions, des dérogations à certains droits prévus par les traités. Son activation, en lien avec le régime d'exception mis en place en France depuis novembre 2015, permet de déroger à l'application de certains articles de la CEDH, qui ne sont donc plus invocables pour plaider la libération d'une personne devant le TGI. On ne peut pour autant pas parler de « suspension » desdites conventions.

*« Attendu que l'application de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme est suspendue en France par l'effet combiné des dispositions de l'article 15 de cette convention et de l'article 1er de la loi n°2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'état d'urgence sur le territoire national, le gouvernement français ayant notifié cet état d'urgence exceptionnel au secrétariat général du Conseil de l'Europe ; [...] dès lors, le moyen soulevé par le conseil de Monsieur X. tendant au contrôle de conventionalité de la procédure ne peut qu'être rejeté ».*

**(TGI de Bobigny, ordonnance sur demande de prolongation du maintien en zone d'attente, 5 janvier 2016 ; voir aussi TGI de Bobigny, ordonnance JLD, 16 mars 2016, n°16/1464)**

La Cour d'appel de Paris a plus récemment confirmé cette jurisprudence :

*« La Cour considère que le premier juge ne pouvait mettre fin à la mesure en appliquant au cas d'espèce les dispositions de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui protègent le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale, que le premier juge l'a retenu à tort pour rejeter la requête de l'administration, la France ayant notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe sa décision de déroger à ladite Convention compte tenu de l'état d'urgence décidé depuis le 14 novembre 2015 ».*

**(Cour d'appel de Paris, ordonnance du 16 février 2017, n°17/00701)**

Par ces motifs, le juge infirme donc l'ordonnance contestée et prolonge le maintien de la personne en zone d'attente. L'état d'urgence vient ainsi justifier des dérogations à des droits aussi fondamentaux que celui du respect de la vie privée et familiale garantis en théorie par les conventions internationales, en particulier par la Convention européenne des droits de l'Homme.

Il faut toutefois souligner que les textes posent certaines limites aux dérogations possibles. Tous les droits ne sont pas susceptibles de faire l'objet de dérogation<sup>18</sup>, et ceux qui y sont sujets ne le sont que dans certaines conditions. Ainsi, des dérogations ne sont tolérées que « *dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international* ». Dans le cadre de l'état d'urgence, le contrôle de la proportionnalité des dérogations est également renforcé : la Cour européenne des droits de l'Homme tient compte de « *facteurs pertinents tels que la nature des droits touchés par la dérogation, la durée de l'état d'urgence et les circonstances qui l'ont créé* »<sup>19</sup>.

D'autres juridictions ont tenté de recadrer l'action de l'administration, de rappeler que l'état d'urgence n'était pas un blanc-seing signé au profit des forces de police et que les garanties procédurales n'avaient pas été complètement suspendues :

*« Attendu que la procédure présentée au JLD ne lui permet pas d'apprécier la régularité de celle-ci ; qu'en particulier sont ignorés la date d'interpellation, le cadre juridique de la privation de liberté, le respect de l'exercice des droits de la personne ; que l'état d'urgence n'emporte*

---

<sup>18</sup> Les droits ne pouvant faire l'objet de dérogation sont listés à l'article 15-2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

<sup>19</sup> <http://www.dalloz-actualite.fr/chronique/etat-d-urgence-et-cedh-de-resilience-des-droits-de-l-homme#.WQn5RfnyIM9>



*pas pour conséquences la possibilité de présenter un dossier sans procès-verbal d'interpellation ni procès-verbal de placement en garde-à-vue ni procès-verbal de durée de la garde à vue ; qu'ainsi la requête sera dite irrecevable ».*

**(TGI Paris, ordonnance du JLD, 26 novembre 2015, n°15/03928).**

*« Ce contrôle est effectué en l'absence de réquisitions écrites du procureur de la République dans le cadre de l'article 78-2 du code de procédure pénale, en l'absence d'un comportement suspect de M. X ni de la constatation que ce dernier ait commis une infraction telle que non port de ceinture de sécurité.*

*Seul est visé "l'état d'urgence", lequel ne permet pas aux forces de l'ordre de procéder aux contrôles d'identité de toutes personnes présentes sur le territoire national en l'absence d'éléments objectifs de suspicion de commission d'une infraction ».*

**(TGI Toulouse, ordonnance JLD, 24 novembre 2015, n°15/00906 et TGI Toulouse, ordonnance JLD, 25 novembre 2015, n°15/00907).**

Les jurisprudences citées ci-dessus concernent des cas d'enfermement en centre de rétention administrative. Les situations sont transposables en zone d'attente. Pour le TGI de Paris la requête est irrecevable : le juge considère que les irrégularités de procédure (absence de procès-verbal d'interpellation ou de placement en garde à vue) ne peuvent être justifiées par l'état d'urgence. De la même manière, le TGI de Toulouse rejette à deux reprises un contrôle d'identité motivé uniquement par l'état d'urgence.

