

anafe

Association nationale
d'assistance aux frontières
pour les étrangers

LE CADRE LÉGAL APPLICABLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES TERRESTRES DE LA FRANCE

SUPPORT DE FORMATION

Août 2022

SOMMAIRE

Liste des abréviations

I. Le contexte politique européen – de la création d'un espace dit de « libre circulation » à la redéfinition des frontières et leur contrôle - p.4

1/ La création de l'espace Schengen et la redéfinition des frontières

2/ Le développement d'outils pour contrôler les frontières extérieures

3/ Un espace dit de « libre circulation » ne veut pas dire fin des contrôles aux frontières intérieures

II. Le cadre théorique applicable aux frontières extérieures de l'espace Schengen en France - p.30

1/ Les conditions d'entrée sur le territoire français et/ou Schengen

2/ L'enfermement en vue du refoulement aux frontières extérieures de l'espace Schengen en France – présentation de la zone d'attente et de la procédure

III. Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et ses impacts aux frontières françaises - p.52

1/ Quelles sont les procédures applicables (ou non) aux frontières intérieures dans un contexte de RCFI ?

2/ Les faits : des violations systémiques des droits des personnes aux frontières intérieures terrestres en toute impunité

IV. La criminalisation de la solidarité aux frontières - p.74

V. L'Anafé et ses actions - p.76

VI. Pour aller plus loin - p.78

LISTE DES ABRÉVIATIONS

Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
AAH	Administrateur <i>ad hoc</i>
CA	Cour d'appel
CAFI	Coordination d'actions inter-acteurs aux frontières intérieures
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFS	Code frontières Schengen
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
DA	Demande d'asile
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières
DDD	Défenseur des droits
FE	Frontières extérieures
FFE	Frontière franco-espagnole
FFEB	Frontière franco-espagnole basque
FFEC	Frontière franco-espagnole catalane
FFI	Frontière franco-italienne
FFIB	Frontière franco-italienne basse
FFIH	Frontière franco-italienne haute
FI	Frontières intérieures
FIT	Frontières intérieures terrestres
GAV	Garde à vue
JLD	Juge des libertés et de la détention
NA	Non admis
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PADA	Plateforme d'accueil pour les demandeurs d'asile
PAF	Police aux frontières
PV	Procès-verbal
RCFI	Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures
UE	Union européenne
TA	Tribunal administratif
TJ	Tribunal judiciaire
ZA	Zone d'attente
ZAPI	Zone d'attente pour les personnes en instance

I. LE CONTEXTE POLITIQUE EUROPÉEN – DE LA CRÉATION D'UN ESPACE DIT DE « LIBRE CIRCULATION » À LA REDÉFINITION DES FRONTIÈRES ET LEUR CONTRÔLE

Former sur le cadre légal applicable aux frontières intérieures terrestres de la France nécessite de revenir dans un premier temps sur les définitions et les cadres théoriques qui peuvent s'appliquer selon les types de frontières auxquelles il est fait référence. Pour ce faire, un retour sur la création de l'espace Schengen et les modalités de contrôles des frontières au sein de cet espace est un préalable indispensable, ce qui passe également par un retour sur les enjeux liés aux politiques migratoires européennes.

1/ La création de l'espace Schengen et la redéfinition des frontières

L'espace Schengen a été mis en œuvre par l'accord de Schengen et la convention de Schengen, signés en 1985 et 1990. Cet espace est régi par le règlement UE 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)¹.

Dès l'article 1^{er} du code frontières Schengen (CFS), le principe au cœur de la création de cet espace est précisé, à savoir, un espace dans lequel est prévu la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen : « ***l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l'Union*** » et, dans le même temps, l'établissement de « ***règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union*** ».

Article 1 du CFS

*« Le présent règlement prévoit l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l'Union.
Il établit les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union. »*

Article 22 du CFS

« 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. »

De plus, dès les premiers articles du CFS, le rappel des textes internationaux, des droits fondamentaux et du principe de non-discrimination dans le cadre des contrôles est effectué.

Article 3 du CFS

« Le présent règlement s'applique à toute personne franchissant les frontières intérieures ou extérieures d'un État membre, sans préjudice :
a) des droits des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union ;
b) des droits des réfugiés et des personnes demandant une protection internationale, notamment en ce qui concerne le non-refoulement. »

¹ [Règlement UE 2016/399](#) du parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

Article 4 du CFS

« Lorsqu'ils appliquent le présent règlement, les États membres agissent dans le plein respect des dispositions pertinentes du droit de l'Union, y compris de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée la «charte»), du droit international applicable, dont la convention relative au statut des réfugiés, conclue à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après dénommée la «convention de Genève»), des obligations liées à l'accès à la protection internationale, en particulier le principe de non-refoulement, et des droits fondamentaux. Conformément aux principes généraux du droit de l'Union, les décisions prises au titre du présent règlement le sont à titre individuel. »

La création de cet espace met en évidence une nouvelle notion des frontières venant se superposer aux frontières étatiques nationales : la distinction entre les **frontières intérieures** aux États membres de l'espace Schengen et les **frontières extérieures** de cet espace (c'est-à-dire entre des États membres et des États tiers, ne faisant pas partie de l'espace Schengen). Ainsi, aborder la question des contrôles aux frontières dans le cadre de l'espace Schengen nécessite de prendre en compte les frontières intérieures mais aussi les frontières extérieures. À cela s'ajoute la distinction liée à la **matérialité** de la frontière, une frontière pouvant être terrestre, maritime, aéroportuaire, ferroviaire ou encore, fluviale (par exemple, une frontière terrestre peut être franchie à pied ou en véhicule, une frontière maritime est souvent associée à un port, etc.). Dans la continuité, une autre distinction est opérée : celle entre les **personnes ressortissantes d'États membres** de cet espace Schengen et **celles ressortissantes d'États dits tiers** à cet espace.

Article 2 du CFS

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

*1) « **frontières intérieures** » : a) les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres ; b) les aéroports des États membres pour les vols intérieurs ; c) les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières intérieures par transbordeur ;*

*2) « **frontières extérieures** » : les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures ;*

[...]

*5) « **personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union** » : a) les citoyens de l'Union, au sens de l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen de l'Union exerçant son droit à la libre circulation, auxquels s'applique la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil (1) ; b) les ressortissants de pays tiers et les membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité, qui, en vertu d'accords conclus entre l'Union et ses États membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union ;*

*6) « **ressortissant de pays tiers** » : toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui n'est pas visée par le point 5) du présent article »*

L'essence de l'espace Schengen est donc claire dès sa création: l'absence de contrôles aux frontières intérieures de cet espace² alliée à un renforcement des contrôles aux frontières dites extérieures.

2/ Le développement d'outils pour contrôler les frontières extérieures³

Pour permettre la libre circulation au sein de l'espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures, l'UE et ses États membres ont développé des mesures de contrôles aux frontières extérieures de cet espace. Le CFS revient ainsi, dans un premier temps (titre II), sur l'ensemble des mesures générales venant préciser les modalités de franchissement et de contrôles ainsi que les moyens mis en œuvre aux frontières extérieures de l'espace Schengen. L'ensemble de ces mesures se fonde aussi sur cette distinction entre les ressortissants européens et les ressortissants d'États tiers.

De fait, la création de l'espace Schengen et son lien avec la mise en place de l'Union européenne (UE) a eu des impacts sur la manière de (re)définir les frontières et les personnes pouvant librement, ou non, les franchir.

Or, en lien avec la dimension politique de l'UE, cela a également renforcé les politiques migratoires et les mécanismes de contrôle, de tri, d'enfermement et d'éloignement des personnes en migration, qu'elle que soit la frontière concernée. Les différents textes en préparation au niveau européen (Pacte sur la migration et l'asile et stratégie Schengen) sont le reflet de cette politique⁴. Bien que ces politiques ne fonctionnent pas, l'UE et ses États membres persistent et continuent de mettre en œuvre des procédures toujours plus attentatoires aux droits humains, sous couvert de défendre la « Forteresse Europe ».

Si le droit international proclame le droit pour chaque personne de quitter tout pays, y compris le sien, et d'y revenir, il protège également toute personne en migration contre les mauvais traitements et violations de ses droits fondamentaux. Or, depuis plusieurs décennies, au cœur des politiques migratoires mises en œuvre au niveau international, les personnes en migration sont présentées comme une menace dont il faut se protéger. Cette représentation des migrations a été utilisée pour développer de façon drastique, depuis la fin des années 90.

Le contrôle des frontières est un « outil » politique et médiatique, utilisé pour faire accepter à la population toutes les mesures toujours plus attentatoires aux libertés individuelles. Le prétexte sécuritaire (et maintenant le prétexte sanitaire) est érigé en étendard pour bloquer les personnes sur leurs parcours migratoires. Mais il est aussi de plus en plus utilisé pour entraver les déplacements à l'intérieur de l'Union.

En stigmatisant les personnes migrantes comme des personnes indésirables, le racisme et la xénophobie sont alimentés, et l'Europe déploie un véritable arsenal contre un ennemi qu'elle s'est inventé. Or, ces dispositifs de surveillance des frontières et de gestion des flux migratoires ont des incidences directes sur les parcours des personnes en migration qui tentent de trouver d'autres voies toujours plus dangereuses. Le nombre de morts aux frontières ne cesse ainsi d'augmenter.

² Cependant, le CFS vient également préciser un ensemble de mesures pouvant permettre des contrôles aux frontières intérieures, à condition que cela soit « *exceptionnel* ».

³ Pour plus d'informations sur le contexte politique et les outils du contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen, voir le support de formation de l'Anafé sur la défense des droits des personnes maintenues en zone d'attente ([version de novembre 2021](#)), p. 4 à 17.

⁴ Anafé, *Trier, enfermer, refouler - Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile à l'aune de l'expérience française de la zone d'attente*, février 2022.

Dans ce contexte, la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen s'accompagne d'une surveillance accrue de ses frontières extérieures et de l'externalisation de celles-ci⁵ avec l'édification de murs et barbelés, le contrôle militarisé des frontières, la mise en place de *hotspots*, les refus de délivrer des visas, le maintien des visas de transit aéroportuaire, la multiplication des fichiers, les retours forcés, l'enfermement...

L'ensemble de ces outils évolue au gré des nouvelles technologies et des événements. Ainsi, l'utilisation exponentielle de fichiers est destinée à identifier, catégoriser, contrôler, éloigner et exclure⁶. De même, le recours à des formes nouvelles d'enfermement ne cesse de se multiplier, à l'image des *hotspots*.

Quel que soit l'outil employé, les logiques à l'œuvre dans les politiques migratoires européennes demeurent les mêmes : contrôle et tri, fichage, enfermement, mise à l'écart et invisibilisation, opacité des pratiques, rejet et éloignement.

De l'ensemble de ces mesures, découle une série de violations des droits fondamentaux. Or, la multiplication des règles autour du contrôle des frontières dilue les responsabilités et crée une forme d'impunité autour de ces violations des droits qui, par conséquent, perdurent.

Le Pacte européen sur la migration et l'asile s'inscrit en effet dans cette logique de « trier, enfermer et éloigner » qui sont les maîtres mots de ces textes encore à l'étude⁷. Sous couvert de protéger les frontières, les politiques d'asile et la sécurité de l'espace Schengen, ce corpus de textes pousse encore plus loin ces logiques sécuritaires en ajoutant un volet lié aux peurs de l'insécurité sanitaire découlant indubitablement de la crise sanitaire mondiale de 2020.

Sans être exhaustif, quelques outils mis en œuvre aux frontières extérieures de l'espace Schengen, visant à empêcher des personnes étrangères de quitter leurs pays et/ou d'accéder au territoire européen par des voies dites « régulières » démontrent les conséquences des politiques migratoires européennes.

a- La politique stricte des visas

Les visas sont un exemple pratique des entraves à la mobilité développées par les politiques migratoires des États membres. L'idée selon laquelle la politique française et européenne en matière de délivrance des visas est stricte repose sur un triptyque.

Déjà, la politique des visas est **discriminatoire** en ce qu'elle ne vise que certaines nationalités. En effet, la plupart des pays dits « du Sud » sont soumis à une obligation de visa pour voyager, ce qui est plus rare pour les pays dits « du Nord ». Au-delà des questions liées à la nationalité, certaines catégories de personnes rencontrent plus de difficultés que d'autres pour obtenir un visa. Le prix du visa exclut par lui-même une partie de la population qui n'a pas les moyens financiers pour payer les démarches administratives nécessaires à sa demande ou qui s'endette pour y parvenir et ce, sans garantie que le visa soit au final délivré⁸.

Ensuite, la politique mise en œuvre en matière de visas cible les personnes que l'État souhaite/admet sur son territoire, ce qui peut accroître les **inégalités**. Bien qu'il n'y ait pas officiellement de quotas en France

⁵ Migreurop, Note de plaidoyer, [L'externalisation des politiques d'immigration et d'asile de l'Union européenne](#), 1^{er} semestre 2019.

⁶ Note d'analyse, [Le fichage – Un outil sans limites au service du contrôle des frontières ?](#), septembre 2019.

⁷ Note d'analyse, [Trier, enfermer, refouler - Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile à l'aune de l'expérience française de la zone d'attente](#), février 2022.

⁸ Gisti-Anafé, [Cahier juridique, L'entrée en France et dans l'espace Schengen](#), mai 2021.

concernant la délivrance des visas, cette question est régulièrement remise sur la table du débat politique. Et la pratique montre qu'il y a des limites dans la délivrance des visas.

Enfin, la politique des visas permet aux États notamment européens (et particulièrement la France) de maintenir une **pression** sur les pays de départ. La menace de réduire le nombre de visas disponibles est souvent mise en avant par les responsables français pour imposer aux États qui subiraient ces décisions de se conformer à certaines exigences (par exemple : la France fait régulièrement pression sur le Maroc, la Tunisie ou l'Algérie pour augmenter le nombre de laissez passer pour les ressortissants de ces pays que la France souhaite renvoyer en menaçant de diminuer la délivrance de certains types de visas).

Les procédures pour obtenir des visas sont alambiquées, de plus en plus souvent dématérialisées et déléguées à des entreprises privées ce qui complexifie l'accès à ces procédures pour les populations.

La difficulté croissante d'obtenir des visas pour se rendre en Europe ou en France a pour conséquence principale de participer à la logique de tri aux frontières dès le pays de départ, de diminuer les voies d'accès sûres au territoire européen et par voie de conséquence de participer aux drames qui ont lieu sur les parcours migratoires⁹.

b- Les visas de transit aéroportuaire (VTA)

Mis en œuvre par les États membres de l'UE suite à la signature de la Convention de Schengen en 1990, le VTA a été envisagé dès sa création comme un instrument de lutte contre l'immigration dite « irrégulière ». Le VTA se définit comme « *l'autorisation à laquelle sont soumis les ressortissants de certains pays tiers par exception au principe de libre transit posé par l'annexe 9 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, pour transiter par la zone internationale des États membres* »¹⁰. Alors que la convention de Chicago prévoit que les voyageurs étrangers peuvent circuler dans la zone internationale des aéroports au cours d'une escale, le VTA vient restreindre cette liberté de transit dans l'espace Schengen en obligeant l'étranger concerné qui se rend dans un État situé en dehors de l'espace Schengen, à solliciter un visa auprès des autorités consulaires de l'État membre dans lequel il va transiter.

Le VTA a ainsi été conçu comme un instrument permettant aux États membres de prévenir un « détournement » des règles relatives aux visas de séjour et il a surtout pour conséquence d'empêcher les passagers en transit dans un État membre d'y demander l'asile.

La possession de ce visa, tel que défini par le Conseil de l'UE dans le manuel des instructions consulaires communes, permet d'attendre une correspondance dans la zone internationale d'un aéroport mais n'autorise pas l'entrée sur le territoire de l'UE.

Le VTA ne permet plus aux passagers, pourtant en simple transit, de voyager sans son obtention préalable. Cette mesure vise à instaurer un véritable contrôle en amont, opéré dans le pays de départ par les compagnies de transport, et empêche de nombreuses personnes de quitter un pays dans lequel certaines peuvent craindre pour leur vie.

Pourtant, selon une recommandation de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) de novembre 2006, « *les autorités françaises devraient s'abstenir d'imposer l'exigence de visas de transit aéroportuaire aux ressortissants de pays en grande instabilité politique et en proie à la violence dont sont originaires de nombreux demandeurs d'asile* ».

⁹ Migreurop, [Les visas : inégalités et mobilités à géométrie variable](#), Note n° 10, septembre 2019.

¹⁰ Action commune n° 96/197/JAI, 4 mars 1996, JOCE n° L 63, 13 mars.

Reprenant la disposition de l'article 31 de la Convention de Genève, l'article L. 521-7 du CESEDA prévoit que l'admission au séjour en France des personnes souhaitant solliciter l'asile ne saurait être refusée au motif que l'étranger est démuné des documents et visas exigés. Or, l'exigence d'un VTA pour des réfugiés potentiels neutralise totalement cette permission.

La CEDH (Cour européenne des droits de l'Homme) a sanctionné l'Italie et ses opérations d'interception en mer, dans sa décision *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* du 23 février 2012, considérant que ces interceptions avaient pour effet d'empêcher des personnes migrantes d'atteindre ses frontières et les privaient d'un droit à un recours effectif¹¹. Or le VTA, en entravant l'accès au territoire des demandeurs d'asile, peut être considéré comme ayant pour effet de priver ces personnes de leur droit de demander l'asile. Par cette décision, la CEDH a condamné les mesures d'un État qui, comme le VTA, ne violent pas directement une liberté fondamentale (et notamment le droit à la vie et l'interdiction des traitements inhumains et dégradants), mais peuvent avoir pour effet une telle violation.

De façon plus étendue, l'instauration de VTA participe de la multiplication des entraves en amont, dans les pays d'origine et les pays de transit, destinées à bloquer les migrations le plus loin possible des frontières de la « *forteresse Europe* ».

Au 30 juillet 2022, la France est le pays qui a instauré le plus de VTA en plus de la liste commune de 12 pays établie pour l'espace Schengen¹². La méthode utilisée par le gouvernement afin d'ajouter des pays à la liste est particulièrement révélatrice de l'atteinte que portent les VTA au droit d'asile. Le Pérou est un exemple de l'impact des VTA sur l'arrivée des demandeurs d'asile : principal pays de provenance pour le premier semestre 2009, avec 17,3% des demandes en zone d'attente, forte chute après l'adoption du VTA. Ce mécanisme a été reproduit avec Cuba en 2018 ou encore avec l'Inde au printemps 2021. Pour ce dernier, il avait été retiré par la France de la liste des VTA en 2018, mais face à une arrivée considérée massive (quelques dizaines en quelques jours) par l'administration de demandeurs d'asile de nationalité indienne, le VTA a été de nouveau instauré en avril 2021 (et justifié pour des raisons sanitaires).

c- Les « visas retour »

Sous forme d'une note interne en date du 25 mai 2009, le ministère chargé de l'immigration a imposé « *l'exigence stricte du visa consulaire pour tous les titulaires d'une Autorisation Provisoire de Séjour (APS) non prévue par la loi et d'un récépissé de première demande de titre de séjour qui souhaitent pénétrer dans l'espace Schengen après en être sorti* ». Cette note visait les personnes en situation régulière mais ayant quitté temporairement le territoire et les empêchait du jour au lendemain d'y revenir sans être en possession d'un visa de retour.

Le 23 juillet 2009, l'Anafé a saisi le Conseil d'État et, par décision du 26 mars 2010, ce dernier a annulé cette note illégale. Entre-temps, le ministère a publié, le 21 septembre 2009, une nouvelle circulaire¹³ n'imposant plus le visa de retour pour les titulaires de certaines catégories d'APS mais le problème demeurait entier pour les titulaires de récépissés de première demande de titre de séjour et d'« APS asile ». L'Anafé a introduit un nouveau recours et, le 15 décembre 2010, le Conseil d'État a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle. L'audience à la CJUE a eu lieu le 20 octobre 2011, la décision a été rendue le 14 juin 2012¹⁴. La CJUE a considéré que

¹¹ CEDH, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, n° 27765/09.

¹² https://france-visas.gouv.fr/fr_FR/web/france-visas/voyageur-en-transit

¹³ [Circulaire du 21 septembre 2009](#) « Conditions d'entrée dans l'espace Schengen des ressortissants d'États tiers détenteurs d'autorisations provisoires de séjour (APS) et de récépissés de demande de titre de séjour délivrés par les autorités françaises ».

¹⁴ CJUE, 14 juin 2012, *Anafé c. Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, n° 562/2006.

l'exigence d'un visa de retour est conforme au CFS dans la mesure où les personnes concernées ne disposent que d'un titre de séjour provisoire (de trois mois). Elle a précisé toutefois que le titulaire du visa retour peut effectuer un transit à son retour, c'est-à-dire qu'il peut entrer sur le territoire Schengen par un autre pays que le pays délivreur du visa de retour.

Cette exigence de visa retour trouverait sa justification dans une interprétation particulièrement stricte du CFS régissant les courts séjours : une APS « asile » et un récépissé de première demande de titre de séjour, valables trois mois, ne seraient pas considérés comme des titres de séjour, leurs titulaires étant en attente d'un premier titre, ces documents ne constitueraient pas la preuve de leur volonté de rester plus de trois mois en France. Or, en pratique, on constate que certaines personnes sont installées en France depuis des années et que d'autres obtiennent de façon répétée des récépissés avant d'obtenir enfin leur titre.

Depuis 2009, l'Anafé est régulièrement contactée par des personnes bloquées dans un État hors Schengen dans lequel elles se sont rendues suite à des refus d'embarquement opposés par la compagnie aérienne. Il s'agit principalement de personnes titulaires d'un récépissé de renouvellement ou d'une APS délivrée pour un autre motif que l'asile, pour qui le personnel de la compagnie aérienne exigerait un visa retour afin de pouvoir embarquer. On observe alors que certaines compagnies, pour éviter toute sanction, exigent à tort des documents à certains voyageurs, sans finalement faire la distinction entre les différents titres.

d- Les officiers de liaison

Le règlement du Conseil de l'UE du 19 février 2004, en écho au plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union, prévoit d'établir des réseaux d'officiers déployés dans des pays tiers. Les objectifs clairement affichés sont la prévention et la lutte contre l'immigration dite « irrégulière », le retour des étrangers en situation irrégulière et la gestion de l'immigration dite « légale ».

Chaque État membre détache un officier de liaison « Immigration » (OLI) auprès de ses autorités consulaires situées dans un pays tiers. En parallèle de leur mise en place, il existe une deuxième catégorie, les officiers de liaison « aériens » (OLA).

Les officiers de liaison (OL) entretiennent des contacts directs avec les autorités du pays hôte afin d'améliorer l'échange d'informations et de former leurs homologues dans le domaine des flux d'immigration dite « illégale » provenant ou passant par ce pays. Les OL peuvent se substituer aux autorités locales ou effectuer un contrôle des documents des passagers après les leurs et ainsi empêcher l'embarquement d'une personne que les autorités locales auraient laissé passer. En outre, le règlement européen de 2004 a été modifié par le règlement du 5 avril 2011, afin de rapprocher les OLI des agents de l'agence européenne Frontex (échange d'informations, formation réciproque, etc.).

Si des officiers de liaison européens sont envoyés dans des pays « tiers », il est fréquent que des officiers français soient détachés dans d'autres pays de l'Union européenne et que des OL d'autres États membres soient présents dans les aéroports et ports français. Les motifs à l'origine de ces missions sont divers : la recherche d'une éventuelle « filière » ou l'arrivée considérée comme trop importante de ressortissants d'une certaine nationalité, en transit par la France pour se rendre dans un autre État européen.

L'objectif des OL est donc de renforcer les blocages déjà opérés par la PAF afin de s'assurer que ces personnes considérées comme présentant un « risque migratoire sérieux » n'entreraient pas à terme dans tel ou tel pays de l'espace Schengen¹⁵.

Enfin, le règlement (UE) 2019/1240 du Parlement Européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la création d'un réseau européen d'officiers de liaison « Immigration » (refonte), « *a pour objectif d'assurer une meilleure coordination et d'optimiser l'utilisation du réseau d'officiers de liaison déployés dans des pays tiers par les autorités compétentes des États membres, y compris, le cas échéant, les autorités répressives, ainsi que par la Commission et les agences de l'Union, afin qu'il soit répondu avec plus d'efficacité aux priorités de l'Union consistant à prévenir et à combattre l'immigration illégale et la criminalité transfrontière qui y est liée, telle que le trafic de migrants et la traite des êtres humains, à faciliter les activités de retour, de réadmission et de réintégration de manière digne et effective, à contribuer à la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union, ainsi qu'à soutenir la gestion de l'immigration légale, y compris dans le domaine de la protection internationale, de la réinstallation et des mesures d'intégration préalables au départ prises par les États membres et par l'Union. Cette coordination devrait respecter pleinement les chaînes de commandement et les rapports hiérarchiques existants entre les officiers de liaison « Immigration » et leurs autorités respectives qui procèdent à leur déploiement, ainsi qu'entre les officiers de liaison « Immigration » eux-mêmes* ».

L'opacité entretenue autour du rôle et de la présence des officiers de liaison, notamment ceux de Frontex, n'est pas pour rassurer les organisations de défense des droits quant à leurs pratiques aux points de passage frontaliers.

e- Les sanctions aux transporteurs

Le panel particulièrement fourni de lois, règlements et traités internationaux de mise en œuvre de la politique de contrôle accru des frontières et une externalisation de celui-ci impliquent un nombre croissant d'acteurs non étatiques : compagnies de transport, agences de sécurité, agences de voyage, employeurs, individus... La délocalisation progressive des frontières se double ainsi parfois d'un processus de privatisation des contrôles, une forme de transfert des responsabilités des États à des agents privés.

