

COMMISSION EUROPÉENNE
Plainte pour non-respect de la législation de l'UE

Avant de remplir le présent formulaire, veuillez lire « *Comment déposer une plainte auprès de la Commission européenne* »:

https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/

Tous les champs marqués d'un «*» sont obligatoires. Veuillez être concis et, si nécessaire, continuer dans un document séparé.

1 Identité et coordonnées

	Plaignant*	Votre représentant (le cas échéant)
Titre*: M./Mme/Mlle	M.	
Prénom*	Alexandre	
Nom*	Moreau (président de l'association)	
Organisation	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)	
Adresse*	21 ter rue Voltaire	
Localité*	Paris	
Code postal*	75011	
Pays*	France	
Téléphone	01 43 67 27 52	
Adresse électronique	contact@anafe.org	
Langue*	Français	
Devons-nous adresser la correspondance à vous ou à votre représentant?*	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 De quelle manière la législation de l'UE a-t-elle été enfreinte?*

	Autorité ou entité faisant l'objet de votre plainte:
Nom*	Le Gouvernement français, et en particulier le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, ainsi que le Conseil d'Etat français
Adresse	Hôtel Matignon 57 rue de Varenne
Localité	Paris
Code postal	75700 Paris SP 07
Pays de l'UE*	France
Téléphone	
Téléphone portable	
Adresse électronique	sec.marc.guillaume@sgg.pm.gouv.fr

2.1 Quelles sont, selon vous, les **mesures nationales** qui enfreignent la législation de l'UE, et pourquoi?*

La note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil du 2 octobre 2018 notifiant la décision du Gouvernement français de prolonger le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er novembre 2018 au 30 avril 2019 ; la décision du Conseil d'Etat du 28 décembre 2017 (*Anafé*, n°415291), refusant de transmettre une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne malgré le doute sérieux sur l'interprétation de Code frontière Schengen

2.2 Quel est l'**acte législatif de l'UE** concerné?

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

2.3 Décrivez le problème en donnant des faits et en motivant votre plainte* (7000 caractères maximum):

Dans une note du 2 octobre 2018 transmise au Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, le gouvernement français a signifié sa volonté de prolonger le rétablissement des contrôles de ses frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er novembre 2018 au 30 avril 2019.

La Commission a rappelé ~~pour~~ dans sa recommandation n°2017-1804 du 3 octobre 2017 que la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures devait rester une mesure de « dernier recours ».

Ce renouvellement systématique amène à plus de trois années consécutives le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au titre de l'article 25 du code frontière Schengen (CFS), alors même que l'état d'urgence a cessé depuis le 1^{er} novembre 2017, et cela pour des motifs ne correspondant ni à une « nouvelle menace » au sens de l'article 25 CFS, ni à des « circonstances exceptionnelles » au sens de l'article 29 CFS, constitue une violation manifeste du droit de l'Union européenne.

1. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 25 CFS

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

Pourtant, rien ne justifie la réintroduction de tels contrôles aujourd'hui. Les motifs invoqués par les autorités françaises sont : la prégnance de la menace terroriste ; le risque de mobilité des cellules terroristes au sein de l'espace Schengen ; le retour des combattants terroristes ressortissants de l'UE ; et la Présidence française du G7. Plusieurs experts nationaux, s'appuyant sur les informations des services de renseignement français ont pourtant affirmé le caractère « endogène » de la menace terroriste en France (voir *infra*). Le seul élément apporté pour caractériser une « nouvelle menace » au sens de l'art. 25 CFS concerne la tenue de réunions du G7. Or, la présidence française du G7 ne débute qu'en janvier 2019. De plus, il aurait été possible de ne rétablir les contrôles que les jours précédents les réunions internationales prévues comme cela avait déjà été fait dans le passé lors d'événements comparables. Le motif du caractère inachevé de la sécurisation des frontières extérieures de l'espace Schengen constitue également une violation manifeste du CFS : - En effet, les autorités françaises ne se réfèrent pas à manquent ici de se prévaloir de l'article 29 du CFS, qui prévoit la possibilité de rétablir les contrôles aux frontières intérieures en cas de « circonstances exceptionnelles » liées au dysfonctionnement des contrôles aux frontières extérieures. Surtout que ce rétablissement intervient dans un contexte où les flux migratoires, particulièrement ceux arrivant par la Méditerranée orientale et la frontière franco-italienne, ont très fortement chuté en 2018 comparativement aux trois années précédentes dites de « crise migratoire ».

L'interprétation du gouvernement français visant à élargir à chaque rétablissement des contrôles aux frontières la notion de « nouvelle menace » par une simple réitération d'une menace permanente existante depuis plusieurs années (terrorisme) - en baisse ces deux dernières années - et qui a - heureusement - fortement baissé ces deux dernières années, et à recourir à des motifs renvoyant indistinctement à la menace terroriste, à la défaillance des frontières extérieures, ou encore à la gestion de la sécurité lors d'événements internationaux, aurait pour conséquence de reconduire indéfiniment les contrôles aux frontières, pourtant explicitement dérogatoires et temporaires. Une telle interprétation est contraire à l'esprit même de l'espace Schengen et au principe de libre circulation garanti par l'article 2§2 du TUE, 21 TFUE et 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

2. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 26 CFS

Comme rappelé par la Commission, l'article 26 du CFS prévoit que la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières doit intervenir « en dernier recours » et que sa nécessité et sa proportionnalité au regard de la menace invoquée soient démontrées.