## **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 »***

L'accord de Schengen, conclu en 1985 entre l'Allemagne, le Benelux et la France, est entré en vigueur en 1995. Il prévoit la suppression de tout contrôle frontalier maritime, terrestre et aérien entre les Etats parties (on parle des « frontières intérieures de l'espace Schengen »). L'espace Schengen comprend 22 des 28 Etats de l'Union européenne<sup>20</sup>. Parmi eux, l'Irlande et le Royaume Uni ont un statut particulier : ils n'ont pas signé l'accord de Schengen et n'appliquent qu'une partie des dispositions (principalement celles qui concernent le fichier SIS). A ces 22 Etats s'ajoutent l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein, qui ont un statut de pays associés. Cela signifie qu'ils participent à l'élaboration des décisions concernant la coopération Schengen, mais qu'ils ne disposent pas du droit de vote et choisissent les mesures qu'ils souhaitent reprendre<sup>21</sup>.

L'abolition des contrôles systématiques aux frontières internes n'a toutefois pas effacé l'idée de frontière. L'accord de Schengen ouvre en effet la possibilité de rétablir ponctuellement les contrôles aux frontières intérieures. Ainsi, dès l'origine, ce rétablissement est prévu à l'article 2.2 de la convention, qui autorise les Etats à rétablir provisoirement des contrôles aux frontières dans des circonstances exceptionnelles, liées à l'ordre public et à la sécurité nationale.

*« Lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie Contractante peut, après consultation des autres Parties Contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exigent une action immédiate, la Partie Contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties Contractantes ».*

L'effectivité de l'abolition des contrôles au sein de l'espace Schengen est donc liée et dépend en partie de la volonté des Etats membres d'ouvrir ou non leurs frontières. L'« acquis Schengen »<sup>22</sup> a ainsi fait ultérieurement l'objet d'une codification afin de rationaliser l'ensemble des règles applicables en matière de libre circulation à l'intérieur de l'espace européen.

Ces règles sont rassemblées dans le code frontières Schengen (CFS) qui est entré en vigueur le 13 octobre 2006. Le règlement n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établit un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, adopté le 15 mars 2006. Le CFS a ensuite fait l'objet d'un remaniement avec l'adoption du règlement (UE) n°2016/399 du Parlement européen et du Conseil en date du 9 mars 2016, qui précise notamment les modalités de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures :

*« En cas de menace grave à leur ordre public ou à leur sécurité intérieure, les États membres devraient également avoir la possibilité de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières à leurs frontières intérieures. Il convient de fixer les conditions et les procédures y afférentes, afin de garantir le caractère exceptionnel de la mesure et le principe de*

---

<sup>20</sup> Liste des pays membres de l'espace Schengen : Autriche, Belgique, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède.

<sup>21</sup> <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/immigration-et-asile/synthese/les-etats-membres-de-l-espace-schengen.html>

<sup>22</sup> On appelle « acquis Schengen » l'ensemble des textes qui fondent la libre circulation au sein de l'espace Schengen : l'accord de Schengen du 14 juin 1985, ses protocoles, les accords d'adhésion des Etats, ainsi que la Convention d'application Schengen du 19 juin 1990 et les mesures de mises en œuvre. L'acquis Schengen devient partie intégrante du droit communautaire à partir de 1999, date à laquelle il est intégré au traité d'Amsterdam par un protocole annexé.