Les contrôles effectués dans les pays de départ sont ainsi renforcés par la mission assignée aux compagnies aériennes d'interdire à certaines personnes de monter à bord en cas de doute concernant leurs documents de voyage.

Les transporteurs deviennent ainsi des « services de l'immigration », comme le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe l'a dénoncé dès 2010 : « *Les pays européens cherchent à réduire l'immigration en menaçant indûment de sanctions les compagnies aériennes et autres entreprises de transport. Pour restreindre l'accès à leur territoire, ils font peser sur ces dernières une lourde responsabilité. Le personnel de ces compagnies se retrouve ainsi amené à décider si une personne peut ou non être autorisée à embarquer dans un avion ou sur un bateau, alors qu'il ne possède en aucune façon les compétences voulues pour garantir aux réfugiés les droits que leur reconnaît le droit international* »¹⁶.

En effet, l'article L. 6421-2 du code des transports prévoit ainsi qu'un transporteur aérien ne peut embarquer de passagers pour un transport international qu'après justification qu'ils sont

¹⁵ Migreurop, « Les officiers de liaison aux frontières françaises » in [Atlas des migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires](#), 2017, p. 84 et 85.

¹⁶ Communiqué du Commissaire européen aux Droits de l'Homme, *Les compagnies aériennes ne sont pas des services de l'immigration*, 12 octobre 2010.

régulièrement autorisés à atterrir au point d'arrivée et aux escales prévues. Au prétexte de vouloir lutter contre l'immigration dite irrégulière et d'empêcher l'arrivée depuis des pays situés hors de l'espace Schengen, la France a franchi une nouvelle étape dans le renforcement des sanctions aux transporteurs avec la réforme du 7 mars 2016, puisque le montant des amendes a été doublé et que les obligations à respecter ont été précisées.

La sanction de cette obligation est édictée par les articles L. 821-6 du CESEDA : « *Est passible d'une amende administrative de 10 000 euros l'entreprise de transport aérien, maritime ou routier qui débarque sur le territoire français, en provenance d'un État qui n'est pas partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, de la République d'Islande, de la Principauté du Liechtenstein, du Royaume de Norvège ou de la Confédération suisse démunie du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable en raison de sa nationalité.* » et L. 821-9 du CESEDA « *Lorsque l'étranger débarqué en France est un mineur sans représentant légal, la somme de 10 000 euros doit être immédiatement consignée auprès de l'agent, mentionné au premier alinéa de l'article L. 821-12, ayant établi le procès-verbal constatant le manquement de l'entreprise de transport à ses obligations. Tout ou partie de cette somme est restituée à l'entreprise selon le montant de l'amende prononcée ultérieurement par l'autorité administrative. Si l'entreprise ne consigne pas la somme, le montant de l'amende est porté à 20 000 euros.* »

L'article L. 821-8 du même code exclut néanmoins toute sanction « *lorsque l'étranger a été admis sur le territoire français au titre d'une demande d'asile qui n'était pas « manifestement infondée » et lorsque l'entreprise de transport établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement et qu'ils ne « comportaient pas d'élément d'irrégularité manifeste ».*

Outre les contrôles à l'arrivée sur le territoire réalisé par les autorités du pays, en l'occurrence la police aux frontières pour les frontières françaises et l'éventuel contrôle de l'autorité consulaire ou diplomatique en cas de délivrance de visa, les passagers sont soumis à de plus en plus de contrôles tout au long de leur parcours, et ce, dès l'aéroport de départ.

Pour éviter les sanctions, certaines compagnies mettent en place des procédures spécifiques pour limiter le nombre de personnes susceptibles de monter dans l'avion sans les documents adéquats. Dès 2016, le Parisien révélait qu'au Mali, la compagnie Air France avait déployé des machines permettant de détecter des passeports périmés ou des visas falsifiés, notamment pour les vols en provenance du Mali¹⁷.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 31 juillet 2019 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Cette question, posée par la compagnie aérienne Air France, concernait la conformité à la Constitution des articles L. 821-6 et L. 821-8 du CESEDA [ancienne numérotation du CESEDA]. Dans une décision 25 octobre 2019, le Conseil constitutionnel a décidé que « *Le 2° de l'article L. 625-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [actuel article L. 821-8], dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, est conforme à la Constitution* » ; en considérant que « *Les irrégularités manifestes qu'il appartient au transporteur de déceler sous peine d'amende, en application des dispositions contestées, lors, au moment de l'embarquement, du contrôle des documents requis, sont celles susceptibles d'apparaître à l'occasion d'un examen normalement attentif de ces documents par un agent du transporteur. En instaurant cette obligation, le législateur n'a pas entendu*

¹⁷ « [Immigration : la gestion complexe des inadmis](#) », Le Parisien, 28 juin 2016.

associer les transporteurs aériens au contrôle de la régularité de ces documents effectué par les agents de l'État en vue de leur délivrance et lors de l'entrée de l'étranger sur le territoire national. »¹⁸.

Les compagnies aériennes sont donc conduites à exécuter des missions de police et deviennent ainsi une autre source d'entrave à la circulation des personnes, ce qui peut conduire à la mise en danger de personnes en migration et notamment des personnes en besoin de protection internationale.

Dans le cadre de la réforme de 2016, une nouvelle sanction a également été créée. En effet, selon l'article L. 821-10 du CESEDA, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui ne respecte pas les obligations fixées aux articles L. 333-3, L. 333-4 et L. 333-5 du même code est désormais punie d'une amende d'un montant maximal de 30 000 €.

Les modalités d'application de cette amende pour défaut de réacheminement sont précisées par la circulaire NOR INTV1638557 du 18 janvier 2017. Il y est affirmé que *« les nouvelles amendes prévues par l'article L. 625-7 du CESEDA [nouvel article L. 821-10 du CESEDA], en s'ajoutant à celles préexistantes figurant aux articles L. 625-1, L. 625-4 et L. 625-6 du même code [recodifiés aux articles L. 821-6, L. 821-9 et L. 821-6 du CESEDA], ont pour objet l'incitation des entreprises de transport à faire preuve de rigueur dans le contrôle des passagers qu'elles embarquent et à ne pas négliger, au nom de leurs intérêts commerciaux, leurs devoirs au titre de la prévention des tentatives d'immigration irrégulière ».*

Dans une interview accordée au Parisien en 2016, le Directeur de la sûreté d'Air France précisait qu'*« en cinq ans, nous avons diminué leur nombre [celui des personnes non admises à entrer sur le territoire] de moitié »¹⁹.*

Par une décision du 9 juillet 2021, le Conseil d'État a transmis au Conseil constitutionnel une QPC posée par Air France et visant les articles anciens L. 213-4 et L. 625-7 du CESEDA [nouvel article L. 821-10 du CESEDA]. Par une décision du 23 juillet 2017, le ministère de l'intérieur avait infligé à Air France une amende de 15 000 euros, sur le fondement de l'article L. 625-7 du CESEDA pour avoir manqué à son obligation de réacheminer un passager de nationalité indéterminée qu'elle avait débarqué sur le territoire français le 16 juillet 2017 en provenance de Téhéran, ce passager ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée sur le territoire français. Une seconde sanction de 20 000 euros avait été infligée le 27 octobre 2017, sur le même fondement. Ces sanctions ont été contestées – sans succès – par Air France qui a déposé une QPC. L'Anaf a déposé des observations au soutien de la QPC. Même s'il déclare les dispositions conformes à la constitution, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 15 octobre 2021, a rappelé que *« La décision de mettre en œuvre le réacheminement d'une personne non admise sur le territoire français relève de la compétence exclusive des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière. En application des dispositions contestées, les entreprises de transport aérien ne sont tenues, à la requête de ces autorités, que de prendre en charge ces personnes et d'assurer leur transport. 17. Ainsi, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre à la charge de ces entreprises une obligation de surveiller la personne devant être réacheminée ou d'exercer sur elle une contrainte, de telles mesures relevant des seules compétences des autorités de police. Elles ne privent pas non plus le commandant de bord de sa faculté de débarquer une personne présentant un danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre de l'aéronef, en application de l'article L. 6522-3 du code des transports. »²⁰.*

Les compagnies aériennes ne devraient donc pas avoir pour obligation de réacheminer les personnes.

¹⁸ CC, 9 octobre 2019, n° 2019-810 QPC.

¹⁹ « [Immigration : la gestion complexe des inadmis](#) », Le Parisien, 28 juin 2016.

²⁰ CC, 15 octobre 2021, n° 2021-940 QPC.

Par ailleurs, depuis la Directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004, la collaboration des compagnies de transport avec les services de la police aux frontières a été entérinée, puisqu'elle oblige les transporteurs à communiquer les données relatives à leurs passagers à destination d'un point de passage frontalier de l'Union européenne, étant précisé que ces données sont fournies sur demande des autorités en charge du contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'Union.

Selon la CNIL : « Le « système API-PNR France » porte sur les données de réservation (« Passenger Name Record », dites PNR) et les données d'enregistrement et d'embarquement (« Advance Passenger Information », dites API) de tous les passagers aériens. Il permettra d'effectuer un rapprochement entre les données collectées et d'autres fichiers de police judiciaire et administrative, relatifs à des personnes ou des objets recherchés ou surveillés. ».

Ainsi, les compagnies de transport jouent un rôle à tous les stades de la mise en œuvre des politiques migratoires. Elles en sont un rouage incontournable pour les États et cela peut conduire en pratique à des dérives. Enfin, il est important de relever que les compagnies aériennes ne sont pas les seules compagnies de transport à effectuer des contrôles accrus des personnes. Les compagnies maritimes, ferroviaires et de bus sont aussi des agents externalisés des contrôles.

f- Les fichiers

L'utilisation intensive des fichiers est destinée à identifier, catégoriser, contrôler, éloigner et exclure. Quelles sont les limites à ce développement ? Les possibilités techniques et numériques semblent sans limites et favorisent alors un véritable « business » du fichage.

Il existe pléthore de fichiers. Un fichier est un « ensemble structurel de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés, que cet ensemble soit centralisé, décentralisé ou réparti de manière fonctionnelle ou géographique »²¹.

Leur complexité tient au fait qu'ils sont nombreux, mais également à leur superposition. De ce maillage opaque naît une certaine insécurité juridique pour les personnes visées.

Parallèlement à la multiplication des fichiers de tout type et de toute nature, ce sont désormais des questions liées à leur interconnexion, et à leurs abus et failles qui sont soulevées, notamment aux risques d'atteintes aux droits fondamentaux et aux libertés publiques.

La justification est souvent de « protéger les citoyens européens du terrorisme international », mais il n'existe pas véritablement de données ou études sur la manière dont les nouveaux registres de données biométriques et leur interconnexion peuvent contribuer à cet objectif.

A tous les niveaux, le fichage est devenu un outil de contrôle des frontières. En 2019, l'Anafé recensait 21 fichiers nationaux, européens et internationaux utilisés dans le contrôle des frontières²², à l'égard des personnes étrangères (en amont de leur voyage et à l'arrivée en Europe) mais également de ressortissants européens.

Le pacte européen sur la migration et l'asile renforce l'interconnexion et l'interopérabilité des différents fichiers et ce, dans un but affiché de lutte contre l'immigration dite « irrégulière »²³.

²¹ Article 4, 6) du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

²² Anafé, [La boîte à fichiers](#), avril 2019.

²³ Note d'analyse, [Trier, enfermer, refouler - Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile à l'aune de l'expérience française de la zone d'attente](#), février 2022.

Les fichiers répondent à des objectifs définis par la norme qui les instaure. Ainsi, les données qui y sont enregistrées et les personnes ou entités y ayant accès sont limitativement énumérés. S'il existe des interconnexions avec d'autres fichiers, cela doit également être prévu. Ces données ne peuvent être conservées dans le fichier que pendant une durée limitée. Le texte doit également préciser les droits des personnes fichées, c'est-à-dire si elles disposent ou non d'un droit d'opposition au traitement de leurs données personnelles, d'un droit d'information et d'accès direct ou indirect, de rectification, de verrouillage ou de suppression des données.

Pour comprendre le fonctionnement d'un fichier, l'exemple du fichier européen SIS II est éclairant. Le « *premier grand fichier de police européen, moteur des autres fichiers de sécurité* »²⁴, le fichier SIS II remplace le SIS I depuis le Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). Initialement mis en place pour « compenser » la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen, le SIS II a pour objectif « *d'assurer un niveau élevé de sécurité* », « *la préservation de la sécurité et de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité sur les territoires des États membres* »²⁵ de l'Union européenne. Il permet aux autorités nationales, notamment les forces de police et les gardes-frontières, de saisir et de consulter des signalements concernant des personnes ou des objets. Il est alimenté par plusieurs fichiers, dont notamment le fichier des personnes recherchées (FPR). Le FPR est un fichier national recensant toutes les personnes faisant l'objet d'une mesure de recherche ou de vérification de leur situation juridique. Il permet de faciliter les recherches de police et de gendarmerie à la demande des autorités judiciaires, militaires ou administratives.

L'architecture complexe du SIS II s'articule en un système central contenant la base de données du SIS II (le C-SIS II central), des systèmes nationaux dans chaque État membre (le N-SIS II), et une infrastructure de communication entre le système central et les systèmes nationaux. Il contient des informations sur des personnes recherchées ou disparues, des personnes sous surveillance policière et des personnes non ressortissantes d'un État membre de l'espace Schengen auxquelles l'entrée sur le territoire Schengen est interdite, ainsi que des informations sur des véhicules et objets volés ou disparus, comme des documents d'identité, des certificats d'immatriculation de véhicules et des plaques d'immatriculation de véhicules. Les données enregistrées sont nominatives mais également biométriques (empreintes digitales notamment).

Au niveau français, les agents du bureau SIRENE gérant la partie nationale du fichier, les services de l'administration centrale du ministère de l'intérieur compétents en matière d'entrée, de séjour et d'éloignement des étrangers ou encore les agents consulaires font partie des acteurs limitativement énumérés ayant accès à ce fichier. À l'échelle européenne, d'autres types d'acteurs, dont Europol, peuvent également y accéder.

Les fichiers peuvent être interconnectés entre eux en procédant à un partage de données. La Commission européenne emploie le terme d'« *interopérabilité* » entre plusieurs fichiers. De nombreuses interconnexions existent déjà entre fichiers d'échelles différentes. Par exemple, le fichier européen VIS (Système d'information sur les visas) utilisé pour l'examen de demande de visas de court séjour est interconnecté avec les fichiers nationaux VISABIO (Visa Biométrique) et Réseau Mondial Visa 2 (RMV2), ce qui permet un échange d'informations entre le ministère de l'intérieur français et les autorités des différents États de l'espace Schengen.

²⁴ Sylvia Preuss-Laussinotte, « [L'élargissement problématique de l'accès aux bases de données européennes en matière de sécurité](#) », Cultures & Conflits [En ligne], 74 | été 2009, mis en ligne le 28 octobre 2010.

²⁵ Article premier du Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS II.

Mais la tendance est à une interconnexion encore plus poussée entre les fichiers, dont des fichiers déjà existants. Le dernier projet en ce sens a été initié par l'Union européenne. Par le biais de deux Règlements européens de 2018²⁶, établissant un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE respectivement dans le domaine des frontières et des visas, et dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration, les États membres prévoient également une interconnexion entre des fichiers européens. Les fichiers Eurodac, SIS II et VIS sont amenés à « *se compléter mutuellement* ». Les objectifs affichés par cette interopérabilité sont entre autres d'« *améliorer l'efficacité et l'efficience des vérifications aux frontières extérieures* », « *de contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre celle-ci* ».

Cet élargissement d'accès aux données ne se limite pas aux États membres, mais également à des organisations internationales et des États tiers. À titre d'exemple, Europol qui est une organisation intergouvernementale, composée des services de police et des douanes des États membres, chargée de faciliter la coopération policière européenne. Son rôle est de faciliter l'échange d'informations entre les autorités nationales, en mettant en œuvre un système de recueil d'informations. Europol a accès à plusieurs bases de données européennes. Depuis le 20 juillet 2015²⁷, Europol peut demander la comparaison de données dactyloscopiques (empreintes digitales) contenues dans Eurodac à des fins répressives, dans le cadre d'une procédure pénale particulière. Europol a également accès au SIS II et peut consulter le VIS dans les limites de ses missions²⁸. Europol ayant conclu des accords d'échange de données avec des pays tiers, ceux-ci peuvent de fait avoir accès aux données contenues dans les fichiers européens. La communication de données personnelles à des pays tiers est déjà explicitement prévu par le Règlement (CE) n°767/2008 pour le fichier VIS sous certaines conditions²⁹.

La complexité de ce maillage fait d'interconnexions tient également au fait qu'il est très difficile d'identifier chaque fichier séparément. L'élargissement de l'accès aux fichiers par différents acteurs complique également l'identification du responsable du fichier, des personnes et entités pouvant l'alimenter ou seulement le consulter. Cela est encore plus ardu du fait que les informations concernant chaque fichier³⁰ sont difficiles à trouver, de manière claire, précise et complète. Le pacte européen sur la migration et l'asile poursuit cet objectif d'interconnexion accrue des fichiers.

3/ Un espace dit de « libre circulation » ne veut pas dire fin des contrôles aux frontières intérieures

²⁶ - Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil.

- Règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816.

²⁷ Règlement (UE) n°603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

²⁸ Décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, JOUE L 218/129, 13 août 2008.

²⁹ Article 31 du Règlement (CE) n°767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 (règlement VIS).

³⁰ Des informations comme la date de création, les objectifs, le contenu des données, les critères d'inscription dans le fichier, les autorités compétentes, l'accès au fichier, la durée de conservation, l'interconnexion avec d'autres fichiers, les lois qui régissent le fichier, ou encore comment obtenir la communication et la rectification des données.

Au fil des années, une série de mesures sont venues mettre en œuvre et renforcer les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen afin de permettre une libre circulation à l'intérieur de cet espace. Oscillant entre la création d'un nouvel espace dit de « libre circulation » et le respect des souverainetés des États membres sur leurs territoires, la création de l'espace Schengen s'est accompagnée de mesures pour permettre aux États de contrôler leurs frontières malgré le principe d'absence de contrôles aux frontières intérieures.

a- Les outils de contrôle des frontières intérieures de l'espace Schengen

• Les contrôles d'identité dits « Schengen »

Si la libre circulation est la règle à l'intérieur de l'espace Schengen, certains contrôles peuvent être mis en place à une frontière intérieure, mais ils ne doivent être ni équivalents à un contrôle aux frontières extérieures, ni avoir pour but le contrôle systématique des personnes.

Article 23 du CFS

« **L'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte :**

a) à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ; cela s'applique également dans les zones frontalières. Au sens de la première phrase, l'exercice des compétences de police ne peut, en particulier, être considéré comme équivalent à **l'exercice des vérifications aux frontières** lorsque les mesures de police :

- i) n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières ;
- ii) sont fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière ;
- iii) sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures ;
- iv) sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste ;

b) à l'exercice des contrôles de sûreté dans les ports ou aéroports, effectués sur les personnes par les autorités compétentes en vertu du droit de chaque État membre, par les responsables portuaires ou aéroportuaires ou par les transporteurs, pour autant que ces contrôles soient également effectués sur les personnes voyageant à l'intérieur d'un État membre ;

c) à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation de détention et de port de titres et de documents ;

d) à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation pour les ressortissants de pays tiers de signaler leur présence sur son territoire conformément aux dispositions de l'article 22 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (ci-après dénommée «convention d'application de l'accord de Schengen»). »

• Les accords bilatéraux entre États membres

Dans le cadre de la suppression des contrôles aux frontières intérieures, le CFS prévoit l'instauration possible d'une coopération transfrontalière douanière et policière entre deux pays limitrophes.

Article 17 du CFS

« 1. Les États membres se prêtent assistance et assurent entre eux une coopération étroite et permanente pour que le contrôle aux frontières soit mis en œuvre de manière efficace, conformément aux articles 7 à 16. Ils échangent toutes informations utiles.

2. La coopération opérationnelle entre États membres en matière de gestion des frontières extérieures est coordonnée par l'Agence.

3. Sans préjudice des compétences de l'Agence, **les États membres peuvent poursuivre la coopération opérationnelle avec d'autres États membres et/ou pays tiers aux frontières extérieures**, y compris l'échange d'officiers de liaison, lorsque cette coopération complète l'action de l'Agence.

Les États membres s'abstiennent de toute activité susceptible de compromettre le fonctionnement de l'Agence ou la réalisation de ses objectifs.

Les États membres informent l'Agence en ce qui concerne la coopération opérationnelle visée au premier alinéa.

4. Les États membres proposent des formations sur les règles régissant le contrôle aux frontières ainsi que sur les droits fondamentaux. À cet égard, il est tenu compte des normes communes de formation établies et développées par l'Agence. »

Article 18 du CFS

« 1. Les États membres qui n'appliquent pas l'article 22 à leurs frontières communes terrestres peuvent, jusqu'à la date d'application dudit article, **effectuer un contrôle conjoint de ces frontières communes** ; dans ce cas, une personne ne peut être arrêtée qu'une seule fois aux fins de réaliser un contrôle à l'entrée ou à la sortie, sans préjudice de la responsabilité individuelle des États membres découlant des articles 7 à 14.

Les États membres peuvent conclure entre eux des arrangements bilatéraux à cette fin.

2. Les États membres informent la Commission de tout arrangement conclu conformément au paragraphe 1. »

Ces accords bilatéraux peuvent ainsi concerner les modalités de contrôle des frontières en permettant une coopération entre des États membres autour de leurs frontières communes.

En outre, ces accords peuvent également être associés à des accords bilatéraux de réadmission de personnes entre deux États voisins, membres de l'espace Schengen. Le CFS prévoit par exemple que, lorsque le ressortissant d'un État tiers titulaire de documents de séjour valables dans un État partie se trouve sur le territoire d'un autre État partie mais ne satisfait pas aux conditions de maintien sur le territoire, ledit État peut demander sa réadmission à l'État qui lui a accordé un titre de séjour. C'est le cas notamment des accords de Chambéry (entre la France et l'Italie) et de Malaga (entre la France et l'Espagne) – voir ci-dessous.

- **Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures**

Enfin, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures d'un État est prévu et encadré par le CFS.

Ainsi, des contrôles aux frontières intérieures peuvent être introduits par un État membre de l'espace Schengen sortant, par conséquent, de façon temporaire, de l'espace de libre circulation. Cela est possible en cas de menace à l'ordre public ou à la sécurité intérieure d'un État et dans des conditions bien encadrées, notamment en termes de communication aux autres États membres, de justifications et de durée.

Les articles 25 et suivants du CFS déterminent les modalités et critères d'une réintroduction possible de contrôles. Le rétablissement est encadré et limité dans le temps et dans l'espace 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 État membre* ».

Article 25 du CFS

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

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

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

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

Article 26 du CFS

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

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

Les délais fixés en 2006 à six mois maximum ont ainsi été élargis en 2013 à 24 mois dans des « *circonstances exceptionnelles* », à l'initiative de Nicolas Sarkozy et de Silvio Berlusconi (Règlement UE 1051/2013, article 26-1 ; article 25-4 CFS).

Le cadre général est donc réglé par les articles 25 et 26 qui fixent les « *critères pour la réintroduction temporaire* » et l'article 27 qui détermine la procédure. Les critères énoncés sont l'évaluation par l'État membre de « *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 de « *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, l'État doit évaluer si la menace invoquée est suffisamment grave pour justifier des entraves à la libre circulation des personnes et il doit s'assurer que la mesure va permettre de la contrer ou d'y remédier. L'État concerné doit informer les États membres et les instances européennes « *dès que possible* ». Cette information, selon l'article 27 CFS, doit être détaillée (motif, portée, nom des points de passage autorisés, durée prévue).

Les articles 28 et 29 prévoient deux procédures spécifiques « *dans les cas nécessitant une action immédiate* » (pour une période de dix jours, renouvelable par périodes de vingt jours au plus) et « *en cas de circonstances exceptionnelles* » qui menaceraient la globalité de l'espace Schengen en cas d'absence de contrôle.

Dans certains cas, lorsque le fonctionnement global de l'espace de libre circulation est compromis, l'initiative de la réintroduction des contrôles appartient au Conseil. Ainsi, si un État membre ne prend pas les mesures adéquates face à des difficultés rencontrées à ses frontières dites extérieures de l'espace Schengen, le Conseil peut définir des mesures d'atténuation des risques et appliquer l'article 29. Cet article peut être appliqué si cet État ne coopère pas dans la mise en œuvre de mesures jugées nécessaires³¹. Ainsi, « *[l]e Conseil peut, en dernier recours et à titre de mesure de protection des intérêts communs [...], recommander à un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci* »³². Cette recommandation se fait sur proposition de la Commission européenne. La mise en œuvre de l'article 29 fait ainsi temporairement sortir cet État de l'espace Schengen.

Depuis 2014, certains États — et notamment la France — ont remis en cause les obligations qui leur incombent en vertu du CFS sous prétexte que le droit européen serait inadapté aux arrivées prétendument « *massives* » d'étrangers extra-communautaires.

Plusieurs États, notamment depuis 2015, maintiennent des mesures de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures pour des raisons découlant d'une prétendue crise migratoire, d'une menace terroriste ou de la crise sanitaire et ce, pour des durées bien supérieures à celles prévues par le CFS (Autriche, Allemagne, Danemark, Suède, Norvège et France).

Dans son rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen du 3 mai 2018³³, le Parlement européen condamne « *la réintroduction continue de contrôles aux frontières intérieures, qui va à l'encontre des principes fondateurs de l'espace Schengen. [En effet] un grand nombre de prolongations ne sont pas conformes aux règles en vigueur en ce qui concerne leur durée, leur nécessité ou leur proportionnalité, et sont par conséquent illégales* ». Le Parlement considère également que les circonstances dans lesquelles ont été prononcés certains rétablissements ne satisfont pas aux exigences prévues par le CFS en termes de déclarations auprès de la Commission ou de (non) respect des délais.

Le Parlement « *prie la Commission d'organiser des visites sur place aux frontières intérieures qui soient véritablement inopinées et d'évaluer la nature et l'incidence des mesures sur place* »³⁴.

Le 29 novembre 2018, le Parlement européen a adopté un texte ayant pour objectif de diminuer les durées de rétablissement des contrôles (de 6 mois à 2 mois et une durée maximale d'1 an) et d'obtenir

³¹ Article 19-1 du règlement UE 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil.

³² Article 29-2 CFS.

³³ Parlement européen, [Rapport sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen](#), 3 mai 2018.

³⁴ En septembre 2018, la Commission européenne a réalisé une visite de la frontière franco-italienne basse (Menton). Les conclusions de cette mission n'ont pas été rendues publiques. L'Anafé les a sollicitées auprès des institutions européennes. Ces dernières ont refusé leur diffusion au motif qu'elles contenaient des informations « confidentielles ».

plus d'informations sur les raisons des prolongations³⁵. Ces modifications ont été présentées au Conseil dans le cadre de la refonte du CFS. Au vu des abus constatés, ce texte entend limiter le recours à ces pratiques et mettre en avant les autres options possibles du code frontières Schengen comme les mécanismes de coopération entre États. Cependant, les débats autour d'une refonte du CFS ont pris une autre dimension avec la crise sanitaire en 2020, la plupart des États européens ayant décidé de réintroduire des contrôles à leurs frontières intérieures sur le motif de la crise sanitaire liée au covid-19. Depuis, ces débats ont repris, présentés comme nécessaires afin de prendre acte de ces événements et de repenser ce code afin d'assurer le maintien d'un équilibre entre les souverainetés des États et le principe de libre circulation.

Les fondements du CFS ont été rappelés par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le 26 avril 2022, la CJUE a jugé qu'en vertu du principe de liberté de circulation au sein de l'espace Schengen, un État membre ne peut rétablir des contrôles à ses frontières intérieures pour une durée excédant 6 mois, sauf apparition d'une nouvelle menace, distincte de la précédente. La CJUE juge également dans cet arrêt que le contrôle d'identité mis en œuvre dans le cadre d'un rétablissement des contrôles aux frontières intérieures excédant cette durée est illégal (CJUE, 26 avril 2022, *Arrêt dans les affaires jointes C-368/20 Landespolizeidirektion Steiermark et C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*)³⁶.

b- La France dans l'espace Schengen – la mise en œuvre des outils de contrôle aux frontières intérieures

• Code de procédure pénale et contrôles d'identité dits « Schengen »

La possibilité introduite par le CFS de contrôler les identités aux abords des frontières intérieures trouve son application en France dans le code de procédure pénale.

Article 78-2 du code de procédure pénale

« Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :

-qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

-ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;

-ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;

-ou qu'elle a violé les obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines ;

-ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.

Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait

³⁵ Parlement européen, [Amendements du Parlement européen, adoptés le 29 novembre 2018, à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement \(UE\) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures](#), 29 novembre 2018.

³⁶ CJUE, 26 avril 2022, [Arrêt dans les affaires jointes C-368/20 Landespolizeidirektion Steiermark et C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz](#).

que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens.

Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté et aux abords de ces gares, pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, l'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi. Lorsque ce contrôle a lieu à bord d'un train effectuant une liaison internationale, il peut être opéré sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà des vingt kilomètres de la frontière. Toutefois, sur celles des lignes ferroviaires effectuant une liaison internationale et présentant des caractéristiques particulières de desserte, le contrôle peut également être opéré entre cet arrêt et un arrêt situé dans la limite des cinquante kilomètres suivants. Ces lignes et ces arrêts sont désignés par arrêté ministériel. Lorsqu'il existe une section autoroutière démarrant dans la zone mentionnée à la première phrase du présent alinéa et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de la ligne des 20 kilomètres, le contrôle peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones ou lieux mentionnés au même alinéa.

Dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité, l'identité de toute personne peut être contrôlée, pour la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière, selon les modalités prévues au premier alinéa du présent article, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi. L'arrêté mentionné à la première phrase du présent alinéa fixe le rayon autour du point de passage frontalier dans la limite duquel les contrôles peuvent être effectués. Lorsqu'il existe une section autoroutière commençant dans la zone mentionnée à la même première phrase et que le premier péage autoroutier se situe au-delà des limites de cette zone, le contrôle peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susmentionnées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas

douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées au présent alinéa. [...] ».

Le contrôle d'identité « Schengen » permet ainsi de vérifier le respect des obligations liées aux titres et documents d'identité et de voyage. Il peut avoir lieu dans une zone située à moins de 20 kilomètres de la frontière terrestre séparant la France d'un pays limitrophe (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg et Suisse). Si le contrôle a lieu sur l'autoroute ou dans un train, la zone s'étend jusqu'au 1^{er} péage ou l'arrêt après les 20 kilomètres. Le contrôle peut être effectué dans un port, un aéroport ou une gare et ses abords accessibles au public et ouverte au trafic international. Le contrôle ne peut pas être pratiqué plus de 12 heures consécutives dans un même lieu et ne peut pas être systématique. Depuis la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure, des contrôles d'identité peuvent également être effectués dans un rayon de 10 kilomètres autour de certains ports et aéroports sur le territoire.

En pratique, ce texte est souvent utilisé par les autorités pour justifier les contrôles d'identité largement mis en œuvre aux frontières franco-italienne et franco-espagnole.

- **Accords bilatéraux entre la France et les pays limitrophes**

Deux accords bilatéraux doivent être évoqués concernant les frontières intérieures terrestres françaises : l'accord de Chambéry entre la France et l'Italie et l'accord de Malaga entre la France et l'Espagne³⁷.

L'accord de Chambéry

Entre la France et l'Italie, un accord de coopération policière et douanière, doublé d'un accord de réadmission, a été signé le 3 octobre 1997 et promulgué par le décret n° 2000-923 du 18 septembre 2000³⁸.

Dans le cadre de cet accord, un commissariat commun a été créé entre les services de police français et italien, qui a ensuite été remplacé par des centres de coopération policière et douanière (CCPD). Les modalités de fonctionnement de ces derniers sont fixées par l'accord. Ce dernier prévoit notamment la création de deux CCPD, en territoire italien à Vintimille et français à Modane³⁹. Chacun agit en fonction des spécificités du trafic transfrontalier local mais ils travaillent sur des domaines d'activités commun : échange d'informations, infractions à la police des étrangers, faux documents, infractions contre les personnes et les biens, etc. Selon l'article 6 de l'accord, l'objectif des CCPD est la « *prévention*

³⁷ Dans ce support de formation, sont présentés les accords de coopération et de réadmission entre la France et l'Italie et la France et l'Espagne, pays « d'entrée » sur le territoire français pour les personnes en migration. Ainsi, ne sont pas présentés les accords du Touquet, accords de coopération entre le Royaume-Uni et la France, les personnes souhaitant plutôt « sortir » de France à cette frontière. Cependant, les accords du Touquet sont intéressants d'un point de vue de l'analyse des politiques migratoires européennes, reflétant les enjeux politiques, économiques et sécuritaires associés aux politiques migratoires. En outre, certains articles de ces accords concernent tout de même l'entrée en France. À titre illustratif, des militants britanniques ont pu se voir refuser l'entrée en France sur le littoral nord, du fait de leurs actions militantes.

³⁸ [Décret n° 2000-923](#) du 18 septembre 2000 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Chambéry le 3 octobre 1997.

³⁹ Assemblée nationale, [Rapport n° 1928](#), 23 septembre 2009.

des menaces à l'ordre et à la sécurité publics » ainsi qu'« une lutte plus efficace contre la criminalité, notamment dans le domaine de l'immigration irrégulière et des trafics illicites ».

En 2002, l'accord a été complété par une disposition permettant la mise en place de patrouilles d'agents mixtes sur le territoire de l'autre État afin d'effectuer un contrôle des passagers se voulant « *dissuasif pour les passeurs de travailleurs clandestins et de produits illicites* »⁴⁰.

L'accord de Chambéry fixe les « *modalités de coopération entre les deux pays pour la mise en œuvre [des procédures de refus d'entrée], sans toutefois instaurer de mesures d'éloignement ne figurant pas dans le droit français* »⁴¹. Il définit les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière : côté français, police, gendarmerie et douane ; côté italien, police nationale, carabinieri, garde des finances et douane.

De plus, l'accord de Chambéry prévoit des modalités simplifiées pour les réadmissions Schengen de ressortissants d'États tiers entre la France et l'Italie lorsque les personnes sont interpellées sur la zone frontalière.

Dans le cadre de ces réadmissions, seules quelques garanties, tel que le rappel du droit d'asile, sont prévues pour les personnes interpellées et faisant l'objet d'une telle mesure. Cependant, les procédures et modalités de mises en œuvre des réadmissions sont précisées en annexes et demeurent très floues quant aux droits des personnes dans le cadre de telles réadmissions et notamment, des droits de recours.

Ainsi, dans le cadre d'une demande de réadmission d'un État vers l'autre, la demande doit être effectuée par les services compétents, via un formulaire remis à leurs homologues de l'État voisin, précisant l'identité de la personne. Les autorités de l'État recevant la demande de réadmission doivent répondre dans les plus brefs délais et, au plus tard, dans les 48h après réception. La réadmission de la personne ne peut être effectuée qu'après l'acceptation de l'État recevant la demande.

Article 5 de l'accord de Chambéry

« 1. Chaque Partie contractante réadmet sur son territoire, à la demande de l'autre Partie contractante et sans formalités, le ressortissant d'un Etat tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de la Partie contractante requérante pour autant qu'il est établi que ce ressortissant est entré sur le territoire de cette Partie après avoir séjourné ou transité par le territoire de la Partie contractante requise.

2. Chaque Partie contractante réadmet sur son territoire, à la demande de l'autre Partie contractante et sans formalités, le ressortissant d'un Etat tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de la Partie contractante requérante lorsque ce ressortissant dispose d'un visa ou d'une autorisation de séjour de quelque nature que ce soit, délivré par la Partie contractante requise et en cours de validité.

3. La demande de réadmission doit être transmise dans un délai de trois mois à compter de la constatation par la Partie contractante requérante de la présence irrégulière sur son territoire du ressortissant d'un Etat tiers. »

Article 6 de l'accord de Chambéry

« L'obligation de réadmission prévue à l'article 5 n'existe pas à l'égard :

a) Des ressortissants des Etats tiers qui ont une frontière commune avec la Partie contractante requérante ;

⁴⁰ <https://www.tesionline.it/consult/brano.jsp?id=12641>

⁴¹ Forum Réfugiés-Cosi, [L'accès à l'asile auprès des autorités françaises pour les personnes en provenance d'Italie](#), avril 2017.

- b) Des ressortissants des Etats tiers qui, après ou avant leur départ du territoire de la Partie contractante requise ou après leur entrée sur le territoire de la Partie contractante requérante, ont été mis en possession par cette Partie d'un visa ou d'une autorisation de séjour ;*
- c) Des ressortissants des Etats tiers qui séjournent depuis plus de six mois sur le territoire de la Partie contractante requérante, cette période étant appréciée à la date de la transmission de la demande de réadmission ;*
- d) Des ressortissants des Etats tiers auxquels la Partie contractante requérante a reconnu soit le statut de réfugié par application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, soit le statut d'apatride par application de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides ;*
- e) Des ressortissants des Etats tiers auxquels s'applique la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes signée à Dublin le 15 juin 1990 ;*
- f) Des ressortissants des Etats tiers qui ont été effectivement éloignés par la Partie contractante requise vers leur pays d'origine ou vers un Etat tiers ;*
- g) Des ressortissants des Etats tiers qui disposent d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité délivrés par une autre Partie contractante à la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990. »*

Article 7 de l'accord de Chambéry

« Pour l'application de l'article 5, les Parties contractantes s'efforceront en priorité de reconduire les personnes concernées vers leur pays d'origine. »

Article 8 de l'accord de Chambéry

« 1. Pour l'application de l'article 5, alinéa 1, l'entrée ou le séjour des ressortissants des Etats tiers sur le territoire de la Partie contractante requise est établi ou constaté par tout moyen précisé dans l'annexe au présent Accord.

2. La demande de réadmission doit comporter les éléments prévus à l'annexe du présent accord. Elle est transmise directement aux autorités concernées, dans les conditions précisées dans l'annexe au présent Accord.

3. Sont à la charge de la Partie contractante requérante les frais de transport jusqu'à la frontière de la Partie contractante requise de la personne dont la réadmission est sollicitée. »

Article 9 de l'accord de Chambéry

« La Partie contractante requérante réadmet, sans formalités, sur son territoire les personnes qui, après vérifications postérieures à leur réadmission par la Partie contractante requise, se révéleraient ne pas remplir les conditions prévues à l'article 5 au moment de leur sortie du territoire de la Partie contractante requérante. »

Dans ce cadre, la frontière franco-italienne a toujours fait l'objet de contrôles donnant lieu à des procédures de réadmission⁴². Depuis juillet 2015, les autorités françaises ne font plus (ou très peu) de réadmissions Schengen vers l'Italie lorsque les personnes sont interpellées sur la zone frontalière. La

⁴² COLOMBEAU Sara Casella, « Au-delà de l'exception : la routine des contrôles lors des « crises migratoires » de 2011 et 2015 à la frontière franco-italienne », dans : Annalisa Lendaro éd., *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2019, p. 187-208. DOI : 10.3917/dec.lende.2019.01.0187. URL : <https://www.cairn.info/--9782348042843-page-187.htm>.

police aux frontières utilise la procédure du refus d'entrée, justifiant ce changement de pratiques par le contexte de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures⁴³.

L'accord de Malaga

Entre la France et l'Espagne, un accord de coopération policière et douanière, doublé d'un accord de réadmission, a été signé en 2002 et est entré en vigueur en 2004⁴⁴.

Concernant les modalités de coopération, l'accord de Malaga reprend les mêmes informations que celles prévues dans le cadre de l'accord de Chambéry. À cette frontière, un centre de coopération policière et douanière est présent à Hendaye et un autre est situé sur la commune de Le Perthus.

Concernant son volet réadmission, cet accord établit les modalités des réadmissions entre l'Espagne et la France, que ce soit pour leurs ressortissants respectifs et/ou des ressortissants d'États tiers.

Article 5 de l'accord de Malaga

« 1. Chaque Partie contractante réadmet sur son territoire, à la demande de l'autre Partie contractante et sans formalités, le ressortissant d'un Etat tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de la Partie contractante requérante pour autant qu'il est établi que ce ressortissant est entré sur le territoire de cette Partie après avoir séjourné ou transité par le territoire de la Partie contractante requise.

2. Chaque Partie contractante réadmet sur son territoire, à la demande de l'autre Partie contractante et sans formalités, le ressortissant d'un Etat tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de la Partie contractante requérante lorsque ce ressortissant dispose d'un visa ou d'une autorisation de séjour de quelque nature que ce soit délivré par la Partie contractante requise et en cours de validité. »

Cette obligation de réadmission ne s'applique pas pour plusieurs situations, énumérées à l'article 6.

Article 6 de l'accord de Malaga

« a) Des ressortissants des Etats tiers qui ont une frontière commune avec la Partie contractante requérante ;

b) Des ressortissants des Etats tiers qui, après ou avant leur départ du territoire de la Partie contractante requise ou après leur entrée sur le territoire de la Partie contractante requérante, ont été mis en possession par cette Partie d'un visa ou d'une autorisation de séjour ;

c) Des ressortissants des Etats tiers qui séjournent depuis plus de six mois sur le territoire de la Partie contractante requérante, cette période étant appréciée à la date de la transmission de la demande de réadmission ;

d) Des ressortissants des Etats tiers auxquels la Partie contractante requérante a reconnu soit le statut de réfugié en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et du Protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés, soit le statut d'apatride en application de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides ;

⁴³ Voir la partie III.

⁴⁴ Décret n° 2004-226 du 9 mars 2004 portant publication de l'accord entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, signé à Malaga le 26 novembre 2002, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000600233&dateTexte=&categorieLien=id>

- e) Des ressortissants des Etats tiers auxquels s'applique la convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes signée à Dublin le 15 juin 1990 ;
- f) Des ressortissants des Etats tiers qui ont été effectivement éloignés par la Partie contractante requise vers leur pays d'origine ou vers un Etat tiers ;
- g) Des ressortissants des Etats tiers qui disposent d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité délivrés par une autre Partie contractante à la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990. »

Article 7 de l'accord de Malaga

« Les autorités responsables des contrôles aux frontières des deux Parties contractantes réadmettent immédiatement sur leur territoire les étrangers, ressortissants d'Etats tiers, qui sont présentés par les autorités des frontières de l'autre Partie, **dans les quatre heures suivant le passage illégal de la frontière commune.** »

A l'image de l'accord de Chambéry, les modalités de demande de réadmission d'un État vers l'autre sont précisées en annexe et reprennent les mêmes idées que les modalités présentées dans l'accord de Chambéry.

A noter une différence majeure entre les deux accords cependant : la possibilité, dans le cadre de l'accord de Malaga, de réadmettre directement et sans formalités les personnes interpellées en provenance de l'État voisin et à proximité de la frontière si cette dernière a été franchie dans les 4 heures avant l'interpellation.

- **Le RCFI en France**⁴⁵

En France, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a été 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. Les attentats du 13 novembre 2015 ont conduit à sa prolongation, motivée par la déclaration de l'état d'urgence⁴⁶. L'état d'urgence a pris fin en novembre 2017. Dès le 3 octobre 2017, les autorités françaises ont fait savoir à l'UE qu'elles comptaient prolonger les contrôles aux frontières intérieures pour une nouvelle durée de 6 mois, sur la base des articles 25 et 27 du CFS. Depuis, les autorités françaises ont continué, tous les 6 mois, de rétablir les contrôles aux frontières intérieures de la France en se fondant sur les articles 25 et 27 du CFS et en justifiant ces mesures pour les mêmes menaces, à savoir, le terrorisme, les mouvements de population et, depuis 2020, la crise sanitaire.

La France est, en 2022, dans sa 7^e année consécutive de rétablissement de tels contrôles, de manière ininterrompue et ce, pour des motifs qui demeurent principalement les mêmes. Le caractère « *exceptionnel* » et de « *dernier recours* » apparaît dès lors clairement infondé dans le contexte français.

Dans le cadre de ce rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France, les autorités ont notifié l'instauration de points de passage autorisés (PPA)⁴⁷ sur lesquels des contrôles d'identité et

⁴⁵ Pour les conséquences dans les faits du RCFI en France, voir la partie III.

⁴⁶ Anafé, [Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence - Conséquences en zone d'attente, Note d'analyse](#), mai 2017.

⁴⁷ La notion de PPA fait directement référence à des situations où des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre de l'espace Schengen ont été réinstaurées. Cette notion désigne en effet des « points » de franchissement autorisés par un État membre qui aurait rétabli des contrôles à ses frontières intérieures, où des contrôles d'identité et des conditions d'entrée pourraient être réalisés 24h/24 et 7j/7. De manière élargie, ces « points » peuvent également faire référence à des zones élargies

des conditions d'entrée sur le territoire sont mis en place par les autorités 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. En outre, les services de la police aux frontières (PAF) notifient aux personnes étrangères qui ne disposent pas des conditions d'entrée sur le territoire, des refus d'entrée en application des dispositions de l'article 32 du code frontières Schengen et des articles L. 330-1 à L. 333-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)⁴⁸.

L'arrêt du 26 avril 2022 de la CJUE⁴⁹ démontre l'illégalité de ce maintien continu des contrôles aux frontières intérieures françaises. Cependant, les autorités françaises perdurent dans cette logique et ce, en étant couvertes par le Conseil d'État. En effet, ce dernier, saisi par l'Anafé, la LDH, le Gisti et La Cimade d'un référé suspension et d'un recours au fond afin de contester un énième rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France par les autorités pour la période du 1^{er} mai au 31 octobre 2022 a, par décision du 27 juillet 2022, rejeté la demande d'annulation des associations. Pour ce faire, le Conseil d'État se fonde sur une lecture tronquée de l'arrêt de la CJUE quand il ne s'autorise pas une réécriture des développements de la Cour. Ainsi, le Conseil d'État persiste dans la position qu'il avait déjà adoptée en 2017 et en 2019 en considérant qu'une « menace identique mais renouvelée » pourrait suffire à justifier la prolongation des contrôles. Or, par cette décision, le Conseil d'État donne la possibilité au gouvernement français de poursuivre sa logique de rétablissement continu des contrôles aux frontières intérieures. Par cette décision, le Conseil d'État porte ainsi le coup de grâce à un espace Schengen qui était déjà en plein délitement.

Le délitement de l'espace Schengen

Rétablir les contrôles aux frontières revient en pratique à ne plus se reposer uniquement sur le système de contrôle des frontières extérieures commun aux États membres de l'espace Schengen, système qui repose sur un dispositif complexe d'outils et de fichiers 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'État membre concerné ne se soustrait pas à ce système-là mais le complète avec une reprise de la gestion en interne des frontières nationales.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en France a des conséquences sur l'ensemble des frontières intérieures, qu'elles soient terrestres, aéroportuaires, maritimes ou encore, ferroviaires.

Sur ces frontières, à l'image des contrôles renforcés pour des vols en provenance d'un État hors Schengen considéré comme « à risque migratoire », des provenances d'États membres de l'espace Schengen sont également ciblés. Dans les aéroports, les vols en provenance de Grèce ou d'Italie semblent être particulièrement surveillés. Aux frontières terrestres, les frontières franco-italienne et franco-espagnole font l'objet de mesures de contrôles renforcés, bien au-delà de ce qui est mis en œuvre aux frontières franco-suisse ou franco-allemande par exemple.

dans lesquelles ces contrôles peuvent être mis en place. Dans le cadre d'un rétablissement des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre, cet État doit faire valider auprès des instances européennes la liste de ses PPA et doit la rendre publique.

⁴⁸ Voir partie III.

⁴⁹ CJUE, 26 avril 2022, Arrêt dans les affaires jointes C-368/20 Landespolizeidirektion Steiermark et C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz.

Au-delà de ces provenances ciblées, les personnes subissent également plus de contrôles et peuvent se voir refuser l'entrée sur le territoire⁵⁰.

⁵⁰ Eléments développés dans les parties II et III.

II. LE CADRE THEORIQUE APPLICABLE AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'ESPACE SCHENGEN EN FRANCE⁵¹

Hors période de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre, les contrôles aux frontières européennes vis-à-vis de personnes étrangères qui souhaitent entrer dans l'espace Schengen par l'un ou l'autre des États membres se situent aux frontières extérieures de cet espace et notamment aux points de passage frontaliers (PPF). Ces contrôles vont concerner la vérification des conditions pour entrer sur le territoire et, en cas d'absence de certaines de ces conditions, peuvent déboucher sur des pratiques d'enfermement en vue du refoulement de la personne à qui l'entrée sur le territoire est refusée. Si ces pratiques sont prévues et encadrées par le droit européen, chaque État membre les a adaptées dans sa législation nationale. Les éléments ci-dessous concernent donc l'application par la France de ce cadre théorique européen.

1/ Les conditions d'entrée sur le territoire français et/ou Schengen

Les conditions d'entrée sont communes à l'ensemble des États membres, seules les modalités diffèrent (comme la forme de l'attestation d'accueil ou le montant des ressources). En droit français, les conditions d'entrée sur le territoire sont précisées aux articles L. 310-1 à L. 313-8 du CESEDA.

Les ressortissants étrangers, qu'ils soient soumis à visa ou pas, doivent justifier au moment du contrôle à l'entrée par la police aux frontières qu'ils remplissent toutes les conditions d'entrée en France ou dans l'espace Schengen. Si ce n'est pas le cas, l'entrée sur le territoire leur sera refusée et ils pourront être placés en zone d'attente le temps d'organiser leur renvoi.

Les conditions d'entrée à remplir sont les suivantes (tant pour les personnes non soumises à visa que pour les personnes soumises à visa qui doivent justifier de l'ensemble des conditions au moment du contrôle par la PAF, même s'il s'agit de documents déjà fournis pour obtenir le visa) :

- **Passeport authentique et en cours de validité.**
- **Visa authentique et en cours de validité** (pour les ressortissants de pays soumis à visa).
- **Motif du voyage**, pouvant être démontré par :
 - Pour un séjour touristique, tout document de nature à établir l'objet et les conditions de ce séjour, notamment sa durée.
 - Pour un voyage professionnel, tout document apportant des précisions sur la profession ou sur la qualité du voyageur ainsi que sur les établissements ou organismes situés sur le territoire français par lesquels il est attendu ; il est préférable de détenir un document de l'entreprise.
 - Pour un séjour motivé par une hospitalisation, tout document justifiant qu'il satisfait aux conditions requises pour l'admission dans les établissements publics de santé, sauf dans le cas de malades ou blessés graves venant recevoir des soins en urgence dans un établissement français.
 - Pour un séjour motivé par des travaux de recherche, le titre de séjour délivré par un État membre de l'Union européenne, un autre État partie à l'Espace économique européen ou par

⁵¹ Pour plus d'informations sur le contexte politique et les outils du contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen, voir le support de formation de l'Anafé sur la défense des droits des personnes maintenues en zone d'attente ([version de novembre 2021](#)).

la Confédération suisse, la convention d'accueil signée dans le même État ainsi que l'un des justificatifs.