Plus d'informations : <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/immigration-et-asile/synthese/objectifs-et-fonctionnement-de-l-espace-schengen.html>

*proportionnalité. L'étendue et la durée du contrôle aux frontières devraient être limitées au strict minimum nécessaire pour répondre à cette menace. »*

### **La réintroduction des contrôles aux frontières internes : une possibilité réglementée**

#### **Le principe du libre franchissement des frontières**

L'article 22 du CFS affirme le principe du libre franchissement des frontières intérieures de l'espace Schengen :

*« Franchissement des frontières intérieures :  
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 ».*

Cela ne signifie toutefois pas que les Etats ne peuvent opérer aucun contrôle. Ainsi, l'article 23 du CFS autorise les Etats à procéder à des vérifications d'identité sur le territoire national, dans la mesure où les vérifications ne sont pas susceptibles d'être considérées comme un contrôle aux frontières déguisé. Ces vérifications se fondent sur le principe selon lequel le libre franchissement des frontières intérieures est compatible avec l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'Etat membre en vertu du droit national. Le même article pose ainsi des conditions strictes d'encadrement de ces vérifications d'identité, distinctes d'une réintroduction potentielle des contrôles aux frontières.

#### **La réintroduction des contrôles : cadre général**

Outre ces vérifications d'identité, le CFS prévoit des possibilités de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, répertoriées dans son Chapitre II. Il y distingue plusieurs cas de figure aux articles 25 et suivants et détermine ainsi les modalités et critères de la réintroduction.

L'article 25 (1) CFS fixe d'abord le cadre général :

*« En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un Etat membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet Etat 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 rétablissement est donc en principe encadré et limité, et ne peut être mis en place que pour faire face à des circonstances exceptionnelles (« *menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un Etat* »). Il doit être limité dans le temps et dans l'espace.

La pratique montre néanmoins que cet encadrement est pour le moins relatif, notamment en ce qui concerne les limites temporelles du rétablissement des contrôles. Les délais fixés initialement par le code frontières Schengen tel qu'établi en 2006 étaient de six mois maximum. En 2013, à l'initiative de Nicolas Sarkozy et de Silvio Berlusconi, le règlement UE 1051/2013 dans son article 26-1 élargit ce délai à 24 mois dans des « *circonstances exceptionnelles* »<sup>23</sup>. Aujourd'hui, le CFS, dans son article 25, est encore plus permissif dans la mesure où aucun délai n'est véritablement fixé.

Les articles suivants énumèrent le cadre juridique dans lequel évoluent les Etats parties lorsqu'une procédure de contrôle aux frontières intérieures est réintroduite. Le mécanisme est assez complexe dans la mesure où il existe plusieurs cas de figure. Certaines réintroductions peuvent l'être à l'initiative des Etats, d'autres le sont à celle des instances européennes.

#### **Les différentes modalités de réintroduction des frontières internes**

Le code frontières Schengen prévoit trois types de réintroduction.

<sup>23</sup> « *La France rétablit les contrôles aux frontières, une décision rendue possible par les règles de Schengen* », Le Monde le 14 novembre 2015, [http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/11/14/la-france-va-fermer-ses-frontieres-une-possibilite-exceptionnelle-rendue-possible-par-les-regles-de-schengen\\_4809529\\_3224.html#CEP3v00mOS8PJPa7.99](http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/11/14/la-france-va-fermer-ses-frontieres-une-possibilite-exceptionnelle-rendue-possible-par-les-regles-de-schengen_4809529_3224.html#CEP3v00mOS8PJPa7.99)

Le cas général est réglé par l'article 25, lui-même complété par l'article 26, qui fixe les « *critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures* » et par l'article 27 qui détermine la procédure. Les critères que doit prendre en compte l'Etat lorsqu'il veut rétablir les contrôles sont à la fois « *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 celle que représente la criminalité organisée* » et « *l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.* ». Autrement dit, pour décider d'appliquer l'article 25, l'Etat doit se demander si la menace est suffisamment grave pour justifier des entraves à la libre circulation des personnes.

L'Etat concerné doit informer les Etats membres et les instances européennes « *dès que possible* » de sa décision de rétablir les contrôles. Cette information doit en principe être détaillée (motif, portée, nom des points de passage autorisés, durée prévue).

L'article 28 prévoit quant à lui un mécanisme exceptionnel. Intitulé « *Procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate* », il permet un rétablissement pour une période de dix jours, renouvelable par des périodes de vingt jours au plus. Ce type de réintroduction ne peut se faire que « *lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un Etat membre exige une action immédiate* ».

Enfin, l'article 29 du CFS prévoit une « *procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles* » qui menaceraient la globalité de l'espace en cas d'absence de contrôle. La grande différence avec les mécanismes précédents tient en ce que l'initiative de la réintroduction n'appartient plus à un Etat membre mais au Conseil. Ici, le texte prévoit que le contrôle peut être réintroduit lorsque « *des circonstances exceptionnelles mett[ent] 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* ».