La PAF vérifie que le but du voyage est le même que celui que l'étranger a présenté lors de la délivrance de son visa.

- **Conditions d'hébergement.**

→ L'attestation d'accueil est un document obligatoire pour entrer en France. Elle est sollicitée pour tout séjour en France d'une durée n'excédant pas trois mois dans le cadre d'une visite familiale ou privée, que la personne soit soumise à l'obligation de visa ou non. Elle doit être demandée en mairie par l'hébergeant avant la demande de visa et/ou avant l'entrée sur le territoire. Pour les mineurs non accompagnés, le demandeur doit détenir une attestation du titulaire de l'autorité parentale précisant l'objet et la durée du séjour et l'identité de l'hébergeant.

→ Dans le cas où une personne n'est pas hébergée, elle doit avoir réservé et prépayé une chambre d'hôtel pour la totalité de son séjour et ce, avant l'arrivée en France. La PAF vérifie systématiquement si la réservation d'hôtel a bien été effectuée dans sa totalité.

- **Frais de séjour.** La personne qui se présente à la frontière doit être en mesure de démontrer ses moyens d'existence, c'est-à-dire une somme d'argent suffisante qu'elle a à disposition pour subvenir à ses besoins le temps de son séjour. Ces ressources doivent actuellement être de 65 euros par jour si la personne est logée à l'hôtel ou de 33 euros si la personne est en possession d'une attestation d'hébergement. Si la personne ne dispose pas de réservation d'hôtel, elle doit justifier 120 euros par jour. En outre, nul ne peut se substituer à l'intéressé pour justifier des moyens d'existence requis.

- **Couverture maladie.** L'étranger doit fournir au moment du contrôle à la frontière une souscription d'une assurance médicale (qui peut également être souscrite par l'hébergeant) afin de couvrir d'éventuelles dépenses liées à la santé. L'assurance doit couvrir la totalité du séjour.

- **Documents afférents aux garanties de rapatriement : le billet de retour.** Ces documents doivent permettre à l'étranger qui pénètre en France d'assurer les frais afférents à son retour du lieu situé sur le territoire. La validité des garanties de rapatriement est appréciée par rapport à la durée et au lieu de séjour principal choisi par l'étranger. Il peut s'agir d'un billet de retour ou d'une attestation d'un établissement bancaire situé en France ou à l'étranger garantissant le rapatriement de l'intéressé au cas où celui-ci ne serait pas en mesure d'en assurer lui-même les frais. De plus, la personne qui désire se rendre en France doit également être en possession d'une attestation d'un opérateur d'assurance agréé pour des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France.

En cas d'absence de l'une ou l'autre de ces conditions d'entrée sur le territoire, la PAF peut notifier un refus d'entrée sur le territoire et la personne pourra être maintenue en zone d'attente le temps, pour l'administration, d'organiser son renvoi.

2/ L'enfermement en vue du refoulement aux frontières extérieures de l'espace Schengen en France – présentation de la zone d'attente et de la procédure

Lorsqu'elles ne sont pas admises à pénétrer sur le territoire français, les personnes qui se présentent aux frontières peuvent être maintenues dans une zone d'attente pendant une durée maximum de

vingt jours (sauf exception⁵²). Sont maintenues en zone d'attente les personnes (dont des mineurs isolés ou accompagnés de leur famille) auxquelles l'administration refuse l'accès en France et dans l'espace Schengen parce qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée et/ou sont suspectées d'être un « risque migratoire »⁵³, ou parce qu'elles demandent leur admission au titre de l'asile.

a- Définition

La zone d'attente est un espace physique, créé et défini par la loi du 6 juillet 1992, qui s'étend « des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle est délimitée par l'autorité administrative compétente. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier » (article L. 341-6 du CESEDA). Avant cette loi, il n'existait aucune base légale prévoyant le maintien des étrangers à la frontière. Concrètement, cet espace correspond à la zone sous douane dont l'accès est limité (également appelé zone dite « internationale » ou « zone d'accès réservé »). Il peut inclure des lieux d'hébergement « assurant des prestations de type hôtelier », comme pour la zone de l'aéroport de Roissy CDG. Dans d'autres zones d'attente, les personnes peuvent être maintenues dans des salles au sein des postes de police ou dans un hôtel situé à proximité de la zone⁵⁴.

En novembre 2021, le ministère de l'intérieur recensait 98 zones d'attente dans les aéroports, les ports et les gares desservant les destinations internationales. Elles peuvent être placées sous l'autorité de la police aux frontières (PAF), de la gendarmerie, de la police nationale ou de la douane. Les conditions de maintien dans ces zones d'attente sont très variables⁵⁵.

La création de zones d'attente mobiles et temporaires

Selon l'article L. 341-6 du CESEDA : « [...] Dans le cas où un groupe d'au moins dix étrangers est arrivé en France en dehors d'un point de passage frontalier, prévu au troisième alinéa de l'article L. 341-1, la zone d'attente s'étend, pour une durée maximale de vingt-six jours, du ou des lieux de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche. ». L'article L. 341-1 alinéa 3 du CESEDA précise quant à lui : « Il en est de même lorsqu'il est manifeste qu'un étranger appartient à un groupe d'au moins dix étrangers venant d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres. »

Le Conseil constitutionnel considère que cette disposition ne peut concerner que des personnes qui ont franchi les frontières extérieures de la France, mais en dehors des points de passage frontaliers où s'effectuent en général les contrôles des documents d'identité. La circulaire du 17 juin 2011 précise d'ailleurs que le placement dans cette zone d'attente extensible ne peut être envisagé que pour des

⁵² L'article L. 342-4 CESEDA prévoit que lorsque l'étranger non admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, soit entre les quatorzième et vingtième jours du maintien, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande.

⁵³ L'appréciation du « risque migratoire » est un élément central du contrôle des frontières sans être véritablement encadré ni défini – voir en ce sens Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, voir notamment partie « Les conséquences du « flair policier » pour les personnes maintenues en zone d'attente », p. 42 et suivantes.

⁵⁴ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020.

⁵⁵ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020, voir notamment partie « Tour de France des zones d'attente », p. 110 et suivantes.

personnes qui auraient franchi des frontières extérieures de l'espace « Schengen »⁵⁶. Le texte est très flou. Néanmoins, le juge judiciaire comme le juge administratif devraient être amenés à annuler des placements en zone d'attente abusifs, notamment concernant l'identification imprécise des membres d'un groupe, le caractère non récent de leur arrivée en France ou encore un périmètre de « découverte » qui pourrait être jugé excessif.

Il résulte désormais de la loi que la zone d'attente peut devenir un espace virtuel extensible, « transportable » ou « sac à dos ».

Sa création est possible sous les conditions suivantes : arrivée d'un « groupe » d'au moins dix étrangers ou étrangères, qui viennent manifestement d'arriver en France et qui se trouvent dans un même lieu ou dans des lieux distants de moins de dix kilomètres.

Elle s'étend alors du lieu de découverte du groupe au point de passage frontalier le plus proche... ce qui peut couvrir une surface très importante. Et le groupe devient dès lors « non admis » alors qu'il est déjà sur le sol français avec la possibilité d'être refoulé immédiatement.

En pratique, aucune zone d'attente temporaire n'avait été créée avant l'année 2018 qui a vu leur nombre fleurir dans les Outre-mer⁵⁷.

b- Qui peut être maintenu en zone d'attente ?

• Les personnes non admises

Les ressortissants étrangers, qu'ils soient soumis à visa ou pas, doivent justifier au moment du contrôle à l'entrée par la police aux frontières qu'ils remplissent toutes les conditions d'entrée en France ou dans l'espace Schengen, auquel cas, l'entrée sur le territoire leur sera refusée et ils pourront être placés en zone d'attente le temps d'organiser leur renvoi.

Lorsque la France est le premier point d'entrée dans l'espace Schengen, c'est-à-dire que la personne transite par la France pour se rendre dans un autre État de l'espace Schengen, la PAF vérifie que les conditions d'entrée dans le pays de destination sont remplies et, dans le cas contraire, l'entrée sur le territoire sera refusée et l'étranger pourra être placé en zone d'attente.

• Les personnes en transit interrompu

Il s'agit des personnes en transit pour se rendre dans un État situé « hors Schengen » et qui n'ont pu poursuivre leur voyage pour l'un des motifs suivants (article L. 341-1 alinéa 2 du CESEDA) :

- L'entreprise de transport a refusé de les acheminer vers leur pays de destination finale - faute de satisfaire aux conditions de voyage/conditions d'entrée dans ce pays ;
- La PAF anticipe d'éventuels refus d'entrée dans le pays de destination finale avec comme conséquence un refoulement vers la France ; en raison de ce risque de « ping-pong », la PAF ne permet pas aux personnes de poursuivre leur voyage, elle les renvoie vers le dernier lieu de provenance ou vers le pays d'origine ou, si ce renvoi n'est pas possible immédiatement, elle les place en zone d'attente ;

⁵⁶ CC, 9 juin 2011, n° 2011-631 DC.

⁵⁷ Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019](#), septembre 2020.

- Le pays de destination a refusé l'entrée à la personne qui fait désormais l'objet d'un refoulement en cascade.

Les compagnies aériennes, lourdement sanctionnées lorsqu'elles transportent une personne dont les documents de voyage ne sont pas en règle, refusent parfois d'embarquer des personnes du fait d'un doute sur la validité de leur passeport ou visa.

- **Les personnes en demande d'asile à la frontière**

Les personnes se présentant aux frontières peuvent également solliciter leur admission sur le territoire au titre de l'asile.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi Quilès en 1992 instaurant les zones d'attente, une procédure dérogatoire au droit commun est organisée à la frontière pour l'examen des demandes d'asile. Cette procédure « *d'admission sur le territoire au titre de l'asile* » est particulière, d'une part, parce qu'elle ne tend pas à reconnaître le statut de réfugié ou la protection subsidiaire (elle permet simplement d'autoriser l'entrée sur le territoire afin de déposer une demande d'asile), d'autre part, parce que la décision relève de la compétence du ministère de l'intérieur qui se prononce, au vu d'un avis émis par l'Ofpra, sur le caractère « *manifestement infondé* » de la demande.

La procédure relative aux demandes d'entrée sur le territoire au titre de l'asile a été modifiée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

Dès lors, le demandeur d'asile est maintenu « *le temps strictement nécessaire pour vérifier* :

- 1° *Si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre État en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement ;*
- 2° *Ou, si sa demande n'est pas irrecevable ;*
- 3° *Ou, si sa demande n'est pas manifestement infondée. »* (Article L. 351-1 du CESEDA).

Ce filtre privilégie le contrôle des « flux » migratoires au détriment de l'accueil et de la protection individuelle de milliers de personnes.

- **Les mineurs isolés aux frontières**

Aux frontières, les mineurs sont soumis à la même procédure que les majeurs en termes de possibilité d'entrer sur le territoire ou non. La situation d'un mineur accompagné est liée à celle de la personne qui l'accompagne. Les mineurs isolés quant à eux ne bénéficient pas des protections accordées sur le territoire. Les mineurs isolés peuvent donc également se voir refuser l'entrée sur le territoire et être enfermés en zone d'attente.

Le procureur de la République doit être avisé immédiatement par l'autorité administrative du placement en zone d'attente d'un mineur isolé et il doit lui désigner sans délai un administrateur *ad hoc* (AAH) (article L. 343-2 du CESEDA). L'AAH est chargé d'assister le mineur durant son maintien en zone d'attente et d'assurer sa représentation juridique dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien (article L. 343-2 du CESEDA)⁵⁸.

⁵⁸ Cette réforme était destinée à contrer une jurisprudence de la cour d'appel de Paris qui estimait que le maintien d'un mineur sans représentant légal était contraire à la loi en raison de son incapacité juridique (par exemple, CA Paris, 7 décembre 2004, *Haidara*).

La circulaire interministérielle du 14 avril 2005 définit la mission de l'AAH en précisant ses fonctions :

- Il est « *référant du mineur* » et son « *accompagnateur* » ;
- Il peut lui dispenser « *toute information nécessaire à la compréhension de la procédure* » et sur « *le rôle et les attributions de chacune des personnes* », « *de lui prodiguer un soutien moral* » ;
- Il doit l'informer « *des risques liés à son enrôlement dans les réseaux* », en lui fournissant notamment « *tous les éléments utiles sur le système français de protection de l'enfance qui pourra constituer pour lui, jusqu'à sa majorité, un appui, s'il est amené à vivre sur le territoire français* ».

Dans la pratique, la désignation de l'AAH peut être tardive alors que la Cour de cassation considère que tout retard dans la mise en œuvre de cette obligation, en l'absence d'une circonstance particulière, « *porte nécessairement atteinte aux intérêts du mineur* »⁵⁹. La cour d'appel de Paris a ainsi estimé que « *le délai de trente-deux minutes écoulé entre la notification des décisions administratives et la désignation de l'administrateur ad hoc ne répond pas aux exigences de l'article L. 221-5 [recodifié en article L. 343-2 du CESEDA], alors qu'aucune circonstance particulière n'est invoquée pour le justifier, ce qui rend la procédure irrégulière* »⁶⁰. Le fait de soumettre un mineur à une expertise médicale pour déterminer son âge ne permet pas non plus de retarder la désignation de l'AAH⁶¹.

De plus, l'AAH intervient souvent trop tardivement. Il est en effet absent (pour des raisons liées à la brièveté des délais et l'éloignement géographique des zones d'attente) lors de la première phase de la procédure où a lieu la notification des décisions de refus d'entrée et de placement en zone d'attente, que le mineur doit lui-même signer, en dépit de son incapacité juridique, et l'AAH ne peut, de fait, qu'exercer un contrôle *a posteriori* sur les documents signés. Ainsi, certains mineurs se trouvent sans assistance à des moments cruciaux de la procédure.

Les mineurs dont la minorité est contestée ne se voient désignés aucun AAH, et ne bénéficient donc d'aucune assistance.

Par ailleurs, la réforme de 2016 consacre le retour au « jour franc » systématique, mais uniquement pour les mineurs isolés « avérés » c'est-à-dire les mineurs pour lesquels la minorité n'aura pas été remise en cause par l'administration. Rappelons que le « jour franc » permet de ne pas être réacheminé pendant un délai de 24 heures. Depuis la loi de 2003, l'étranger doit demander explicitement le bénéfice du « jour franc » (article L. 332-2 et L. 333-2 du CESEDA). Ce dispositif fragilise considérablement ce qui constituait l'une des garanties essentielles de l'exercice effectif des droits pour l'ensemble des personnes maintenues. Depuis la réforme 2018, ce droit ne s'applique plus aux frontières terrestres et toujours pas à Mayotte.

c- La procédure de maintien en zone d'attente

• Notification du maintien en zone d'attente et des droits

Quelle que soit sa situation (non admis, demandeur d'asile ou transit interrompu), lorsqu'une personne est interpellée à la frontière, la PAF doit lui notifier deux décisions distinctes : un refus

⁵⁹ Cass. 1^{re} Civ., 22 mai 2007, n° 06-17.238.

⁶⁰ CA Paris, ord., 20 nov. 2010, n° 10/04889.

⁶¹ Cass. 1^{re} Civ., 6 mai 2009, n° 08-14.519.

d'admission sur le territoire, puis une notification de maintien en zone d'attente. Si elle demande son admission au titre de l'asile, elle se voit seulement notifier un procès-verbal d'enregistrement de la demande d'asile et une décision de maintien en zone d'attente.

Ces documents sont datés et précisent les raisons du placement (refus d'entrée, demande d'asile). La loi précise que le maintenu est informé de ses droits « *dans les meilleurs délais* »⁶².

Article L. 341-1 du CESEDA

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

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

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

Article L. 351-1 du CESEDA

« L'étranger qui demande à entrer en France au titre de l'asile peut être placé en zone d'attente selon les modalités prévues au titre IV à l'exception de l'article L. 341-1, le temps strictement nécessaire pour vérifier :

1° Si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre État en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement ;

2° Ou, si sa demande n'est pas irrecevable ;

3° Ou, si sa demande n'est pas manifestement infondée. »

Article L. 351-2 du CESEDA

« Le placement et le maintien en zone d'attente d'un mineur non accompagné, le temps strictement nécessaire à l'examen tendant à déterminer si sa demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, ne sont possibles que de manière exceptionnelle et seulement dans les cas prévus aux 1° et 2° de l'article L. 531-24, au 1° de l'article L. 531-26 et au 5° de l'article L. 531-27.»

Article L. 351-3 du CESEDA

« Lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dans le cadre de l'examen tendant à déterminer si la demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, considère que le demandeur d'asile, notamment en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec sa présence en zone d'attente,

⁶² Article L. 343-1 du CESEDA.

il y est mis fin. L'étranger est alors muni d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, une attestation de demande d'asile lui permettant d'introduire cette demande auprès de l'office. »

Article L. 332-2 du CESEDA

« La décision de refus d'entrée, qui est écrite et motivée, est prise par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.

La notification de la décision de refus d'entrée mentionne le droit de l'étranger d'avertir ou de faire avvertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. Elle mentionne le droit de l'étranger de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc dans les conditions prévues à l'article L. 333-2.

La décision et la notification des droits qui l'accompagne lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend.

Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs accompagnés ou non d'un adulte. »

Article L. 333-1 du CESEDA

« La décision de refus d'entrée sur le territoire français dont l'étranger fait l'objet peut être exécutée d'office par l'autorité administrative. »

Article L. 333-2 du CESEDA

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

L'étranger mineur non accompagné d'un représentant légal ne peut être rapatrié avant l'expiration du même délai.

Le présent article n'est pas applicable aux refus d'entrée notifiés à la frontière terrestre de la France. »

Article L. 352-3 du CESEDA

« La décision de refus d'entrée mentionnée à l'article L. 352-1 est écrite et motivée.

La notification de la décision de refus d'entrée mentionne le droit de l'étranger d'avertir ou de faire avvertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. Elle mentionne également le droit de l'étranger d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 352-4 et précise les voies et délais de ce recours. Elle mentionne aussi le droit de l'étranger de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc.

La décision et la notification des droits qui l'accompagne lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend.

Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs accompagnés ou non d'un adulte. »

Article L. 332-3 du CESEDA

« La procédure prévue à l'article L. 332-2 est applicable à la décision de refus d'entrée prise à l'encontre de l'étranger en application de l'article 6 du règlement 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016. Elle est également applicable lors de vérifications effectuées à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du même règlement. »

Concernant les droits des personnes maintenues en zone d'attente, l'article L. 341-3 prévoit la possibilité d'exercer certains droits et renvoie, pour le détail et les conditions, à l'article L. 343-1.

Tout étranger maintenu en zone d'attente, qu'il soit non admis, en transit interrompu ou demandeur d'asile, doit se voir reconnaître les droits énumérés par l'article L. 343-1 du CESEDA. Ces droits sont les suivants :

- avertir ou faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix ;
- refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc ;
- bénéficier de l'assistance d'un interprète et d'un médecin ;
- communiquer avec un conseil ;
- quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France ;
- les droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile (depuis la réforme de l'asile – juillet 2015).

Selon une jurisprudence bien établie de la Cour de cassation, les droits doivent être notifiés en même temps que les décisions administratives de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente⁶³. Ces droits doivent pouvoir être exercés de manière effective et immédiate dès le placement en zone d'attente.

La Cour de cassation est très exigeante sur ce point et veille à ce que cette durée de maintien jusqu'à la notification des droits soit la plus brève possible. Le délai écoulé doit être justifié par la nécessité pour l'administration de procéder aux diligences préalables au placement en zone d'attente comme les vérifications de l'authenticité des documents de voyage.

L'article 5.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui dispose que « *toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle* », doit être appliqué aux personnes privées de liberté en raison du refus de leur entrée sur le territoire ou de leur renvoi.

Les étrangers maintenus en zone d'attente font l'objet de traitements inégalitaires puisque pour des motifs identiques de placement en zone d'attente, l'issue de leur procédure sera différente selon les interventions dont ils auront pu bénéficier ou non (assistance de l'Anafé ou d'un avocat choisi) et selon les pratiques de la police aux frontières. D'autant que bon nombre de personnes ne comprennent pas, à défaut d'avoir été correctement informées, la procédure qui leur est appliquée.

- **Durée du maintien en zone d'attente et des droits**

Depuis la loi du 20 novembre 2007⁶⁴, le maintien en zone d'attente est prononcé par la PAF pour une durée initiale de quatre jours. Cette disposition, clairement destinée à répondre aux exigences de simple commodité de la PAF, permet de maintenir une personne pour une durée de quatre jours alors que précédemment, elle était de 48 heures, renouvelable une fois. La police aux frontières devait en effet procéder à la notification de la mesure de renouvellement pour une nouvelle période de 48 heures, après avoir recueilli l'accord du procureur de la République. L'augmentation de la durée de la

⁶³ Cass., 2^e Civ., 11 janvier 2001, n° 00-5006.

⁶⁴ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524004&dateTexte=&categorieLien=id>

première période du maintien en zone d'attente de 48 heures à quatre jours a eu pour effet de supprimer purement et simplement un tel contrôle.

Au terme de quatre jours et dans l'hypothèse où la personne est toujours en zone d'attente, l'administration sollicite du juge des libertés et de la détention l'autorisation de prolonger ce maintien pour huit jours au plus. À l'expiration de ce délai, l'administration peut à nouveau lui demander une prolongation « *exceptionnelle* », qui peut atteindre au maximum huit jours supplémentaires.

En principe et sauf exception⁶⁵, un étranger ne peut donc pas être maintenu plus de vingt jours au total.

Les étrangers sont dans une constante situation d'attente : attente que la PAF examine le dossier, attente de la prochaine présentation devant le juge, attente pendant la procédure d'asile à la frontière mais surtout attente d'une tentative d'embarquement qui peut survenir à tout moment.

- **Contrôle du juge judiciaire et du juge administratif en cours de maintien en zone d'attente**

Ces actes constituent des mesures administratives et c'est donc le juge administratif qui est compétent pour en apprécier la légalité. Cependant, le juge judiciaire se prononce dans une certaine mesure. La réforme 2018 prévoit le recours à la visio-audience sans consentement de la personne étrangère, dans les mêmes conditions pour les audiences administratives et judiciaires.

Le juge judiciaire

Pendant les quatre premiers jours en zone d'attente, l'étranger est maintenu sous le seul contrôle de l'administration. La loi prévoit l'intervention systématique du juge judiciaire, garant des libertés individuelles, dans la seule l'hypothèse où l'étranger se trouve toujours en zone d'attente quatre jours après son arrivée.

La PAF a donc toute latitude pour tenter de refouler l'étranger non admis pendant cette période, en dehors de tout contrôle juridictionnel. Si pour des raisons matérielles ou juridiques (notamment dans le cas où il n'a pas été statué sur la demande d'admission au titre de l'asile), l'étranger se trouve toujours en zone d'attente à cette échéance de quatre jours, le maintien peut être prolongé par le JLD à la demande de l'administration. Le JLD peut prolonger le maintien pour huit jours au plus. À l'expiration de ce délai, l'administration peut à nouveau lui demander une prolongation « *exceptionnelle* », qui peut atteindre au maximum huit jours supplémentaires. La décision du JLD peut faire l'objet d'un recours dans les 24 heures, qui n'est pas suspensif pour la personne maintenue en zone d'attente (elle peut faire l'objet d'un refoulement alors qu'elle a déposé un recours par exemple).

La question qui se pose devant le JLD est de savoir si, pour les huit jours à venir, il est justifié ou non que l'étranger souffre d'une atteinte à sa liberté individuelle en étant maintenu en zone d'attente. Le JLD évalue également si les droits fondamentaux et le délai de notification n'ont pas été malmenés par l'administration.

Le juge judiciaire n'est pas compétent pour se prononcer sur la demande d'asile en elle-même, ni sur la légalité du maintien initial en zone d'attente⁶⁶. Il est garant des libertés individuelles et apprécie la

⁶⁵ L'article L. 342-4 CESEDA prévoit que lorsque l'étranger non admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les six derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, soit entre les quatorzième et vingtième jours du maintien, celle-ci est prorogée d'office de six jours à compter du jour de la demande.

⁶⁶ Cass, 2^e Civ, 9 février 1994, *Bayemi* ; 20 janvier 2000, *Nzongia Wodongo* ; 26 février 2001, *Tourma* ; 7 juin 2002, *Wingi di Mawete*.

légalité du maintien en zone d'attente dans le sens où il constitue une limitation de la liberté d'aller et venir⁶⁷.

Le contrôle du juge administratif

Le juge administratif est compétent pour apprécier la légalité des différentes décisions prises par l'administration en matière de refus d'entrée sur le territoire, de maintien en zone d'attente et de refoulement. Il est également compétent pour le contentieux de la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

L'étranger qui se voit refuser l'entrée sur le territoire est informé qu'il peut former un recours en annulation dans un délai de deux mois devant la juridiction administrative.

Le droit à un recours suspensif⁶⁸ n'est reconnu - depuis 2007 - qu'aux seuls demandeurs d'asile. Rien n'est prévu pour les autres étrangers maintenus en zone d'attente, qu'ils soient non admis, en transit interrompu, mineurs isolés, étudiants, touristes, malades ou victimes de violences. Or, pour garantir le respect des droits de tous les étrangers aux frontières, toutes les décisions de police devraient pouvoir être soumises au contrôle d'un juge.

Actuellement, pour contester les décisions de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente, le seul recours qui pourrait être utile est le « référé », procédure d'urgence introduite devant le tribunal administratif compétent. Cependant, cette procédure présente des garanties procédurales largement insuffisantes puisqu'il n'y a « *pas d'effet suspensif de plein droit* », c'est-à-dire que les personnes peuvent être refoulées à tout moment et donc avant d'avoir pu saisir le juge ou avant que le juge n'ait rendu sa décision.

Or, en ne prévoyant pas un recours de plein droit suspensif pour les étrangers faisant l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire et d'une décision de maintien, la législation française est en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et a des conséquences graves sur la situation des étrangers maintenus.

- **La sortie de zone d'attente**

Selon l'article L. 341-1 du CESEDA, l'étranger maintenu en zone d'attente ne peut l'être que « *le temps strictement nécessaire à son départ* », et les demandeurs d'asile, quant à eux, sont maintenus « *le temps strictement nécessaire* » à l'examen de leur demande (article L. 351-1 du CESEDA). Déboutés de leur demande, ils changent de statut et deviennent à leur tour des « non admis », désormais maintenus le temps d'organiser leur renvoi.

L'admission sur le territoire : remise d'un visa de régularisation (sauf-conduit) et restitution des documents

L'étranger admis sur le territoire français à la sortie de la zone d'attente est en principe mis en possession d'un visa de régularisation, lui permettant d'y résider régulièrement pendant huit jours, notamment afin d'entreprendre les démarches nécessaires pour un établissement durable (visa de régularisation prévu à l'article L. 342-19 du CESEDA).

L'étranger qui quitte la zone d'attente peut réclamer la restitution de ses documents d'identité, de voyage, etc. Toutefois, dans la pratique, cette restitution n'est pas admise lorsque la PAF soupçonne

⁶⁷ Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1992, a estimé « *qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle. Le maintien en zone d'attente en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée a néanmoins pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne* ».

⁶⁸ Le recours suspensif a pour effet d'empêcher l'exécution d'une mesure ou d'une décision, tant qu'un juge n'a pas statué.

l'étranger d'avoir utilisé des faux documents. Il faut alors apporter des éléments démontrant leur authenticité.

Le refoulement

Le réacheminement s'effectue vers la ville de provenance⁶⁹. Il résulte des articles L. 333-3 et suivants, que, lorsque l'entrée en France est refusée à une personne non ressortissante d'un État membre de l'UE, l'entreprise de transport aérien, maritime, ferroviaire ou routier qui l'a acheminée est tenue de la réacheminer sans délai sur requête des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières, au point, c'est-à-dire à la ville (et non pas au pays), où elle a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou, en cas d'impossibilité, vers l'État qui a délivré le document de voyage avec lequel elle a voyagé ou en tout autre lieu où elle peut être admise. Ces mêmes dispositions s'appliquent lors d'un transit interrompu, si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou encore si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyée en France. Enfin, les frais de prise en charge de l'étranger pendant le délai nécessaire à son réacheminement ainsi que les frais de ce dernier incombent à l'entreprise qui l'a débarqué en France.

L'article L. 821-10 prévoit une amende allant jusqu'à 30 000 € en cas de non-respect de l'obligation de la compagnie de réacheminer la personne.

Pour l'application de ces mesures, la connaissance non seulement de la ville de provenance mais également du vol emprunté est déterminante. En cas de provenance ignorée, la PAF ne devrait pas pouvoir mettre à exécution une quelconque mesure de réacheminement et, au terme des vingt (-six) jours de maintien en zone d'attente, l'étranger devrait nécessairement être admis sur le territoire. En pareil cas, la police aux frontières mènera des enquêtes auprès des compagnies aériennes afin de pouvoir déterminer la provenance et la compagnie aérienne concernée.

Cependant, l'administration peut déroger à la règle d'un renvoi vers le pays de provenance. En effet, le renvoi peut également se faire à destination du pays d'origine, mais l'administration doit être en possession d'un passeport en cours de validité ou d'un laissez-passer délivré par les autorités consulaires qui ont procédé à toutes les démarches d'identification de la personne concernée. Dans ce cas, les frais de transport sont à la charge de l'État.

Au cours du maintien, la personne peut en principe partir à tout moment vers tout pays de son choix, à condition qu'elle y soit admissible et qu'elle possède la billetterie nécessaire (article L. 343-1 du CESEDA).

Lorsqu'une personne est refoulée, peu importe le motif pour lequel elle avait été placée en zone d'attente, elle sera quasi systématiquement remise aux autorités du pays de provenance dans lequel elle est renvoyée⁷⁰. Si elle est renvoyée avec escorte, celle-ci la remet aux autorités locales. Cependant, si le renvoi se fait sans escorte, il appartient à la compagnie aérienne de prévenir les autorités du pays de renvoi à qui le commandant de bord remettra à l'arrivée les documents de voyage de la personne et la procédure administrative, y compris parfois les documents de la procédure de demande d'asile en violation des principes attachés au droit d'asile.

Tout refoulement peut être générateur de risques de mauvais traitements dans le pays de provenance

⁶⁹ Transposition de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 – norme 3-35 de l'annexe 9.

⁷⁰ Pour les mineurs isolés étrangers, le ministère de l'intérieur s'est engagé à ne les renvoyer uniquement vers le pays d'origine si les garanties sont suffisantes dans le pays de retour (reprise en charge par le représentant légal notamment) et sous escorte. Mais cet engagement n'est pas toujours respecté, la police aux frontières ayant des pratiques différentes d'une zone d'attente à une autre.

ou d'origine. Ainsi, les personnes peuvent se retrouver en grandes difficultés : renvoyées sans documents d'identité/de voyage car considérés comme faux et donc conservés par la PAF, incarcération, renvoi en cascade jusqu'au pays d'origine où des craintes sont invoquées, renvoi vers un réseau de traite, situation de grande précarité, etc. La PAF n'a alors aucun contrôle sur ce qu'il peut advenir de la personne à son arrivée et sur la remise effective des documents. Puisque la loi prévoit que l'étranger est maintenu le temps d'organiser son départ, seul cet objectif compte pour l'administration.

En zone d'attente, le refoulement peut donc intervenir à tout moment, pour les adultes comme pour les mineurs. Or la loi française prohibe toutes les formes d'éloignement forcé à l'égard de mineurs. La situation faite aux mineurs placés en zone d'attente est en contradiction flagrante avec ce principe de protection de l'enfance.

Le placement en garde à vue

Tout refus d'embarquer constitue, au sens de la loi, une soustraction à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée, prohibée par l'article L. 821-5 du CESEDA. Toute personne maintenue en zone d'attente qui tente de faire échec à une mesure de réacheminement ou qui ne communique pas les informations nécessaires permettant à la police aux frontières de réacheminer la personne maintenue vers son pays d'origine, provenance ou vers tout pays où elle serait légalement admissible encourt une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. À cette peine de prison peut s'ajouter ou se substituer une peine d'interdiction du territoire français d'une durée n'excédant pas trois ans (articles L. 821-3 et suivants du CESEDA). Cette mesure, si elle est prononcée à titre principal, entraînera automatiquement le placement en centre de rétention administrative (CRA) en vue de son éloignement du territoire. Si elle est assortie d'une peine de prison ferme, l'étranger sera en principe placé en CRA à la fin de sa détention.

L'étranger peut alors être déféré au Parquet et présenté devant le tribunal correctionnel, et en pratique il est le plus fréquemment jugé dans le cadre des comparutions immédiates⁷¹.

Une nouvelle pratique est observée depuis janvier 2018 à Roissy. En 2018, la préfecture de Seine-Saint-Denis a pris une obligation de quitter le territoire français (OQTF) avec placement en CRA à l'encontre de 331 personnes qui avaient été placées en garde à vue à l'issue de leur maintien en zone d'attente de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. Dans son avis du 28 juin 2019, n° 426666, le Conseil d'État a estimé que même si la personne étrangère est placée en garde à vue dans des locaux ne dépendant pas de la zone d'attente, et se trouve donc admise, de fait, sur le territoire, l'article L. 812-1 du CESEDA n'est pas applicable, en ce sens que le préfet ne peut sanctionner le séjour irrégulier au motif d'une entrée irrégulière. En revanche, pour le Conseil d'État, le préfet peut prendre une OQTF fondée sur l'irrégularité de l'entrée de l'intéressé sur le territoire européen, sur le fondement de l'article L. 814-1 du CESEDA.

Mais cette possibilité n'est réservée que dans l'hypothèse où la personne :

- est en situation de transit (ce qui exclut les placements en garde à vue des personnes déboutées de leur demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile et qui refusent d'embarquer après ce refus) ;
- n'a pas exprimé le souhait d'entrer sur le territoire ;

⁷¹ Rapport Anafé, [*Du placement en zone d'attente... au tribunal correctionnel, campagne d'observation des audiences des comparutions immédiates à Bobigny*](#), février 2006.

- l'entrée sur le territoire ne résulte que du placement en garde à vue ;
- la garde à vue a été décidée en raison du refus d'être rapatrié.

Les circonstances de fait justifiant l'OQTF se rattachent donc directement à « l'irrégularité de son entrée sur le territoire européen », la régularité de l'entrée étant ici appréciée au seul regard des documents exigés par le code frontière Schengen.

d- L'asile à la frontière : la demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile

- **Le droit de demander l'entrée sur le territoire au titre de l'asile**

Selon le CESEDA, le maintien d'un demandeur d'asile en zone d'attente ne se justifie que « *le temps strictement nécessaire à l'examen du caractère manifestement infondé de sa demande* ».

Article L. 351-1 du CESEDA « *L'étranger qui demande à entrer en France au titre de l'asile peut être placé en zone d'attente selon les modalités prévues au titre IV à l'exception de l'article L. 341-1, le temps strictement nécessaire pour vérifier : si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre État en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, ou, si sa demande n'est pas irrecevable, ou, si sa demande n'est pas manifestement infondée.* »

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. Cette procédure est distincte par nature de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, qui ne peut être engagée qu'à partir du moment où le demandeur d'asile à la frontière se trouve sur le territoire. C'est le ministère de l'intérieur qui est compétent pour refuser l'entrée à un étranger qui a demandé à bénéficier du droit d'asile (article R. 352-1 du CESEDA).

Article L. 352-1 du CESEDA

« **La décision de refuser l'entrée en France à un étranger qui se présente à la frontière et demande à bénéficier du droit d'asile ne peut être prise que dans les cas suivants :**

1° L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre État en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par ce règlement avec d'autres États ;

2° La demande d'asile est irrecevable en application de l'article L. 531-32 ;

3° La demande d'asile est manifestement infondée.

Constitue une demande d'asile manifestement infondée une demande qui, au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves. »

Article L. 352-2 du CESEDA

« **Sauf dans le cas où l'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre État, la décision de refus d'entrée ne peut être prise qu'après consultation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, qui rend son avis dans un délai fixé par voie réglementaire et**

dans le respect des garanties procédurales prévues au titre III du livre V. L'office tient compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile.

L'avocat ou le représentant d'une des associations mentionnées à l'article L. 531-15, désigné par l'étranger, est autorisé à pénétrer dans la zone d'attente pour l'accompagner à son entretien dans les conditions prévues au même article.

Sauf si l'accès de l'étranger au territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public, l'avis de l'office, s'il est favorable à l'entrée en France de l'intéressé au titre de l'asile, lie le ministre chargé de l'immigration. »

Article L. 351-4 du CESEDA

« L'étranger autorisé à entrer en France au titre de l'asile est muni sans délai d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, une attestation de demande d'asile lui permettant d'introduire sa demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. »

Article L. 352-4 du CESEDA

« L'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et, le cas échéant, d'une décision de transfert mentionnée à l'article L. 572-1 peut, dans les quarante-huit heures suivant la notification de ces décisions, en demander l'annulation au président du tribunal administratif. Aucun autre recours ne peut être introduit contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile et, le cas échéant, contre la décision de transfert.

Le président, ou le magistrat qu'il désigne à cette fin parmi les membres de sa juridiction ou les magistrats honoraires inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 222-2-1 du code de justice administrative, statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

L'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné à cette fin le concours d'un interprète. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office. »

Article L. 352-5 du CESEDA

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

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

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

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

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

Article L. 352-6 du CESEDA

« Le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cette fin peut, par ordonnance motivée, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ou entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance. »

Article L. 352-8 du CESEDA

« La décision de refus d'entrée au titre de l'asile et, le cas échéant, la décision de transfert ne peuvent être exécutées avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant leur notification ou, en cas de saisine du président du tribunal administratif, avant que ce dernier ou le magistrat désigné à cette fin n'ait statué.

Les dispositions du titre IV sont applicables. »

Article L. 341-1 du CESEDA

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

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

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

Article L. 351-2 du CESEDA

« Le placement et le maintien en zone d'attente d'un mineur non accompagné, le temps strictement nécessaire à l'examen tendant à déterminer si sa demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, ne sont possibles que de manière exceptionnelle et seulement dans les cas prévus aux 1° et 2° de l'article L. 531-24, au 1° de l'article L. 531-26 et au 5° de l'article L. 531-27. »

Article L. 351-3 du CESEDA

« Lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dans le cadre de l'examen tendant à déterminer si la demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, considère que le demandeur d'asile, notamment en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec sa présence en zone d'attente, il y est mis fin. L'étranger est alors muni d'un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, l'autorité administrative compétente lui délivre, à sa demande, une attestation de demande d'asile lui permettant d'introduire cette demande auprès de l'office. »

Article L. 343-1 du CESEDA

*« L'étranger placé en zone d'attente est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. **Il est également informé des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile.** Ces informations lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend. Mention en est faite sur le registre mentionné au second alinéa de l'article L. 341-2, qui est élargi par l'intéressé.*

En cas de placement simultané en zone d'attente d'un nombre important d'étrangers, la notification des droits mentionnés au premier alinéa s'effectue dans les meilleurs délais, compte tenu du nombre

d'agents de l'autorité administrative et d'interprètes disponibles. De même, dans ces mêmes circonstances particulières, les droits notifiés s'exercent dans les meilleurs délais. »

La notion de manifestement infondé

La demande manifestement infondée serait une évidence négative : *ce n'est pas à première vue et sans aucun doute possible une demande d'asile*. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, il n'existait aucune définition légale du « manifestement infondé » et il fallait se tourner vers la jurisprudence pour mieux cerner les contours de la notion.

En théorie, l'examen du caractère manifestement infondé ou non d'une demande d'asile ne devrait consister à vérifier que de façon sommaire si les motifs invoqués par le demandeur correspondent à un besoin de protection (au sens le plus large : par référence aux critères énoncés par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, mais également à l'asile territorial (protection subsidiaire) introduit en France par la loi du 11 mai 1998 ou toute autre forme de considération humanitaire)⁷².

S'inspirant d'une jurisprudence du Conseil d'État⁷³, la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 *relative à la réforme du droit d'asile* définit une demande d'asile manifestement infondée comme étant « *une demande qui, au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves* ».

La CNCDH estime que « *l'appréciation de recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère « manifestement infondé » de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécution invoquées par l'intéressé* »⁷⁴.

Cependant, la pratique est très éloignée de cette théorie et de la jurisprudence. Il ressort en effet de la motivation de bon nombre des avis rendus par l'Ofpra et décisions du ministère de l'intérieur que l'examen des demandes d'asile à la frontière s'apparente fréquemment à une prédétermination du statut de réfugié. Mais alors même qu'un examen au fond semble bien être pratiqué à la frontière comme si les demandeurs d'asile se trouvaient sur le territoire, l'administration ne va pourtant pas au bout de cette logique et pratique un filtre préalable "à deux vitesses". Les officiers de la Mission de l'asile aux frontières de l'Ofpra puis le ministère de l'intérieur se bornent en effet souvent à examiner la demande au regard des seules dispositions de la Convention de 1951 alors que l'article L. 512-1 du CESEDA prévoit également la possibilité d'accorder la protection subsidiaire.

Il arrive fréquemment que les officiers de l'Ofpra considèrent que le récit n'est pas crédible et permet de remettre en cause la réalité des menaces, persécutions ou discriminations alléguées. Or, les conditions matérielles et psychologiques de l'entretien, le caractère directif de l'interrogatoire auquel peuvent se livrer certains agents et les erreurs d'interprétariat empêchent de regarder les propos des personnes comme plausibles. Contrairement à un demandeur d'asile sur le territoire, qui est libre et a le temps de rassembler des éléments, voire des preuves, pour préparer son entretien, la situation d'un demandeur d'asile à la frontière est toute autre. En zone d'attente, tout va très vite pour ces personnes qui sont enfermées, qui viennent d'arriver et qui sont pour beaucoup encore sous le choc de ce qu'elles ont fui.

⁷² TA Paris, 4^e section, 5 mai 2000, *Avila Martinez c/ ministère de l'intérieur*.

⁷³ CE, 28 novembre 2011, n° 343248.

⁷⁴ CNCDH, *Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France adopté par l'Assemblée plénière du 29 juin 2006*, paragraphe 8.

- **La procédure de demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile**

L'étranger qui sollicite l'asile à la frontière peut le faire dès son arrivée ou à tout moment durant son maintien en zone d'attente auprès de la PAF. La demande doit obligatoirement être prise en compte et la PAF dresse un procès-verbal de demande d'admission au titre de l'asile. C'est le ministère de l'intérieur qui prend la décision finale. La demande doit être « individuelle et personnelle ».

Le demandeur est alors maintenu le temps strictement nécessaire pour vérifier :

- Si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre État,
- Si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée.

Article L. 351-3 du CESEDA

« Lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dans le cadre de l'examen tendant à déterminer si la demande d'asile n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, considère que le demandeur d'asile, notamment en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec sa présence en zone d'attente, il y est mis fin. »

La notion de vulnérabilité pour les demandes d'asile à la frontière

L'Ofpra peut considérer que la vulnérabilité d'un demandeur d'asile à la frontière, par exemple en raison de sa minorité ou du fait qu'il a été victime de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec le maintien en zone d'attente. Dans ce cas, la personne est admise sur le territoire avec un visa de régularisation de huit jours. Cette modification donne un large pouvoir à l'administration, qui pourrait a priori décider de l'admission sur le territoire de tout demandeur d'asile vulnérable. En pratique, cette disposition reste floue et semble laisser une large part de la décision à la subjectivité.

Une distinction entre vulnérabilité objective et vulnérabilité subjective est opérée :

- La vulnérabilité objective est celle pouvant être détectée par toute personne intervenant auprès de la personne concernée (PAF, association, etc.),
- La vulnérabilité subjective est celle portant sur le fond de la demande d'asile, détectable uniquement par l'Ofpra.

La vulnérabilité est entendue par l'Ofpra comme entraînant pour la personne demandeuse d'asile l'incapacité à s'exprimer et à exprimer son récit de vie. Dans une telle situation, l'Ofpra peut donc décider de « déclasser » et de faire sortir la personne de la zone d'attente. À la frontière, le texte précise que toute personne habilitée à intervenir dans le lieu privatif de liberté peut alerter l'Ofpra d'une situation avec l'accord du demandeur. Il s'agirait donc de la PAF en premier lieu mais l'Anafé (de même que les avocats, les AAH ou d'autres associations) peut aussi signaler une situation de vulnérabilité à l'Ofpra.

Une fois la vulnérabilité détectée, l'Ofpra mettrait fin à la procédure à la frontière pour rentrer dans une procédure normale pour les personnes sur le territoire. L'entretien pourra être reculé dans le temps, plusieurs entretiens pourront être effectués, un accès à des soins spécifiques pourra être mis en place. Un psychiatre pourra également accompagner la personne demanderesse d'asile lors de son entretien. À la frontière, cela signifie avant tout la fin du maintien en zone d'attente. Ce n'est

que suite à l'entretien, et donc après instruction de la vulnérabilité, que l'Ofpra décidera la mise en œuvre des garanties procédurales particulières.

La demande enregistrée est transmise aux officiers de la MAF (Mission de l'asile aux frontières) de l'Ofpra. Ces officiers sont chargés d'entendre les demandeurs d'asile qui se présentent aux frontières. L'objet de cet entretien est de connaître les motifs de la demande du requérant et de déterminer si elle n'est pas manifestement infondée.

A Roissy, les entretiens sont réalisés sur place, en ZAPI 3. Dans les autres zones d'attente, l'entretien se fait par visioconférence. En effet, dans sa décision n° 428178 du 27 novembre 2020, le Conseil d'État a mis fin à l'usage du téléphone pour mener les entretiens avec l'Ofpra – pourtant alors encore la règle dans la plupart des zones d'attente (hors Orly et Marseille) – en considérant que « *le législateur, compétent pour prévoir le principe d'un entretien personnel entre le demandeur d'asile et les services de l'OFPRA et les garanties qui s'y attachent, a entendu permettre que, dans les cas tenant à l'éloignement géographique ou à la situation particulière du demandeur et par exception au principe qu'elles fixent, l'entretien personnel avec le demandeur puisse se dérouler par des moyens de visioconférence, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'article 11 du décret attaqué, qui modifie les dispositions de l'article R. 213-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de permettre que l'entretien personnel d'un demandeur d'asile se présentant à la frontière puisse être mené par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides en recourant seulement à un moyen de communication téléphonique, est contraire aux dispositions de l'article L. 723-6 du même code et à en demander l'annulation* ».

Le CESEDA prévoit que l'entretien doit en principe se dérouler en présence physique de l'officier. Une exception est toutefois admise dans le cas des personnes privées de liberté (R. 531-16 du CESEDA). Dans ce cas, l'Ofpra peut procéder via un moyen de communication audio-visuelle (i.e. visioconférence). Les locaux doivent avoir été préalablement agréés par une décision du directeur de l'Ofpra.

Depuis la décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020 susmentionnée, le Directeur général de l'Ofpra a pris plusieurs décisions ayant agréé de nombreuses zones d'attente à l'utilisation de la visioconférence, sans considération des spécificités matérielles de chaque zone d'attente et sans s'assurer des mesures mises en œuvre afin de garantir la confidentialité des locaux agréés⁷⁵.

Depuis 2015, a également été introduit dans le CESEDA le droit d'être accompagné à l'entretien avec la présence d'un tiers. Avec ce droit (article L. 352-2 du CESEDA), l'organisation en zone d'attente a été modifiée depuis 2015 via la mise en place d'un système de convocation avec un délai de convocation d'au moins 4 heures avant l'entretien. Les mineurs isolés accompagnés par leur administrateur *ad hoc* peuvent également bénéficier de la présence du tiers à la demande de l'administrateur.

Selon l'Ofpra, en 2020, le délai moyen de traitements des demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile a été de 3,1 jours calendaires⁷⁶.

Après audition, l'Ofpra émet un avis écrit et motivé et le transmet au ministère de l'intérieur.

⁷⁵ Dans une décision du 11 mai 2021, l'Ofpra habilite la zone d'attente de l'aéroport de Bâle-Mulhouse à la visioconférence. Sont désormais agréées les zones d'attente de Bâle-Mulhouse, Lyon-Bron, Lyon St Exupéry, Marseille Le Canet, Nantes Atlantique, Nice Côte d'Azur, Orly, Toulouse-Blagnac, Réunion Roland-Garros et les locaux relevant de la police aux frontières qui lui sont rattachés.

⁷⁶ Ofpra, *A l'écoute du monde*, Rapport d'activité 2020, p. 20.

Le ministère de l'intérieur prend ensuite la décision. Il décide :

- Si le demandeur doit être transféré dans un autre État membre. Toute décision de transfert peut faire l'objet d'un recours suspensif (article L. 352-4 du CESEDA).
- Si la demande est irrecevable ou non. Toute décision d'irrecevabilité peut faire l'objet d'un recours suspensif (article L. 352-4 du CESEDA).
- Après consultation de l'avis de l'Ofpra⁷⁷, il prend une décision sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande :
 1. Soit il autorise l'entrée sur le territoire au titre de l'asile. Il est alors mis fin au maintien en zone d'attente et l'étranger se voit délivrer un visa de régularisation valable huit jours lui permettant de se rendre en préfecture et de déposer sa demande d'asile ;
 2. Soit il juge que la demande d'asile est manifestement infondée. Un refus d'admission au titre de l'asile, qui doit être écrit et motivé, est alors notifié par la PAF et l'étranger devient un « non admis ». Le refus est en principe accompagné de la décision motivée du ministère de l'intérieur, impliquant le refoulement de l'étranger, le plus souvent vers le pays de provenance. Un recours suspensif contre cette décision est possible dans un délai de quarante-huit heures (article L. 352-4 du CESEDA).

Le demandeur d'asile débouté ne peut donc pas être renvoyé ou transféré dans les 48 heures suivant la notification de la décision du ministère. Mais, au-delà de ce délai impératif, plus aucun recours n'est possible. Cela implique que le recours contre la décision de refus d'entrée au titre de l'asile ou de transfert doit impérativement être présenté dans les 48 heures.

L'obligation de déposer une requête « *motivée* » en français, combinée avec la possibilité de rejet « *par ordonnance* » des recours « *ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ou entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance* », n'améliore pas de manière substantielle la faculté pour les personnes étrangères d'exercer un recours puisque la requête doit ainsi comporter des arguments juridiques pointus.

En l'état actuel, personne n'est en mesure d'aider les personnes concernées dans un délai aussi bref : il n'y a pas de permanence d'avocats en zone d'attente et, l'Anafé fonctionne avec des bénévoles et n'assure pas de permanences (à Roissy ou téléphonique) tous les jours. La plupart des personnes ne peuvent pas mettre en œuvre leur droit à un recours et peuvent être refoulés sans avoir pu défendre leur cause devant un juge.

On notera à cet égard qu'une difficulté supplémentaire peut se poser s'agissant des informations dont dispose le requérant pour contester la décision qui lui a été opposée. Tout d'abord, il n'a pas d'interprète à disposition pour traduire la décision de refus et le compte-rendu de l'entretien Ofpra, tous deux remis en français. De plus, les requérants ne sont pas systématiquement destinataires des notes prises au cours de la conduite de l'entretien, élément pourtant essentiel à la rédaction d'un recours.