Ainsi, « *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 Etats membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci* ». Cette recommandation se fait sur proposition de la Commission<sup>24</sup>.

A titre d'exemple, dans un communiqué du 2 mai 2017<sup>25</sup>, la Commission européenne recommande encore une fois la prolongation des contrôles aux frontières intérieures pour l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège sur la base des articles 25 et 29 du code frontières Schengen, et ce pour six mois supplémentaires. Elle estime que toutes les conditions requises pour la suppression de ces contrôles ne sont pas encore réunies mais propose que ceux-ci soient progressivement supprimés au cours des six prochains mois, sachant que le délai de deux années maximum prévu par le CFS arrivera à son terme. La Commission encourage également un renforcement des contrôles policiers dans les zones frontalières et le long des axes routiers les plus importants.

Le règlement UE 2016/1624 a modifié l'article 29, étendant la possibilité pour le Conseil de mettre en place cette procédure spécifique. Ainsi, lorsque le fonctionnement global de l'espace Schengen est compromis - parce qu'un Etat membre fait face à des difficultés disproportionnées dans la gestion des frontières extérieures et ne prend pas les mesures adéquates -, le Conseil prend une décision par laquelle il définit des mesures d'atténuation des risques. Il affirme également l'obligation de l'Etat concerné de coopérer dans la mise en œuvre de ces mesures<sup>26</sup>. Si l'Etat membre ne s'exécute pas, le Conseil a maintenant la possibilité d'appliquer l'article 29.

La mise en œuvre de l'article 29 fait ainsi temporairement sortir cet Etat de l'espace Schengen.

<sup>24</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>

<sup>25</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1146\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1146_fr.htm)

<sup>26</sup> Article 19-1 du règlement UE 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>

## 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 Gisti<sup>27</sup> 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 circulaire<sup>28</sup> 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 CFS<sup>29</sup>.

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 refus de 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 frontières<sup>1</sup>. 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.

<sup>27</sup> « 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>

<sup>28</sup> 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>

<sup>29</sup> 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" »<sup>30</sup>. 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 requête<sup>31</sup>.*

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 2017<sup>32</sup> 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 rétablissement<sup>33</sup>. Dans le cas des prolongations récentes du rétablissement des contrôles, les

<sup>30</sup> 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>

<sup>31</sup> <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>

<sup>32</sup> 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](https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F97f9ee3c-f7f6-4549-bf7d-d04483c7ec01_aif_synthese_mission+a+la+frontiere+franco-italienne_2017_fr+.pdf)

<sup>33</sup> 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
<b>16 octobre 2015</b>	13 novembre – 13 décembre 2015
<b>8 décembre 2015</b>	14 décembre 2015 – 26 février 2016 (2 mois)
<b>8 février 2016</b>	27 février – 27 mars 2016
<b>18 mars 2016</b>	28 mars – 26 avril 2016
<b>26 avril 2016</b>	27 avril – 26 mai 2016
<b>26 mai 2016</b>	27 mai – 26 juillet 2016 (2 mois)
<b>26 juillet 2016</b>	27 juillet – 26 janvier 2017 (6 mois)
<b>27 décembre 2016</b>	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 fichiers<sup>34</sup> 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 nouveauté<sup>35</sup>. 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)<sup>36</sup>.

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 2017<sup>37</sup>,

**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](http://www.senat.fr/rap/r16-484/r16-484_mono.html)

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> *Op. cit.*

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

<sup>37</sup> [https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F97f9ee3c-f7f6-4549-bf7d-d04483c7ec01\\_aif\\_synthese\\_mission+a+la+frontiere+franco-italienne\\_2017\\_fr+.pdf](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 2016<sup>38</sup>, 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 (...)* ». <sup>39</sup> 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 récépissé<sup>40</sup> 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.

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

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

<sup>40</sup> 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 retour<sup>41</sup> 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 2016<sup>42</sup>, 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* »<sup>43</sup>.

## 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 »<sup>44</sup>, 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

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/170126_avis_suivi_de_letat_durgence_et_mesures_anti-terroristes.pdf)

<sup>44</sup> 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](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 » »<sup>45</sup>. 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*<sup>46</sup>. 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.

---

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

<sup>46</sup> Migreurop, *Des hotspots au cœur de l'archipel des camps*, octobre 2016, [http://www.migreurop.org/IMG/pdf/note\\_fr\\_181016.pdf](http://www.migreurop.org/IMG/pdf/note_fr_181016.pdf)