Surtout, le délai de 48 heures commence à courir à partir de l'heure indiquée sur le procès-verbal de notification de la décision du ministère de l'intérieur. Cependant, le juge administratif peut déclarer recevable une requête qui aurait été déposée au-delà du délai de 48 heures lorsque le compte-rendu n'a pas été remis au requérant en même temps que la décision ministérielle.

⁷⁷ A noter que l'avis de l'Ofpra n'est pas contraignant pour le ministère de l'intérieur, sauf s'il s'agit d'un avis positif (en l'absence de menace grave à l'ordre public).

Après la question de la recevabilité, le juge administratif se prononce sur la requête. Il peut décider :

- Que la personne peut entrer sur le territoire au titre de l'asile. Dans ce cas, est alors mis fin au maintien en zone d'attente et l'étranger se voit délivrer un visa de régularisation valable huit jours lui permettant de se rendre en préfecture et de déposer sa demande d'asile.
- Que la personne ne peut pas entrer sur le territoire au titre de l'asile. Dans ce cas, la personne en demande d'asile passe, pour l'administration, dans la catégorie des personnes non admises sur le territoire, un refus d'entrée est notifié à la personne (si elle a demandé l'asile dès son arrivée à la frontière) et son maintien en zone d'attente se prolonge. La personne peut, à partir de là, être refoulée vers son pays de provenance à n'importe quel moment.

A noter que l'article L. 352-9 du CESEDA prévoit que « *Le jugement du président du tribunal administratif ou du magistrat désigné par lui est susceptible d'appel dans un délai de quinze jours devant le président de la cour administrative d'appel territorialement compétente ou un magistrat désigné par ce dernier. Cet appel n'est pas suspensif* ». Le caractère non suspensif de la procédure en appel limite celle-ci à un effet purement théorique. Une fois que le tribunal administratif aura rendu sa décision en première instance, la PAF pourra procéder au réacheminement ou au transfert sans attendre la décision de la cour administrative d'appel qui interviendra en pratique dans un délai excédant largement la durée légale de maintien fixée à vingt jours.

Si le jugement est rendu à l'audience, les motifs ne sont en pratique transmis qu'ultérieurement (plusieurs jours après) au risque que la personne soit éloignée avant de les recevoir.

Plus restrictif encore, une jurisprudence de la cour administrative d'appel considère qu'une fois que la personne est sortie de zone d'attente, elle ne peut plus contester la décision du ministère de l'intérieur sans priver sa requête d'objet⁷⁸.

La procédure Dublin à la frontière

L'État membre responsable de la demande d'asile en application du chapitre III du règlement Dublin III⁷⁹ de juin 2013 peut être déterminé à la frontière (depuis la réforme de 2015). Or, les délais maximum de détermination de la responsabilité d'un État membre sont manifestement incompatibles avec la durée légale du maintien en zone d'attente.

Les articles 21, 22, 23, 25 et 29 du règlement prévoient des délais de détermination de la responsabilité d'un État pour traiter une demande d'asile incompatibles avec la durée légale de maintien en zone d'attente (ce sont les mêmes délais que ceux de la rétention qui s'appliquent).

L'article 29 du règlement de Dublin III prévoit un délai de transfert de 6 mois à partir du moment où l'État saisi accepte de prendre en charge la demande. Or, un tel délai ne correspond pas aux délais de maintien en zone d'attente. De plus, l'application du règlement Dublin en ZA ne fait pas l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif. En effet, une possibilité de recours suspensif est ouverte aux demandeurs d'asile concernés, dans les mêmes conditions restrictives que les requêtes en annulation des décisions de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile (article L. 352-4 du CESEDA).

En pratique, la procédure Dublin est le plus souvent déclenchée à la frontière lorsque le demandeur d'asile est titulaire d'un visa valide délivré par un autre État membre.

⁷⁸ CAA Paris, 21 octobre 2019, n° 18PA03469.

⁷⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF>

III. LE RÉTABLISSEMENT DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES ET SES IMPACTS AUX FRONTIÈRES FRANÇAISES

Depuis novembre 2015, les autorités françaises ont rétabli et prolongé les contrôles aux frontières intérieures. Les textes, que ce soient ceux européens, n'ont en effet pas prévu qu'un tel cadre s'inscrive dans une si longue durée. C'est d'ailleurs ce qu'est venu affirmer la CJUE le 26 avril 2022⁸⁰ en démontrant l'illégalité de cette pratique. La conséquence étant des violations des droits fondamentaux des personnes.

1/ Quelles sont les procédures applicables (ou non) aux frontières intérieures dans un contexte de RCFI ?

a- Le choix des autorités françaises : l'application de la procédure de refus d'entrée sur le territoire

Dès 2015, dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, la France a notifié l'instauration de points de passage autorisés (PPA) sur lesquels des contrôles d'identité et des conditions d'entrée sur le territoire ont été mis en place par les autorités 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24⁸¹. Ces PPA visent à la fois les frontières intérieures terrestres, aéroportuaires, maritimes et ferroviaires.

Les services de la PAF y notifient des refus d'entrée aux personnes étrangères qui se voient refuser l'entrée sur le territoire (procédure encadrée par les articles L. 330-1 à L. 333-5 du CESEDA).

Aux frontières intérieures terrestres, ces refus d'entrée (mises en œuvre par les forces de l'ordre dès l'été 2015 dans les Alpes-Maritimes) ont pris la suite des réadmissions simplifiées prévues dans le cadre des accords bilatéraux de la France avec ses États voisins, notamment l'Italie et l'Espagne.

Pour justifier ce recours à la procédure de refus d'entrée aux frontières intérieures dans un contexte de RCFI, les autorités françaises se sont fondées sur l'article 32 du code frontières Schengen.

Article 32 du CFS

« Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II [« Contrôles aux frontières extérieures et refus d'entrée »] s'appliquent *mutatis mutandis*. »

Or, cet article ne précise pas ce que sont des « *dispositions pertinentes* ».

Les autorités françaises ont donc pris le parti d'appliquer aux frontières intérieures terrestres la procédure de refus d'entrée, procédure jusque-là mise en œuvre aux frontières extérieures de l'espace Schengen (et non pour des personnes étant déjà entrées sur le territoire de l'espace Schengen)⁸².

Cela a été intégré dans le droit national par la loi de septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* (article L. 213-3-1 du CESEDA dans son ancienne version, partiellement abrogé depuis et actuel article L. 332-3).

⁸⁰ Voir Partie I, p. 26-27.

⁸¹ Dans les faits, tous les PPA ne sont pas contrôlés de manière systématique ni sans discontinuer, certains PPA étant plus contrôlés que d'autres.

⁸² Voir la partie II.

Ainsi, le RCFI en France a des conséquences pour l'ensemble des frontières françaises, qu'elles soient aéroportuaires, ferroviaires, terrestres ou maritimes.

Les impacts du RCFI en zone d'attente

Le rétablissement des contrôles aux frontières a aussi des conséquences notables en zone d'attente. Depuis 2015, les permanences de l'Anafé suivent des personnes maintenues en zone d'attente qui ne l'étaient pas jusque-là : personnes en provenance d'États de l'espace Schengen mais aussi des ressortissants européens. La crise sanitaire mondiale liée au covid-19 a d'ailleurs vu le nombre de ressortissants européens maintenus en ZA considérablement augmenter.

Tout d'abord, à l'image des contrôles renforcés pour des vols en provenance d'un État hors Schengen considéré comme « à risque migratoire », des « vols Schengen » sont également ciblés. Les vols en provenance de Grèce ou d'Italie semblent être particulièrement surveillés. Ces contrôles s'inscrivent dans la continuité de la « *gestion essentiellement policière* » des migrations que l'Union européenne impose à ces deux pays par l'intermédiaire de l'approche *hotspots*⁸³.

Ensuite, la PAF exige, pour des personnes résidant dans un État de l'espace Schengen, de justifier des mêmes conditions que les personnes en provenance d'un État 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 États membres de l'espace Schengen, or aujourd'hui, ce principe de libre circulation est largement remis en cause. Il est donc demandé à ces personnes de justifier des conditions d'entrée sur le territoire comme si elles provenaient d'une frontière extérieure (voir les conditions mentionnées ci-dessus). Ce qui n'était pas le cas jusqu'au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures puisque le contrôle des conditions d'entrée dans l'espace Schengen était effectué par la police du premier pays d'entrée.

Enfin, 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'États 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 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 État de l'espace Schengen.

b- L'impact du juge européen sur les procédures mises en œuvre aux frontières intérieures

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 demeure une frontière intérieure et ne peut être considérée comme une frontière extérieure de cet espace⁸⁴.

Prenant acte de cet arrêt de la CJUE, le Conseil d'État a, par décision du 27 novembre 2020, annulé l'article L. 213-3-1 du CESEDA (ancienne version de l'actuel article L. 332-3) et, par conséquent, la possibilité de notifier des refus d'entrée aux frontières intérieures terrestres aux personnes

⁸³ Migreurop, [Des hotspots au cœur de l'archipel des camps](#), octobre 2016.

⁸⁴ CJUE, 19 mars 2019, *Préfet des Pyrénées-Orientales/Abdelaziz Arib*, n° C-444/17.

interpellées dans une borne de 10 km en-deçà d'une telle frontière dans un contexte de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures⁸⁵.

Les juridictions ont pris acte de cette décision du Conseil d'État⁸⁶.

Cependant, la question de la possibilité de notifier des refus d'entrée aux personnes interpellées aux PPA dans le contexte de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures fait toujours débat. En effet, suite à la décision du Conseil d'État de novembre 2020, le législateur n'a pris acte qu'en partie de cette décision en supprimant la possibilité de notifier des refus d'entrée aux personnes interpellées dans une borne de 10 km en-deçà d'une frontière intérieure terrestre dans un contexte de RCFI mais en maintenant la possibilité de notifier des refus d'entrée aux frontières intérieures dans ce même contexte. Depuis, les autorités françaises estiment donc pouvoir notifier des refus d'entrée aux personnes interpellées aux PPA mis en place dans le cadre du RCFI.

Article L. 213-3-1 du CESEDA [abrogé]

« En cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures prévue au chapitre II du titre III du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), les décisions mentionnées à l'article L. 213-2 peuvent être prises à l'égard de l'étranger qui, en provenance directe du territoire d'un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, a pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre sans y être autorisé et a été contrôlé dans une zone comprise entre cette frontière et une ligne tracée à dix kilomètres en deçà. Les modalités de ces contrôles sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

Article L. 332-3 du CESEDA

« La procédure [de refus d'entrée] prévue à l'article L. 332-2 est applicable à la décision de refus d'entrée prise à l'encontre de l'étranger en application de l'article 6 du règlement 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016. Elle est également applicable lors de vérifications effectuées à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du même règlement. »

Saisi par plusieurs associations dont l'Anafé de la question dans le cadre d'un contentieux initié dans le contexte de la recodification du CESEDA entrée en vigueur le 1^{er} mai 2021, le Conseil d'État, par décision du 24 février 2022, a décidé de ne pas trancher et de renvoyer la question suivante à la CJUE : *« 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 Etat 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 ? »*⁸⁷.

Au fur et à mesure, les arrêts de la CJUE de 2019 et de 2022 sont venus conforter les dénonciations portées depuis des années par les associations et les autorités indépendantes de défense des droits, à savoir, l'illégalité des pratiques des autorités françaises. Dès lors, il est légitime d'envisager que les

⁸⁵ CE, 27 novembre 2020, n° 428178.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ CE, 24 février 2022, n° 450285 et 450288.

refus d'entrée appliqués aux frontières intérieures par les autorités françaises seraient dépourvus de base légale.

Reste à attendre la position de la CJUE à ce sujet.

Une frontière aux contours flous

L'ensemble des débats autour de la possibilité ou non de notifier des refus d'entrée aux frontières intérieures terrestres, que ce soit dans une borne de 10 km ou aux PPA, illustre de manière plus générale les enjeux de la définition même de la frontière, voire son instrumentalisation pour servir des politiques migratoires attentatoires aux droits fondamentaux.

Les textes juridiques demeurent flous à ce sujet, laissant une large marge d'interprétation aux autorités. D'une frontière ligne, l'administration parle désormais une zone frontière, faite de points entourés de zones de rayonnements, avec pour conséquence la possibilité, pour les autorités, de justifier des contrôles sur presque tout le territoire.

A titre illustratif, lors d'une rencontre avec la préfecture des Hautes-Alpes en juillet 2021, la préfète a précisé que les PPA seraient entourés de zones de rayonnement autour desquels les contrôles seraient justifiés et que ces PPA seraient reliés entre eux, créant une nouvelle ligne frontière.

2/ Les faits : des violations systémiques des droits des personnes aux frontières intérieures terrestres en toute impunité

Le RCFI tel que mis en œuvre par les autorités françaises est, au regard du droit européen, illégal du fait de sa durée excessive. Par conséquent, les procédures qui en découlent sont illégales. Mais, elles demeurent mises en œuvre par les autorités françaises, en toute impunité et sans respect des garanties procédures prévues par le droit français.

a- Des contrôles discriminatoires

Au-delà des contrôles effectués aux PPA (7j/7, 24h/24), des zones de contrôles mobiles peuvent également être déployées à la frontière, dans les gares, sur les sentiers de randonnées, sur les routes et les autoroutes.

Le contrôle d'identité « Schengen » permet de vérifier le respect des obligations liées aux titres et documents d'identité et de voyage. Il peut avoir lieu dans une zone située à moins de 20 kilomètres de la frontière terrestre séparant la France d'un pays limitrophe (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg et Suisse). Si le contrôle a lieu sur l'autoroute ou dans un train, la zone s'étend jusqu'au 1^{er} péage ou l'arrêt après les 20 kilomètres. Le contrôle peut être effectué dans un port, un aéroport ou une gare et ses abords accessible au public et ouverte au trafic international. Le contrôle ne peut pas être pratiqué plus de 12 heures consécutives dans un même lieu et ne peut pas être systématique. Depuis la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure*, des contrôles d'identité peuvent également être effectués dans un rayon de 10 kilomètres autour de certains ports et aéroports sur le territoire.

Le CFS rappelle, dès ses premiers articles, le principe de non-discrimination qui doit être respecté par les forces de l'ordre lors des contrôles. Le droit français prohibe également les pratiques discriminatoires. La Cour de cassation condamne régulièrement les contrôles aux faciès⁸⁸.

Or, en pratique, les constats des associations sont ceux de pratiques discriminatoires dans la manière de procéder au contrôle : seules les personnes racisées sont contrôlées⁸⁹. Malgré les dénonciations des associations et les instances de protection des droits humains, les pratiques discriminatoires à la frontière franco-italienne et à la frontière franco-espagnole ne cessent pas.

De plus, la régularité des contrôles peut être soulevée, en raison du manque de précisions sur le fondement légal du contrôle, évoquant rapidement les questions de terrorisme quand la question leur est posée.

b- Des procédures de refus d'entrée expéditives

Aux frontières intérieures terrestres, ce sont souvent les services interpellateurs (gendarmes mobiles, CRS ou militaires) qui commencent à remplir les documents relatifs à la procédure de refus d'entrée et ce, dès l'interpellation, alors qu'ils n'ont pas la compétence pour réaliser cet acte. Les personnes se voient ensuite remettre un refus d'entrée par des policiers de la PAF, refus d'entrée remis aux personnes sans vérification par la PAF des situations individuelles ni entretien individuel dans une langue comprise par la personne.

Les procédures sont ainsi expéditives, sans examen individuel ni approfondi des situations des personnes, sans accès systématique à un interprète, sans notification des droits dont celui de faire une demande d'asile à la frontière, sans accès aux soins ni à un contact avec des proches ou un conseil.

Les procédures expéditives aux frontières franco-italienne et franco-espagnole

A la frontière franco-italienne haute, les personnes conduites au poste de la PAF de Montgenèvre témoignent souvent de la notification d'un refus d'entrée sans qu'elles n'aient eu d'information sur la procédure. Concrètement, les personnes témoignent généralement avoir dû donner leur nom, prénom, nationalité et date de naissance puis d'avoir dû signer un document sans obtenir d'informations sur le document en question. Si certains exemplaires de refus d'entrée sont rédigés à la fois en anglais et en français, cela ne peut venir remplacer un interprétariat officiel, dans une langue comprise par les personnes. De plus, rien ne vient préciser si la personne concernée sait lire l'anglais. Des témoignages recueillis, il ressort au contraire que les personnes se voient remettre un refus d'entrée sans compréhension de la procédure à leur rencontre. Certaines personnes ont témoigné avoir eu accès à un interprète par téléphone pour l'ensemble des personnes interpellées en même temps, sans respect de la confidentialité et de l'examen individuel des situations. De plus, les personnes témoignent régulièrement du refus, par les forces de l'ordre, d'accès à un médecin. Sans information sur leurs droits, les personnes n'ont pas non plus accès à l'exercice de leur droit au recours contre cette décision administrative.

A la frontière franco-italienne basse, à Menton, le caractère expéditif de la procédure et les violations des droits sont d'autant plus flagrants qu'un nombre significatif de personnes ne rentrent même pas dans les locaux de la PAF de Menton. Conduites au poste, elles demeurent souvent sur le trottoir ou dans le véhicule les ayant transportées du lieu d'interpellation au poste avant de se

⁸⁸ CCas. Civ. 1, 9 novembre 2016, [arrêts n° 1239, 1241, 1244 et 1245](#).

⁸⁹ Voir à titre d'exemple : <https://www.facebook.com/watch/?v=201925798636922>. Voir également, Anafé, *Persona non grata*, op. cit.

voir remettre un refus d'entrée. Et pour les personnes conduites au poste, elles n'y restent que quelques minutes seulement. Il n'y a pas d'entretien individuel, ni d'examen de la situation de la personne, ni informations sur les droits. S'agissant de l'interprétariat, les témoignages recueillis évoquent des pratiques fluctuantes : parfois pas d'interprète, parfois un interprète par téléphone pour tout un groupe de personnes en même temps, parfois un interprète par téléphone pour une seule personne avec un échange de seulement quelques minutes se résumant à demander à la personne de signer le refus d'entrée sans plus d'informations. De plus, s'il est souvent fait mention des compétences des forces de l'ordre en langues étrangères par l'administration afin de prouver un respect du droit à l'interprétariat, cela ne peut permettre une effectivité des droits, le traducteur et le fonctionnaire auteur de l'acte administratif se confondant alors. Les personnes sont ensuite soit directement refoulées vers l'Italie, notamment en journée, soit conduites dans des lieux privés de liberté avant leur refoulement vers l'Italie. Là encore, toute possibilité d'exercer un droit au recours est impossible.

A la frontière franco-espagnole, notamment dans la région d'Hendaye, les constats tirés d'observations sont là-encore flagrants en termes de procédures expéditives et irrégulières : notifications de refus d'entrée par des gendarmes (qui ne disposent pas de la compétence administrative pour ce faire), notifications de refus d'entrée en quelques minutes dans un hall de gare avant un refoulement en train, notifications de refus d'entrée sur le capot d'une voiture de police avant un refoulement en voiture, etc.

Ainsi, si toute personne qui fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire devrait se voir reconnaître les droits énumérés par l'article L. 332-2 du CESEDA, aux frontières intérieures terrestres, les observations et les témoignages recueillis par l'Anafé et ses partenaires associatifs – mais également des autorités administratives indépendantes telles que la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des droits – font état de procédures expéditives, sans respect des garanties procédurales prévues⁹⁰.

La fin du jour franc aux frontières intérieures terrestres

La loi du 10 septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* a inséré un régime dérogatoire aux frontières terrestres en cas de RCFI.

Cette loi a ainsi supprimé, lors de la notification de refus d'entrée aux frontières intérieures terrestres, le bénéfice du droit au jour franc (soit le droit de ne pas être refoulé dans les 24 heures suivant la notification du refus d'entrée), que ce soit pour les adultes mais aussi pour les mineurs isolés (qui bénéficient automatiquement de ce droit aux frontières extérieures et aux frontières intérieures autres que celles terrestres).

Les refus d'entrée notifiés aux frontières intérieures terrestres de la France sont donc illégaux.

c- Des violations décomplexées du droit d'asile

Le droit de demander l'asile découle du droit international⁹¹. En droit français, il a valeur constitutionnelle et constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA.

⁹⁰ CNCDH, [Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne](#), 19 juin 2018 ; CGLPL, [Rapport de visite : 3 au 5 septembre 2018 Rapport de visite des locaux de la police aux frontières de Menton \(Alpes-Maritimes\) – 3ème visite](#).

⁹¹ [Convention de 1951 relative au statut des réfugiés](#).

En droit européen, la directive UE 2013/32 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale encadre les mesures générales à transposer en droit national par les États membres concernant les demandes d'asile. Par ailleurs, toujours en droit européen, le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 précise les critères de détermination de l'État responsable, les procédures de saisine et de transferts et les garanties offertes à la personne (en particulier un entretien individuel prévu à l'article 5 et un recours effectif prévu à l'article 27 du règlement).

En droit français, c'est l'article L. 351-1 du CESEDA qui prévoit que toute personne qui souhaite déposer une demande d'asile en France doit voir sa demande enregistrée et examinée. Seul le ministère chargé de l'immigration peut prendre une décision de refus d'entrée⁹².

En conséquence, il appartient aux services de la police aux frontières, saisis d'une demande d'asile à la frontière de saisir l'autorité compétente qu'est le ministre de l'intérieur afin qu'il procède à l'examen de celle-ci, soit en demandant à l'Ofpra de procéder à son audition afin de statuer sur le caractère irrecevable ou manifestement infondée de la demande d'asile, soit en mettant en œuvre les dispositions du règlement dit Dublin en saisissant les autorités de l'Etat membre qu'il estime responsable d'une demande de prise ou de reprise en charge selon les articles 20 à 25 du règlement 604/2013/UE du 26 juin 2013.

Seul le ministre peut prendre une décision de refus d'admission au titre de l'asile et quand bien même, l'examen de la demande d'asile relèverait de la responsabilité d'un autre État membre, en raison de l'entrée régulière ou irrégulière de la personne ou de l'introduction d'une telle demande dans ce pays, le transfert ne peut se faire que dans le cadre prévu par le règlement 604/2013 et les dispositions nationales. Or, il ressort des dispositions des articles 3, 4, 5, 26 et 27 du règlement que si un demandeur d'asile qui introduit une demande d'asile (y compris à la frontière ou dans une zone de transit) et qu'un autre État membre est responsable de l'examen de sa demande, il appartient au premier État membre, après avoir informé l'intéressé de l'application du règlement et l'avoir entendu au cours d'un entretien individuel, de saisir l'État membre responsable d'une demande de prise ou de reprise en charge et en cas d'accord expresse ou implicite, de notifier à l'intéressé une décision de transfert motivée en fait et en droit, susceptible d'un recours effectif.

Par décision du 8 juillet 2020, le Conseil d'État a rappelé que : « *Dès lors, les services de la police aux frontières étaient tenus, comme il est dit au point 10, d'enregistrer cette demande et d'en saisir le ministre de l'intérieur, sans pouvoir refuser l'entrée sur le territoire à Mme G. et son enfant au motif mentionné sur la décision de refus, au demeurant non signée par la requérante, de l'absence de document d'identité, motif qui, en dépit de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures terrestres de la France, n'est pas opposable à un demandeur d'asile se présentant à la frontière. Le ministre de l'intérieur fait il est vrai valoir en défense que la décision contestée par Mme G. aurait pu également être fondée sur les dispositions de l'article 6 du règlement 2016 /399 mentionné au point 10, qui permettent de s'opposer à l'entrée du territoire de ressortissants d'un pays tiers en cas de menace pour la santé publique, ainsi que sur les dispositions des circulaires du Premier ministre en date des 18 mars, 15 avril et 12 mai 2020 interdisant l'accès au territoire français des ressortissants étrangers de pays non membres de l'Union européenne de l'espace Schengen ou du Royaume-Uni pour limiter la propagation du Covid 19. Toutefois, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme pouvant faire obstacle, durant cette période, au dépôt des demandes d'asile, l'enregistrement des demandes d'asile s'étant au demeurant poursuivi dans les cas relevant d'une urgence particulière. Elles ne peuvent, par suite, justifier la décision de refus d'entrée sur le territoire opposé à la requérante. 12. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'en refusant l'entrée sur le territoire à Mme G. et*

⁹² Voir partie II.

son enfant, l'autorité administrative a porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, qui constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative »⁹³.

Ces dispositions s'appliquent à toutes les frontières, indépendamment de la voie d'arrivée et de l'existence ou non d'une zone d'attente. Elles s'appliquent donc aux frontières intérieures terrestres de la France.

Or, en pratique, aux frontières intérieures terrestres de la France, les constats sont éloignés de ces rappels théoriques. Depuis 2015, les associations, dont l'Anafé ⁹⁴, 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. De nombreux témoignages attestent également de refus explicites d'enregistrement de la demande d'asile par la PAF.

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 d'échanges avec la préfecture des Alpes-Maritimes, le refus d'enregistrer des demandes d'asile à la frontière franco-italienne, et notamment au poste de la PAF de Menton, a été affirmé à plusieurs reprises et ce, malgré la jurisprudence. Les autorités françaises affirment même que, les personnes étant en provenance d'Italie, elles doivent demander l'asile dans cet État européen au titre du règlement Dublin. Certes, selon la procédure dite « procédure Dublin »⁹⁵, la demande d'asile d'une personne peut être examinée par le premier pays d'entrée sur le territoire européen. Mais cette procédure est plus complexe. Selon chaque situation, il existe des critères afin de déterminer le pays en charge d'examiner la demande d'asile. L'examen des situations familiales des personnes doit notamment être effectué par les autorités. Des conditions en termes de durée de présence dans un État peuvent également influencer sur la détermination de l'Etat responsable. Et, surtout, l'Etat responsable doit accepter que la personne lui soit transférée. Pour cela, plusieurs délais sont précisés dans les textes et, en cas d'absence de réponse, la personne peut rester sur le territoire où elle se trouve pour demander l'asile.

Enfin, si la procédure Dublin est prévue à la frontière, son application ne peut pas se passer d'une étape : l'enregistrement de la demande d'asile. Car c'est uniquement après la prise en compte d'une demande d'asile que la procédure Dublin peut être, ou non, enclenchée. Et, dans tous les cas, il ne revient pas aux services de la PAF de décider de la mise en œuvre d'une telle procédure, leur rôle devant se border à enregistrer la demande d'asile de l'intéressé, de permettre à cette dernière d'exercer son droit et de la diriger vers les services compétents pour le suivi de la procédure (Ofpra et ministère de l'intérieur).

L'asile à la frontière : frontière ou territoire ?

A la frontière franco-italienne haute, à Montgenèvre, à quelques reprises, la PAF de Montgenèvre, en lien avec la préfecture des Hautes-Alpes, a notifié à des personnes ayant émis le souhait de demander l'asile des laissez-passer pour pouvoir se rendre à Marseille, ville où se trouve la SPADA

⁹³ Conseil d'État, juge des référés, 8 juillet 2020, n° 440756.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ Règlement UE n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

la plus proche, pour y demander l'asile sur le territoire.

Si ces rares situations illustrent les incohérences des autorités françaises entre application d'un cadre légal lié à la frontière et application du cadre légal prévu sur le territoire, ils démontrent surtout que les autorités françaises peuvent respecter le droit d'asile. Elles décident délibérément de ne pas le respecter dans la majorité des cas.

d- La violation du principe de protection des enfants isolés

Aux termes de l'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.* »

L'intérêt supérieur de l'enfant est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA.

En droit de l'UE, les États partie doivent prendre les mesures nécessaires afin de protéger cet intérêt.

Dans le cas de l'entrée sur le territoire, si le règlement 2016/99/UE du 9 mars 2016 prévoit à l'article 6 de son annexe que les mineurs franchissant la frontière extérieure sont soumis aux mêmes contrôles à l'entrée et à la sortie que les adultes, conformément au présent règlement, il précise que : « *Dans le cas de mineurs qui voyagent non accompagnés, les gardes-frontières s'assurent, par une vérification approfondie des documents de voyage et des autres documents, que les mineurs ne quittent pas le territoire contre la volonté de la (des) personne(s) investie(s) de l'autorité parentale à leur égard.* »

En droit interne, 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 que « *lorsqu'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal n'est pas autorisé à entrer en France, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc* ».

Surtout, le principe de minorité est déclaratif, la parole des mineurs doit donc être prise en compte : les personnes n'ont pas l'obligation de produire des documents faisant état de leur minorité.

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 : « *La décision portant refus d'entrée en France d'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal et la décision de renvoi de ce dernier dans le pays de l'Union européenne dans lequel il a transité doivent être entourées des garanties particulières qu'appelle l'attention primordiale qui doit être accordée à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant.* »⁹⁶.

En cas de doute concernant la minorité d'un enfant, le tribunal administratif de Nice a, de plus, rappelé que ce doute doit profiter au mineur : « *Si le préfet des Alpes-Maritimes indique que les fonctionnaires réalisent un examen individuel et approfondi des situations, il n'apporte, toutefois, **aucun élément, alors que la décision de refus d'entrée est peu circonstanciée et ne détaille pas, en tout état de cause, les conditions dans lesquelles le requérant a été entendu, permettant de lever le doute qui subsiste sur l'âge du requérant et qui doit donc profiter à l'intéressé.** Il n'est, en l'espèce, ni établi ni même allégué par le préfet des Alpes-Maritimes que le procureur de la République aurait été immédiatement avisé pour qu'il désigne un administrateur ad hoc ni que le président du Conseil départemental aurait été immédiatement informé afin de lui permettre d'évaluer la situation du requérant. L'autorité administrative*

⁹⁶ TA Nice, 22 janvier 2018, n° 1800195.

ne s'est pas davantage préoccupée des conditions dans lesquelles le requérant serait pris en charge en Italie. »⁹⁷.

Or, dans les faits, depuis 2015, les associations intervenant à la frontière franco-italienne constatent une série de violations des droits des enfants, qu'ils soient accompagnés ou non d'un adulte⁹⁸.

S'agissant plus spécifiquement des enfants isolés, malgré des modifications des pratiques à partir de 2018 avec une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) de certains mineurs depuis le poste de la PAF de Menton et celui de la PAF de Montgenèvre, les pratiques de contestation de la minorité, de procédures de refus d'entrée expéditives et sans présence d'un AAH, de non prise en compte de la volonté de demander l'asile de certains mineurs et de refoulement vers l'Italie perdurent, sans respect des garanties procédurales.

e- Enfermer en toute illégalité

• La liberté fondamentale d'aller et venir

Selon une jurisprudence constitutionnelle établie de longue date, « *la liberté individuelle constitue l'un des principes fondamentaux garantis par les lois de la République, et proclamés par le Préambule de la Constitution de 1946, confirmé par le Préambule de la Constitution de 1958* »⁹⁹. Aux termes des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. [...] La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.* »

Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a admis que « *la liberté d'aller et venir est un principe à valeur constitutionnelle* »¹⁰⁰.

En outre, selon l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

- a) S'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;*
- b) S'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;*
- c) S'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;*
- d) S'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;*

⁹⁷ TA de Nice, 7 février 2020, n° 2000570.

⁹⁸ 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 \(frontières franco-italienne, franco-espagnole et franco-britannique\)](#), octobre 2020.

⁹⁹ CC, 12 janvier 1977, n° 76-75 DC, cons. 1 à 5.

¹⁰⁰ CC, 12 juillet 1979, n° 79-107 DC ; CC, 13 mars 2003, n° 2003-467 DC ; CC, 19 janvier 2006, n° 2005-532 DC.

- e) *S'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;*
- f) *S'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. »*

Par souci de respect du droit international, le législateur national est venu encadrer les procédures relatives aux lieux privatifs 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 (prévues aux articles L. 740-1 à L. 744-17 du CESEDA) ou, à la frontière, de mesures de privation de liberté en zone d'attente (prévues aux articles L. 340-1 à L. 343-11 du CESEDA).

- **Les constats des associations en termes de privation de liberté à la frontière franco-italienne**

Depuis 2015, à la frontière franco-italienne, les associations dont l'Anafé¹⁰¹ constatent en effet des pratiques de privation de liberté illégales, sans cadre légal, pour des durées pouvant régulièrement excéder 10 heures et dans des conditions indignes. Ces locaux privatifs de liberté peuvent prendre diverses formes selon les lieux concernés.

Au poste de la PAF de Menton

Au poste de la PAF de Menton, deux espaces servent à la privation de liberté des personnes interpellées à proximité de la frontière et à qui l'entrée sur le territoire français a été refusée, en attente de leur refoulement vers l'Italie.

Le premier, destiné en théorie aux hommes seuls et majeurs, est constitué de quatre constructions modulaires de type « algecos » de 15 m² chacun, formant un U accolé au poste de la PAF de Menton et créant, en leur centre une cour de 6 m² fermée par une porte métallique donnant sur la rue. La cour est recouverte d'une grille anti-évasion. Trois sanitaires chimiques sont situés dans la cour. Un robinet est présent sur un mur, à hauteur de hanche, semblable aux robinets extérieurs dans les jardins. Il n'y a aucun lavabo. Les structures modulaires comportent des bancs métalliques collés à trois parois. Il n'y a pas de chaise, pas de matelas. La nuit, il n'y a pas de lumière à l'intérieur. Des détecteurs de mouvement situés à l'extérieur du poste de la PAF et des projecteurs situés dans la rue peuvent éclairer la cour mais sans que les personnes enfermées puissent maîtriser cet éclairage. Un système de climatisation réversible est présent dans les constructions modulaires mais est souvent défaillant. La cour est fermée à clé et sous vidéo surveillance.

Un autre espace se situe dans l'enceinte du poste et est dénommé « salle d'attente » par les forces de l'ordre. Il est utilisé pour la privation de liberté des femmes, des mineurs isolés et des familles. Il s'agit d'une pièce d'environ 30 m² comportant des bancs en métal (sur le modèle des bancs métalliques situé dans des gares ou dans des aéroports) et étant équipée d'un WC à la turque et d'un point d'eau avec une vasque. La salle est fermée à clé et sous surveillance vidéo.

Quel que soit l'espace dans lequel les personnes sont enfermées, les témoignages des personnes victimes de ces pratiques de détention arbitraire convergent. Toutes parlent de conditions inhumaines. De fait, les conditions de maintien sont déplorables : blocs modulaires avec mobiliers très

¹⁰¹ 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.

sommaires voire inexistantes, pratiques aléatoires concernant la possibilité d'avoir accès à un système de chauffage ou de climatisation, pas de couvertures, sanitaires dans des états d'hygiène déplorable ou défectueux, etc. La séparation hommes / femmes et majeurs / mineurs n'est pas toujours respectée. Les bagages et effets personnels des personnes enfermées sont bien souvent laissés dans un local donnant sur la rue, dont la porte reste ouverte, sans système de consigne permettant d'assurer que chaque personne puisse retrouver ses effets personnels. Les besoins élémentaires des personnes ne sont que très peu pris en compte. Ainsi, les témoignages reviennent très régulièrement sur l'absence de nourriture et d'eau en quantité suffisante.

Des autorités indépendantes ont constaté les mêmes faits. Ainsi, dans un rapport faisant suite à une visite des locaux de la PAF de Menton à la fin de l'année 2018, le CPT considérait que les conditions matérielles d'enfermement dans les locaux pouvaient porter atteinte à la dignité des personnes : « *La délégation a estimé que les conditions matérielles de séjour dans ces locaux pouvaient porter atteinte à la dignité des personnes qui y étaient placées* »¹⁰².

Au poste de la PAF de Montgenèvre

Au poste de la PAF de Montgenèvre, la privation de liberté s'effectue dans une construction modulaire de type « algecos » située dans une cour grillagée au sein de l'enceinte du poste (double grillage), à l'arrière. Il n'existe pas de local permettant d'assurer une séparation entre les hommes, les femmes, les familles et les mineurs isolés enfermés. Selon les témoignages de personnes y ayant été privées de liberté, des espaces au sein du poste de la PAF peuvent être utilisés à cet effet, sans que cela ne soit systématique.

La construction modulaire, d'environ 20 m², comprend du mobilier sommaire (quelques chaises, lits et tables). Il n'y a pas de point d'eau à l'intérieur. Un espace sanitaire avec un toilette et un lavabo est présent à l'extérieur du local. En mars 2018, la CNCDH¹⁰³ constate que le local de privation de liberté correspond à : « *Un bâtiment modulaire derrière les locaux de la PAF, sans point d'eau, avec une cabine de toilettes de chantier à l'extérieur (sous un mètre de neige lors de la visite de la CNCDH). A l'intérieur, trois bancs d'école et quelques couvertures* ». Concernant l'accès à la nourriture, selon la CNCDH : « *Le commandant de la PAF a répondu qu'il utilisait les stocks dont il disposait pour les gardes à vue et qu'il n'avait pas de budget affecté* ».

Depuis 2018, la pratique de privation de liberté à la PAF de Montgenèvre a été aléatoire. Avant 2019, les forces de l'ordre françaises privaient de liberté les personnes interpellées notamment la nuit avant de les refouler en Italie au petit matin. Depuis, les personnes demeurent privées de liberté au poste de la PAF de Montgenèvre jusqu'à l'arrivée de la police italienne afin de procéder à leur refoulement vers l'Italie, d'où le fait qu'elles soient enfermées toute la nuit.

En gare de Menton Garavan

Au 1^{er} étage de la gare de Menton Garavan, un local a été mis à disposition des forces de l'ordre françaises par la SNCF afin d'y maintenir les personnes interpellées. Il s'agit d'une pièce servant également de bureau. Des barreaux ont été installés à la fenêtre. Des sanitaires sont présents, servant pour les forces de l'ordre.

¹⁰² [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.

¹⁰³ CNCDH, [Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne](#), 19 juin 2018.

Cet espace est vétuste, comme a pu le constater Michèle Rivasi (députée européenne) lors d'une visite en mars 2018. Lors d'une précédente visite, en 2017, Esther Benbassa avait pour sa part constaté l'enfermement de personnes.

Ce local peut être utilisé comme lieu d'enfermement de manière aléatoire. Entre 2016 et 2017, la pratique de privation de liberté de personnes interpellées dans les trains avant leur transfert vers le poste de la PAF de Menton Pont Saint-Louis était récurrente. Des personnes, notamment des mineurs isolés, pouvaient également y être privées de liberté pour des durées variables avant un refoulement direct par train. Depuis 2018, cette pratique semble plus aléatoire, dépendant notamment des forces de l'ordre présentes en gare et/ou du nombre de personnes interpellées (au-delà de 6 personnes interpellées, les forces de l'ordre doivent réaliser plusieurs trajets pour les amener au poste de la PAF de Menton, du fait du nombre de places disponibles dans les fourgonnettes). Dans l'attente de leur transfert, les personnes peuvent être enfermées au 1^{er} étage de la gare.

Zone d'attente ou pas zone d'attente ?

En gare de Modane, une zone d'attente a été créée par arrêté préfectoral le 7 juin 1995. Cette zone d'attente a été réactivée par un arrêté du 10 mars 2016¹⁰⁴.

Selon l'article L. 341-1 du CESEDA : « *L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être placé dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ.* »

Une gare internationale est définie comme une gare ferroviaire ouverte au trafic international, c'est-à-dire, reliant la France avec un ou plusieurs autres États. Modane, gare desservant des trains en provenance et à destination d'Italie, est par conséquent une gare internationale. À la frontière franco-italienne, d'autres gares internationales existent et notamment celle de Menton Garavan, gare desservant chaque jour, là-aussi, des trains à destination et en provenance d'Italie.

Il est donc possible de créer une zone d'attente sur une frontière ferroviaire dès lors que les personnes peuvent y faire l'objet de refus d'entrée, dans une gare internationale telle que Modane par exemple. Cependant, à Menton Garavan, il n'y a pas de zone d'attente.

Selon l'article L. 331-1 du CESEDA : « *Conformément à l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), les frontières intérieures sont les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des Etats membres, leurs aéroports pour les vols intérieurs ainsi que leurs ports maritimes, fluviaux et lacustres pour les liaisons régulières intérieures par transbordeur. Les frontières extérieures sont les frontières terrestres, y compris fluviales et lacustres, des Etats membres, leurs frontières maritimes ainsi que, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures, leurs aéroports, ports fluviaux, maritimes et lacustres.* »

Par conséquent, une zone d'attente peut être créée dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international et ce, qu'elle soit située à une frontière intérieure ou à une frontière extérieure. Cette possibilité de créer des zones d'attente aux frontières ferroviaires date de la loi du 27 décembre 1994, complétée par un arrêté ministériel du 4 mai 1995 désignant les gares ferroviaires ouvertes à

¹⁰⁴ Pour plus de détails sur la zone d'attente de Modane, voir le rapport d'observation de l'Anafé, [Refuser l'enfermement](#), p. 149-154.

l'échelle internationale.

Or, si la gare de Modane est mentionnée sur cette liste, tout comme celles de Cerbère et d'Hendaye pour la frontière franco-espagnole ou encore, de Nice, la gare de Menton Garavan n'y est pas. À noter par ailleurs que, dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, l'ensemble de ces gares constituent des PPA sur lesquels, selon l'administration française, il est possible de notifier des refus d'entrée aux personnes interpellées et dépourvues des conditions d'entrée sur le territoire pour les forces de l'ordre.

Seule la gare de Modane dispose donc d'une zone d'attente, ce qui n'est pas le cas dans les autres gares désignées comme ouvertes au trafic l'international. Or, lors d'une visite de la zone d'attente en mars 2022, à la question de la définition de la gare de Modane, la PAF a répondu à l'Anafé qu'il s'agissait d'une frontière terrestre, justifiant ainsi le fait que le droit au jour franc ne s'applique pas dans cette zone d'attente. Dans le même temps, les autorités françaises expliquent qu'il ne peut y avoir de zone d'attente en gare de Menton Garavan car il ne peut y avoir de zone d'attente sur une frontière terrestre.

A la gare de Menton Garavan, les autorités françaises estiment qu'il n'est pas possible de créer une zone d'attente, cette gare étant, selon eux, non pas une frontière ferroviaire mais une frontière terrestre. Si la définition de la frontière terrestre par les autorités françaises demeure floue, la lecture du rapport des services de la CGLPL suite à leur visite de la PAF de Menton de septembre 2017 fait tomber de surprise. Il est en effet possible d'y apprendre que la gare de Menton Garavan aurait fait l'objet d'un arrêté de création d'une zone d'attente temporaire dans le cadre de la COP-21 en novembre 2015, sans que ce statut ne soit clarifié par la suite¹⁰⁵.

Au péage du tunnel de Fréjus

Au tunnel de Fréjus, sur le sol italien, des locaux ont été mis à disposition des forces de l'ordre françaises et italiennes par la société de péage. Ces locaux sont situés en plein milieu de la plateforme de péage du côté italien de la frontière. À noter que le tunnel de Fréjus constitue un PPA dit « inversé » (sur le sol italien et non français) instauré dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en France, en novembre 2015.

Les effectifs de la PAF de Modane y sont mobilisés pour effectuer le contrôle des véhicules, notamment des bus, en provenance d'Italie. Les passagers dépourvus de documents d'identité ou de conditions d'entrée sont invités à descendre, récupérer leurs sacs et attendre qu'une procédure de refus d'entrée leur soit notifiée. La police italienne de la commune de Bardonecchia vient ensuite chercher les personnes. Le délai d'attente pour les personnes peut varier de quelques minutes à plusieurs heures quand ce n'est pas toute la nuit pour les personnes interpellées en soirée. Par ailleurs, certaines personnes interpellées en gare de Modane peuvent également être ramenées au niveau de ce péage pour remise aux autorités italiennes après une attente qui peut, là aussi, varier de quelques minutes à plusieurs heures.

Entre l'interpellation et la remise aux autorités italiennes, les personnes sont privées de liberté dans un local mis à disposition, par la société de péage, de la PAF de Modane, la police italienne, les douanes française et italienne. Ce local, d'environ 40 m², comporte uniquement des bureaux et des bancs / chaises. Selon les informations recueillies par l'Anafé, plus de 20 personnes peuvent y être

¹⁰⁵ Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Rapport de visite des locaux de la police aux frontières de Menton – 2^{ème} visite, op. cit.*, p. 14-15.

maintenues, dans des conditions très spartiates. Un seul sanitaire est disponible. Des stocks de repas seraient présents, apportés par la PAF de Modane.

- **Détention arbitraire à la frontière franco-italienne et non pas « mise à l'abri »**

A la frontière franco-italienne¹⁰⁶, des lieux privatifs de liberté pouvant prendre diverses formes ont été constatées par les associations. Un point commun les rapproche : leur absence de cadre légal.

Le juge des référés du tribunal administratif de Nice a reconnu ces pratiques d'enfermement au poste de la PAF de Menton : « *sur la frontière intérieure séparant l'Italie de la France ont été mis en place, par les services de la police aux frontières à Menton, des locaux aménagés attenants au poste de police destinés à accueillir les étrangers susceptibles de faire l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire et d'une remise aux autorités italiennes, pour le temps présenté comme nécessaire à l'examen de leur situation. Les associations requérantes [...] soutiennent, sans être contredites à l'audience sur ce point, que, quotidiennement, de nombreuses personnes sont retenues dans ces locaux munis de système de fermeture et de surveillance vidéo, pour de nombreuses heures, notamment la nuit lorsque le poste de police italien est fermé, et qu'elles sont mises dans l'impossibilité de partir librement de ces locaux.* »¹⁰⁷. Le TA de Marseille a suivi peu de temps après concernant la reconnaissance de pratiques d'enfermement au niveau du poste de la PAF de Montgenèvre¹⁰⁸.

Or, selon les autorités, ces lieux privatifs de liberté ne sont ni de locaux de rétention administrative, ni des locaux de zone d'attente, ni des locaux de garde à vue¹⁰⁹. Selon eux, il s'agirait de « locaux de mise à l'abri ». Cette notion a été mise à jour par la révélation d'une note interne de la DCPAF datant du 2 mai 2019 dans le cadre d'un refus d'accès opposé à des élus aux locaux de la PAF de Menton.

Note DCPAF du 2 mai 2019 (extraits)

« Les locaux de non-admissions – locaux de mise à l'abri : cas particuliers de la PAF Menton et Montgenèvre.

Pour les PPA routiers, il n'y a pas de possibilité de création d'une zone d'attente.

En période de RCFI, après la non-admission la personne est réacheminée de l'autre côté de la frontière. Cependant, il se peut que le réacheminement soit retardé, tout particulièrement, lorsque les conditions climatiques sont mauvaises. D'où l'utilisation de locaux de mise à l'abri, permettant de préserver la sécurité des migrants.

Ces locaux sont des « zones de mise à l'abri », validés par la jurisprudence. Il ne s'agit ni de locaux de garde à vue ou utilisés pour la RVDS, ni de CRA, LRA ou ZA.

Ces locaux n'entrent donc dans aucun cadre juridique de droit de visite des parlementaires.

Ceux-ci doivent donc formuler une demande préalable auprès de la DCPAF et de la Préfecture concernée s'ils sollicitent une visite. Cette demande fera l'objet d'une double validation. »

¹⁰⁶ En mai 2022 il n'y a pas, à la connaissance de l'Anafé, de tels locaux privatifs de liberté à la frontière franco-espagnole. Cependant, l'association demeure vigilante à ce sujet.

¹⁰⁷ TA de Nice, 4 mars 2021, n° 2101086.

¹⁰⁸ TA de Marseille, 16 mars 2021, n° 2102047.

¹⁰⁹ A titre illustratif, en février 2020, le secrétaire d'État au Premier Ministre, M. Nunez, à la question de savoir quelle était la nature des locaux de la PAF Menton et de la PAF de Montgenèvre, répondait : « *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.* ».

Or, en droit français, il n'existe pas de cadre légal définissant et 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.

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. »¹¹⁰.

Les personnes maintenues dans les locaux décrits précédemment sont donc bien enfermées.

En effet :

- Les personnes y étant enfermées sont considérées par les autorités comme ne pouvant pas entrer sur le territoire et devant être refoulées. Elles se voient donc notifier un refus d'entrée sur le territoire français avant leur enfermement.
- Les personnes y étant enfermées 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, cette possibilité n'est pas effective car elles doivent d'abord passer par un entretien avec les autorités italiennes. La privation de liberté des personnes prend fin uniquement après cela. Les personnes ne sont donc pas en mesure de repartir quand elles le souhaitent. 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* ». Il y a dès lors bien contrainte.
- Les locaux privatifs de liberté sont, de surcroît, fermés à clef, entourés de barbelés et de grillages, voire de grille anti-évasion, avec également la présence de caméras et une surveillance policière.
- Les locaux privatifs de liberté sont exigus (une dizaine de mètres carrés) et du nombre important de personnes pouvant être enfermées en même temps.
- Les personnes enfermées n'ont pas de contacts avec l'extérieur ; la venue d'avocats, d'associations, de proches, étant interdite par les autorités.
- Les personnes peuvent être enfermées de quelques minutes à plusieurs heures.

Par conséquent, les locaux situés à la frontière franco-italienne sont bien des locaux privatifs de liberté et sont dépourvus de tout cadre légal. Pourtant, des personnes y sont enfermées de manière quotidienne et systématique par les autorités françaises. Il s'agit dès lors bien de pratiques de détention arbitraire.

- **L'absence de droit de regard de la société civile**

La revendication d'un droit de regard de la société civile dans les lieux d'enfermement vise à pouvoir faire connaître la réalité des conditions d'enfermement des personnes étrangères dans ces centres,

¹¹⁰ CE, juge des référés, 23 avril 2021, n° 450879 et 450987.

jouer un rôle d'alerte et de défense des étrangers détenus et témoigner des conséquences de cet enfermement et des violations de leurs droits.

L'accès des associations dans les zones d'attente est une des principales revendications de l'Anafé depuis sa création en 1989. Par « droit d'accès », il faut entendre un droit de regard qui s'accompagne d'un devoir de témoignage, de diffusion d'une information indépendante et de dénonciation. Un objectif essentiel de l'Anafé est de témoigner de la situation aux frontières, de l'évolution des pratiques et des dysfonctionnements. Pour les zones d'attente, cela est possible grâce à des visites effectuées et aux informations recueillies auprès des personnes maintenues. Ces visites permettent de dialoguer avec les représentants des divers services présents.

L'accès aux lieux privatifs de liberté est une garantie dans une société démocratique permettant à la société civile d'avoir un œil sur la situation dans ces zones d'ombre. Le refus de permettre à la société civile d'accéder à des lieux où de la détention arbitraire est pratiquée est extrêmement préoccupant.

À la frontière franco-italienne, hormis dans la zone d'attente de Modane, les associations ne peuvent accéder aux lieux privatifs de liberté à Menton Pont Saint-Louis, à Menton-Garavan, au tunnel de Fréjus et au poste de police de Montgenèvre. Ainsi, il n'existe aucun droit de regard par les associations sur ce qui se passe à l'intérieur, alors même que les conditions dans lesquelles sont maintenues ces personnes sont extrêmement préoccupantes. Les avocats et les journalistes n'y ont pas non plus accès. Seules quelques autorités administratives indépendantes telles que le CGLPL, ou des élus ont pu accéder à certains de ces locaux mais, là encore, les pratiques sont aléatoires et fluctuantes. 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.

Ce refus constant depuis 2015 par les autorités de donner un droit d'accès aux associations ou aux militants à ces lieux laisse penser encore une fois que l'accent est mis sur le « stockage » des personnes en migration avant leur refoulement, bien souvent illégal, en dépit de leurs droits fondamentaux que ce soit au regard des conditions inhumaines dans lesquelles elles sont maintenues ou du fait du refus qui leur est fait d'exercer leurs droits.

Malgré les décisions de juges administratifs enjoignant les préfetures concernées à permettre un accès des associations (l'Anafé et Médecins du Monde) aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Menton et de la PAF de Montgenèvre¹¹¹, fin 2022, tel n'est toujours pas le cas. Au contraire, les préfetures des Alpes-Maritimes et des Hautes-Alpes semblent vouloir créer un leurre en ayant ouvert d'autres locaux qui seraient, pour leur part, dédiés aux associations mais dans lesquelles les conditions d'accès sont très restrictives.

f- Refouler à tout prix

Dans un rapport sur les conséquences des renvois en mer et en terre de 2021, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des migrants rappelle les principes de droit international concernant l'interdiction de tout refoulement collectif, le principe de non-refoulement, l'importance d'examen

¹¹¹ 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.

individuels de chaque situation avant toute décision de renvoi, le droit de demander l'asile, l'intérêt supérieur de l'enfant et, enfin, l'importance de garanties procédurales et d'accès à la justice¹¹².

Pourtant, à l'image de ce qui se passe en zone d'attente, aux frontières intérieures terrestres, un objectif prime : le refoulement des personnes en migration le plus rapidement possible.

Si le RCFI demeure motivé en premier lieu par les autorités françaises par la menace terroriste, dans les faits, c'est bien un objectif de contrôle, de tri et de refoulement qui prime aux frontières intérieures terrestres.

Cet objectif justifie l'ensemble des pratiques illégales de l'administration française aux frontières intérieures terrestres : contrôles discriminatoires, procédures expéditives, absence de prise en compte des situations individuelles, etc. Le tout, pour « aller vite » et refouler le plus possible de personnes en un temps restreint et, le plus souvent, en groupe.

La privation de liberté à la frontière franco-italienne est d'ailleurs justifiée par les autorités françaises par le fait que, soumises à la demande des autorités italiennes d'enregistrer toutes les personnes refoulées depuis la France, elles ne peuvent pas refouler l'ensemble des personnes selon leur bon vouloir à savoir, en quelques minutes. Les autorités françaises justifient les pratiques illégales de privation de liberté comme étant la conséquence des horaires des autorités italiennes : ces dernières, qui souhaitent suivre toutes les personnes refoulées par les autorités françaises, sont fermées la nuit, de 19h/20h à 7h pour la région de Vintimille et entre minuit et 5h pour la région d'Oulx, les autorités françaises ne peuvent donc refouler immédiatement les personnes interpellées et, par conséquent, les privent de liberté. Ces personnes sont enfermées le temps que le « feu vert » du refoulement soit donné par les autorités italiennes.

Et, à l'image de l'expression de « mise à l'abri » trouvée par l'administration française pour présenter cet enfermement illégal, les autorités françaises évoquent la notion de « remises en perlé » quand il s'agit de parler des refoulements expéditifs des personnes sans prise en compte de leurs situations individuelles et de leur vulnérabilité aux frontières intérieures terrestres.

Depuis 2015, chaque jour, à Menton pont Saint-Louis, presque toutes les heures, des groupes de 5 à 20 personnes sont refoulées à pied du poste de la PAF de Menton vers le poste de la police italienne. À Montgenèvre, ce sont des groupes de plusieurs personnes qui sont également refoulées en même temps de la France vers l'Italie, la police italienne accompagnée de la Croix-Rouge italienne venant chercher ces personnes au poste de la PAF pour les ramener dans les communes italiennes les plus proches. Il en va de même à la frontière franco-espagnole où, chaque jour, des dizaines de personnes sont là aussi refoulées de la France vers l'Espagne, après des procédures expéditives de refus d'entrée notifiés en quelques minutes et généralement dans la rue et/ou sur le capot d'une voiture de police.

g- De l'impunité des pratiques illégales de l'administration

Aux frontières intérieures terrestres de la France, une série de pratiques illégales des autorités sont constatées par les associations depuis 2015, à savoir :

- un RCFI illégal au regard du droit européen ;
- des procédures de contrôles qui en découlent elles-mêmes illégales du fait qu'elles ne reposent, par conséquent, sur aucune base légale ;

¹¹² Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, [Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer](#), mai 2021.

- des procédures de refus d'entrée illégales car ne respectant pas les garanties procédurales prévues par le droit national dans le cadre de la mise en œuvre de ces mesures ;
- des atteintes au droit d'asile contrairement aux principes internationaux et aux droits fondamentaux ;
- des atteintes aux droits des enfants ;
- des pratiques d'enfermement illégales ;
- des refoulements collectifs en violation des droits et principes internationaux.

Malgré le constat de ces illégalités réalisé par des associations, des élus, des avocats, des autorités indépendantes de protection des droits, ces pratiques perdurent et demeurent impunies.

- **Absence d'accès aux juges pour les personnes en difficulté aux frontières intérieures terrestres**

Toute décision administrative doit pouvoir faire l'objet d'un recours. Les personnes concernées par les décisions doivent être informées de l'existence des voies de recours.

Le juge administratif est compétent pour apprécier la légalité des décisions prises par l'administration en matière de refus d'entrée sur le territoire et de refoulement. Il est également compétent pour le contentieux de la demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

Comme évoqué précédemment, il est très difficile pour les personnes enfermées en zone d'attente de pouvoir exercer ce droit. Il est encore plus compliqué pour les personnes qui font l'objet d'un refus d'entrée et d'un refoulement en Italie ou en Espagne depuis les frontières terrestres ou ferroviaires de contester les actes administratifs dont elles font l'objet. Ce n'est qu'exceptionnellement que le juge va être saisi, selon la procédure d'urgence du référé.

Dans le cadre des contentieux individuels qui ont été initiés pour des personnes en difficulté, notamment à la frontière franco-italienne, certains juges administratifs ont rappelé les droits des personnes aux frontières, notamment pour les mineurs isolés ou les demandeurs d'asile.

Cependant, par décision du 8 juillet 2020, le Conseil d'État a rejeté la requête d'une personne en demande d'asile à la frontière franco-italienne, non pas sur la question de fond (à ce sujet, le Conseil d'État a rappelé le droit fondamental de demander l'asile et le fait que la situation à la frontière franco-italienne ne peut justifier de violer ce droit) mais estimant que l'urgence n'était pas motivée, la personne requérante ayant été refoulée en Italie et pouvant y solliciter l'asile¹¹³. Depuis, les contentieux individuels en référé initiés aux frontières intérieures terrestres ont pour la plupart été rejetés au tri par les juges administratifs, au motif du défaut d'urgence.

Si les recours au fond contre des refus d'entrée notifiés aux frontières intérieures terrestres peuvent toujours être initiés, les décisions ne sont rendues que plusieurs mois voire années après la date du dépôt.

Dès lors, il ressort clairement que les outils juridiques pour contester des violations des droits ne sont pas adaptés pour les personnes en migration aux frontières intérieures terrestres. Plusieurs obstacles viennent ainsi s'accumuler, privant les personnes d'accès au juge. Les personnes ne sont pas informées de leurs droits de recours ou, quand elles le sont, cela intervient souvent après le refoulement par la France par le biais d'acteurs associatifs. Or, dans ce cadre, les juges estiment qu'il n'y a plus d'urgence à statuer. Et ce, alors que les personnes, une fois refoulées, se trouvent dans une situation d'errance

¹¹³ Alerte presse inter-associative, « [DROIT D'ASILE / FRONTIERE FRANCO-ITALIENNE. La France viole le droit d'asile à la frontière franco-italienne confirme le Conseil d'État](#) », 9 juillet 2020.

et donc, d'urgence. Souvent, les personnes cherchent à continuer leurs parcours, malgré les refoulements qui s'enchaînent, et ne peuvent pas attendre des semaines, des mois ou des années, pour obtenir gain de cause.

Cette absence d'accès au juge est d'autant plus flagrante pour le juge judiciaire. Alors que les personnes sont privées de liberté, notamment à la frontière franco-italienne, ce juge, pourtant « gardien des libertés individuelles » n'est pas saisi. Agissant hors de tout cadre légal, l'administration française sclérose *de facto* l'intervention de ce juge.

D'autres actions ont été tentées en matière pénale. Or, les questions portées à la connaissance des procureurs de la République concernant les violations des droits aux frontières intérieures terrestres n'ont pas fait l'objet d'enquêtes approfondies, refusant par conséquent de manière implicite de sanctionner les violences des forces de l'ordre dénoncées par les personnes en migration. Dans le cadre de décès de personnes en migration aux frontières intérieures terrestres, malgré des plaintes avec des soutiens associatifs, ces plaintes sont classées sans suites.

Dès lors, l'accès au juge est donc (quasiment) impossible pour les personnes qui font l'objet d'un refus d'entrée aux frontières intérieures terrestres. Et sans contentieux individuels épuisant les voies de recours au niveau interne, il devient quasi impossible d'envisager des actions au niveau de la Cour européenne des droits de l'Homme.

- **Tentatives de contentieux de principe portés par des associations**

Des associations – dont l'Anafé – ont tenté de mener des contentieux de principe pour dénoncer ces violations systémiques des droits aux frontières intérieures terrestres.

Contestation du RCFI

Dès 2017, La Cimade, le Gisti et l'Anafé ont dénoncé la pratique des autorités françaises de rétablir systématiquement, tous les 6 mois, les contrôles aux frontières intérieures.

Or, dans une décision du 28 décembre 2017¹¹⁴, le Conseil d'État a validé ce nouveau prolongement, au prix d'une interprétation du CFS biaisée et mettant à mal le principe de la libre circulation. Le Conseil d'État a également décidé de ne pas transmettre une question préjudicielle à la CJUE posée par les associations afin d'avoir une interprétation par le juge européen de la durée possible de telles mesures.

Par la suite, le RCFI a continué d'être prolongé par les autorités françaises. L'Anafé et le Gisti ont saisi une nouvelle fois le Conseil d'État et déposé une plainte auprès de la Commission européenne pour non-respect de la législation de l'Union européenne en 2018. Dans une décision du 16 octobre 2019¹¹⁵, le Conseil d'État, comme en 2017, a validé les décisions des autorités françaises, permettant à ces dernières de renouveler indéfiniment le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, tout en refusant encore une fois de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle des associations. La plainte, quant à elle, demeure toujours pendante et sans réponse malgré des relances multiples de la part des associations.

Suite à l'arrêt de la CJUE du 26 avril 2022, l'Anafé, le Gisti, La Cimade et la LDH, accompagnées de plusieurs associations intervenantes, ont de nouveau saisi le Conseil d'État suite à l'annonce des autorités françaises de prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la

¹¹⁴ <https://gisti.org/spip.php?article5756>

¹¹⁵ <https://gisti.org/spip.php?article6072>

France du 1^{er} mai au 31 octobre 2022. Par décision du 27 juillet 2022, le Conseil d'État a de nouveau rejeté la requête des associations, s'opposant ainsi frontalement à la jurisprudence européenne.

Contestation de la privation de liberté à la frontière franco-italienne & le droit de regard de la société civile dans ces lieux d'enfermement

Depuis 2015, des pratiques de privation de liberté sont constatées aux frontières intérieures terrestres de la France, notamment à la frontière franco-italienne (d'abord constatée au niveau des locaux de la PAF de Menton puis, à partir de 2017, au niveau des locaux de la PAF de Montgenèvre).

Dès 2017, un contentieux a été entrepris afin de dénoncer cette privation de liberté illégale à la PAF de Menton. Le Conseil d'État a notamment estimé que, si la privation de liberté durait moins de 4 heures, elle n'était pas illégale et qu'il fallait le saisir de situations individuelles en cas de violations des droits des personnes¹¹⁶.

Depuis 2017, les témoignages de personnes privées de liberté dans ces locaux (Menton et Montgenèvre) pendant plus de 4 heures (parfois jusque plus de 20h) dans des conditions indignes, avec des dizaines de personnes enfermées en même temps dans des constructions modulaires n'offrant aucun respect de la dignité des personnes ni de leurs droits, continuent d'être recueillis quotidiennement.

Dans le même temps, les associations et avocats ont continué de se voir opposer des refus d'accès à ces locaux. Seules des instances de protection des droits humains (par exemple : CGLPL, CNCDH, CPT) et des élus ont pu y accéder.

En fin d'année 2019 et en début d'année 2020, plusieurs élus français se sont vu opposer un refus d'accès aux constructions modulaires attenantes aux locaux de la PAF Menton ainsi qu'à la salle dite « d'attente » à l'intérieur du poste, au motif qu'il s'agissait de « locaux de non-admission – locaux de mise à l'abri » selon la note de la DCPAF du 2 mai 2019.

Partant du constat que, si « mise à l'abri » il y a, il ne peut être demandé aux associations et/ou personnes extérieures de présenter une habilitation spécifique pour entrer dans les locaux et intervenir auprès des personnes qui y sont maintenues, il a été décidé d'organiser des visites associatives au niveau des locaux de la PAF de Menton et de la PAF de Montgenèvre.

Ces visites ont été organisées par l'Anafé et Médecins du Monde et ont abouti au lancement d'une campagne de contentieux contre la privation de liberté à la frontière franco-italienne¹¹⁷, avec le soutien de 11 associations dans le cadre des actions contentieuses (ADDE, Gisti, SAF, FASTI, La Cimade, Syndicat de la magistrature, LDH, Roya citoyenne, Tous Migrants, Alliance-DEDF, Le Paria) ainsi que d'associations partenaires dans le cadre de la communication (ASGI, Emmaüs France, Emmaüs Roya, Kesha Nyia Kitchen, We World, AdN). Ce contentieux avait pour objectif premier de démontrer les pratiques de détention arbitraire à la frontière franco-italienne et de dénoncer la soi-disant « mise à l'abri ».

Alors que les tribunaux administratifs de Nice et de Marseille tout comme le Conseil d'État ont reconnu les pratiques d'enfermement dans les locaux de la PAF de Menton et de Montgenèvre ainsi que le caractère illégal de ces locaux, ils ne sont pas allés au bout du raisonnement et n'ont pas ordonné la fermeture de ces lieux de privation de liberté.

¹¹⁶ <https://gisti.org/spip.php?article5702>

¹¹⁷ <http://www.anafe.org/spip.php?article582> ; <http://www.gisti.org/spip.php?rubrique1179>

Pire encore, alors que les juges ont ordonné la mise en place d'un accès pour les associations dans les locaux privatifs de liberté de Menton et de Montgenèvre, l'administration refuse toujours l'accès des associations dans ces locaux. Les associations ne se voient proposer qu'un accès à des « locaux mis à disposition des associations », formant un « dispositif distinct » des locaux de privation de liberté. Et, pour accéder à ces locaux les associations se voient présenter des conditions d'accès étant encore plus restrictives que dans les lieux privatifs de liberté légalement existant.

L'illégalité des pratiques des autorités françaises à la frontière franco-italienne demeure ainsi impunie, hors de tout contrôle juridictionnel efficace.

IV. LA CRIMINALISATION DE LA SOLIDARITE AUX FRONTIERES

Aux frontières, pratiques incohérentes, illogiques et illégales de l'administration sont courantes, voire quotidiennes. Dénoncer ces faits et lutter contre les politiques qui en sont la cause représente un risque pour les personnes qui le font.

Cette partie ne reviendra pas sur l'ensemble des tenants et aboutissants concernant ces questions mais se centrera sur le contexte politique, en lien avec l'ensemble des contrôles présentés ci-dessus et de leurs conséquences.

→ Pour plus d'informations sur les risques et droits des personnes solidaires aux frontières, un support de formation spécifique a été créé par l'Anafé.

Aborder les enjeux de la criminalisation de la solidarité nécessite de partir d'un postulat de base : c'est un choix politique que de mettre la pression sur les personnes solidaires des personnes en migration et qui dénoncent les pratiques illégales des États.

Dans les faits, les politiques migratoires européennes sont très éloignées des grandes valeurs affichées par les gouvernements européens et les institutions européennes. En France, le Conseil constitutionnel est venu consacrer, le 6 juillet 2018, le principe de fraternité comme principe à valeur constitutionnelle ainsi que la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire¹¹⁸.

En effet, les politiques migratoires européennes reposent sur des représentations et imaginaires désignant les personnes en migration comme des menaces, des risques. Par conséquent, toute personne qui apporte une solidarité aux personnes en migration et/ou cherche à déconstruire et dénoncer les logiques à l'œuvre dans ces politiques migratoires peut être victime de pressions, menaces, intimidations, poursuites ou condamnations pénales.

Dans ce contexte politique, la criminalisation de la solidarité passe notamment par deux éléments :

- **Dissuader individuellement.** Les moyens mis en œuvre contre les personnes solidaires en termes de criminalisation de la solidarité visent à intimider les solidaires mais aussi à dissuader le reste de la société civile de s'engager dans la dénonciation des politiques migratoires.
- **Attaquer les libertés associatives.** Depuis le début des années 2000, le discours politique de lutte contre le terrorisme a été un moyen pour justifier la mise en œuvre de politiques de fichage et de restriction des libertés individuelles mais aussi associatives. Ces libertés associatives (liberté d'association, liberté d'opinion, liberté d'expression, liberté de réunion) – pourtant reconnues comme étant un droit constitutionnel – font ainsi l'objet de restrictions.

La criminalisation de la solidarité repose sur toute une panoplie d'actions qui peuvent être mises en œuvre par les autorités mais aussi par une partie de la société civile à l'encontre des personnes solidaires. Outre les pressions, intimidations et menaces, les poursuites pénales se fondent sur une série d'infractions, souvent détournées de leur objet. Il n'y a donc **pas UN « délit » de solidarité mais DES « délits » de solidarité.**

Dans ce contexte hostile, des actes de résistances se donnent à voir. Ainsi, là où les autorités cherchent des personnes à criminaliser, des formes de solidarité se mettent en œuvre et s'activent. Lutter contre la criminalisation de la solidarité peut passer par plusieurs moyens afin de faire face, de manière collective, à ces politiques stigmatisantes et discriminantes.

¹¹⁸ CC, 6 juillet 2018, n° 2018-717/718.

Les associations, collectifs et personnes solidaires ont mis en place des réseaux de soutien et des outils pour apprendre à connaître ses droits et les moyens de défense face à ces pressions.

S'outiller et connaître ses droits est le premier moyen pour lutter. Cela peut passer par des formations, des guides, des temps d'échange et d'information collectifs sur ces questionnements, etc.

De plus, **de se soutenir**, d'apporter une couverture collective à l'image d'un « parapluie » collectif venant protéger les personnes solidaires qui défendent des droits humains, est un autre moyen de lutte.

Surtout, la lutte contre la criminalisation de la solidarité passe par **un travail de sensibilisation et de déconstruction** à mener autour de ces questions. Cette logique de criminalisation s'inscrit dans un certain contexte politique qu'il est important de prendre en compte et de dénoncer / déconstruire. Ce travail de sensibilisation est également important pour rappeler que l'ensemble des personnes solidaires, poursuivies pour leurs actes de solidarité – quelle que soit la forme prise par ces poursuites, sont avant tout des personnes qui défendent les droits humains. À ce titre, elles sont protégées par le droit international, le droit européen et le droit français. Rappeler ce statut de défenseur et défenseure des droits humains permet ainsi de préciser que l'illégalité provient des autorités qui, en cherchant à criminaliser la solidarité, cherchent également à rendre invisible l'ensemble de leurs propres pratiques illégales. Car en effet, les personnes défendant les droits humains dérangent car elles donnent à voir ce que l'administration ne souhaite pas rendre visible, à savoir, des pratiques attentatoires aux droits humains des personnes en migration.

Enfin, la lutte contre cette logique de criminalisation de la solidarité peut passer par **des soutiens qui dépassent les frontières et recréent des circulations** là où les autorités cherchent à empêcher les mouvements. La solidarité se met en œuvre au-delà des frontières administratives, géographiques, géopolitiques, etc. Ainsi, en se soutenant mutuellement, au niveau international, la lutte contre la criminalisation de la solidarité répond aux politiques migratoires européennes de tri, contrôle, de stigmatisation, de peur de l'Autre, d'enfermement et d'éloignement, en montrant qu'une autre construction sociale est possible tournée vers l'accueil et l'intégration.

V. L'ANAFE ET SES ACTIONS

Depuis plus de trente ans, l'Anafé agit en faveur des droits des personnes en difficulté aux frontières et en zone d'attente.

Aux frontières extérieures de l'espace Schengen, l'Anafé intervient dans les zones d'attente, lieux privatifs de liberté dans les ports, aéroports et gares desservant l'international où peuvent être maintenues les personnes (hommes, femmes, enfants ; touristes, professionnels, personnes malades, demandeurs d'asile, victimes de traite...) à qui la police aux frontières refuse l'accès au territoire.

Aux frontières intérieures terrestres de l'espace Schengen – et notamment aux frontières franco-italienne et franco-espagnole, dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières, l'Anafé œuvre pour que les droits fondamentaux des personnes exilées soient respectés et que la France applique ses engagements nationaux, européens et internationaux en matière de protection des personnes particulièrement vulnérables.

Pour ce faire, l'Anafé agit via les **deux aspects de son action** :

→ **Dimension opérationnelle** :

- **dans les zones d'attente** : visites des zones d'attente, droit d'accès permanent en zone d'attente de Roissy, permanences juridiques physiques à l'aéroport de Roissy (ZAPI) et téléphoniques pour l'ensemble des zones d'attente, récolte d'informations et de témoignages, défense des personnes migrantes et demandeuses d'asile, observations des audiences judiciaires et administratives, contentieux ;
- **aux frontières intérieures terrestres** : observations des pratiques, récolte d'informations et de témoignages (frontières franco-italienne et franco-espagnole principalement), missions exploratoires dans des zones frontalières, information juridique à destination des personnes refoulées, contentieux ;
- **en lien avec le territoire français ou l'étranger** : missions exploratoires dans les pays de renvoi, suivi des évolutions aux frontières européennes (intérieures et extérieures), formations, élaboration d'outils, suivis des personnes refoulées, placées en garde à vue ou libérées, soutien des défenseurs des droits humains poursuivis pour leurs actions en faveur des personnes étrangères.

→ **Dimension politique** à travers ses activités d'analyse, de communication, de sensibilisation et de plaidoyer : élaboration et diffusion de rapports d'observations, de documents d'analyse et d'information sur les questions liées notamment à l'accès au territoire européen et français et au refoulement, travail inter-associatif, sensibilisation de l'opinion publique et interventions auprès des autorités compétentes, des élus et des instances nationales et internationales de protection des droits.

Sa connaissance aigüe des conditions d'accès aux territoires français et européen et des lieux d'enfermement aux frontières permet à l'Anafé d'être un référent reconnu pour son expérience et son expertise, ainsi qu'un interlocuteur légitime auprès des pouvoirs publics et institutions, mais également des étrangers, de leurs proches et soutiens.

Historiquement, l'Anafé a plusieurs revendications de principe : la fin de l'enfermement des mineurs, la mise en place par les pouvoirs publics d'une permanence gratuite d'avocats, le droit au recours suspensif et effectif, et l'accès au juge garanti à toutes les personnes étrangères. Puis, dénoncer le principe même de la privation de liberté des étrangers à la frontière est apparu comme la conséquence logique de son expérience¹¹⁹.

¹¹⁹ Note d'analyse, [L'Anafé condamne l'enfermement administratif des étrangers aux frontières](#), juin 2017. Anafé, [S'opposer à l'enfermement administratif des personnes étrangères](#), mars 2020.

VI. POUR ALLER PLUS LOIN

Supports de formation et outils théoriques

Anafé, *Le contrôle des frontières et l'enfermement en zone d'attente - Support de formation pour la défense des personnes privées de liberté en zone d'attente*, novembre 2021.

Anafé, *Recueil de jurisprudence – zone d'attente*, décembre 2021.

Anafé, *Recueil de jurisprudence – frontières intérieures terrestres*, avril 2022.

Anafé, *Les risques et droits des personnes défendant les droits humains aux frontières françaises*, septembre 2022.

Anafé, *Le cadre légal applicable aux frontières intérieures terrestres de la France*, septembre 2022.

Analyses et rapports d'observations

Anafé, Note d'analyse, *Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence - Conséquences en zone d'attente*, mai 2017.

Anafé, Rapport d'observations, *Persona non grata - Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne, Rapport d'observations 2017-2018*, février 2019.

Anafé, Note d'analyse, *Le fichage – Un outil sans limites au service du contrôle des frontières ?*, septembre 2019.

Anafé, Note d'analyse, *S'opposer à l'enfermement administratif des personnes étrangères aux frontières*, mars 2020.

Anafé, Rapport d'observations, *Refuser l'enfermement – Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente, Rapport d'observations 2018-2019*, septembre 2020.

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 franco-italienne, franco-espagnole et franco-britannique)*, octobre 2020.

Anafé, Note d'analyse, *Trier, enfermer, refouler - Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile à l'aune de l'expérience française de la zone d'attente*, février 2022.

Anafé, Note d'analyse, *Les administrateurs ad hoc en zone d'attente - Un système au service de la violation des droits des enfants*, mars 2022.

Anafé, Dossier – *L'enfermement ex frame à la frontière franco-italienne*, septembre 2022 [À PARAÎTRE].