Or, la nécessité de prolonger le rétablissement des contrôles n'est pas établie. Les autorités françaises expliquent seulement que « *des mesures nationales ont été adoptées [...] afin de se substituer ponctuellement aux contrôles aux frontières intérieures* » sans emporter d'effets équivalents à ceux-ci. On retrouve ces mesures dans la [loi n° 2017-1510](#) du 30 octobre 2017, que le Gouvernement présentait pourtant dans l'[étude d'impact](#) comme une réponse au non-renouvellement des contrôles aux frontières intérieures.

De plus, la note mentionne l'augmentation des interpellations, des signalements et des détections de faux documents, sans établir que cette hausse soit imputable au seul rétablissement des contrôles aux frontières.

L'analyse du risque terroriste en France ne permet pas ~~non plus~~ de conclure à la proportionnalité de la décision du gouvernement. Les attaques commises en 2017 ont été ~~d'une bien~~ moindres intensité que les années précédentes. La nature endogène de la menace terroriste actuelle a de plus été affirmée par les sénateurs français dans un [rapport du 4 juillet 2018](#) et par François Molins, ancien Procureur de la République de Paris le [30 octobre 2018](#). Le Sénat relève aussi que le retour des combattants terroristes n'est pas une préoccupation majeure des services de renseignement, ces "retourneés" étant seulement 10 en 2017. ~~L'Enfin,~~ la présidence française du G7 ne justifie pas plus le renouvellement des contrôles, si ce n'est éventuellement que ponctuellement dans les jours précédents l'événement, au vu de l'évolution du risque terroriste décrite ci-dessus.

~~L'De plus,~~ la proportionnalité de l'impact de la mesure sur la liberté de circulation, pourtant prévue à l'article 26; b) CFS, n'est pas démontré. Les autorités françaises se targuent seulement de la fluidité des contrôles et de l'échange d'informations entre les Etats membres. Or, des études révèlent l'impact négatif des contrôles aux frontières sur la liberté de circulation des citoyens européens (cf. [Anafé](#) ; [France Stratégie](#) ; [rapport d'initiative](#) du Parlement européen ; voir aussi Marion Gachet-Dieuzeide, José Bové, [Les conséquences du rétablissement des contrôles policiers à la frontière franco-italienne sud](#), novembre 2018).

3. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 267 TFUE

Concernant une précédente note des autorités françaises portant prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres du 3 octobre 2017, trois associations ont formé un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat (CE) afin d'obtenir l'annulation de cette décision du Premier ministre, prise dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police administrative générale, non publiée, non datée. Elles ont expressément sollicité, compte tenu des difficultés sérieuses d'interprétation, le renvoi à la CJUE des questions préjudicielles suivantes :

- la durée maximale en cas de réintroduction des contrôles sur le seul fondement des articles 25 et 27 du règlement (UE) n°2016/399 modifiant le code frontières Schengen est-elle de six mois ou de deux ans?
- Les dispositions actuelles du règlement permettent-elles à un Etat-membre de prolonger le rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures au-delà de deux ans?

Dans un [arrêt du 28 décembre 2017](#), le CE [conseil d'Etat](#) rejette la requête au motif que la décision attaquée est proportionnée à la gravité de la menace créée par le risque terroriste, et ne viole pas la libre circulation des personnes. L'interprétation du droit de l'UE ne posant pas de difficulté, le CE [conseil d'Etat](#) use la [théorie de l'acte clair](#) pour s'abstenir de saisir la CJUE d'une question préjudicielle, manquant ainsi aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 267, alinéa 3, TFUE.

Le CE [conseil d'Etat](#) considère que dans l'hypothèse où la menace est d'une durée prévisible supérieure à trente jours et que son terme ne peut être raisonnablement fixé, l'Etat peut décider de rétablir d'emblée les contrôles aux frontières. Or, cette conclusion s'oppose à l'esprit du CFS, notamment à ses articles 26 et 27 qui entendent amener les Etats membres à réévaluer périodiquement la nécessité de cette dérogation. De plus, le CE [conseil d'Etat](#) estime que la durée maximale fixée par l'article 25 du CFS ne fait pas obstacle, en cas de nouvelle menace pour l'ordre public, ou la réitération de celle-ci, au rétablissement des contrôles aux frontières. Le recours à

l'article 25 CFS pourrait ainsi être prorogé autant de fois que nécessaire. Or, cette interprétation trahit l'esprit du CFS. Pire, le juge administratif suprême dans le considérant 7 de cette décision cite expressément la recommandation du 3 octobre 2017 pour faire dire à la Commission l'exact opposé de la position adoptée par la Commission dans cette note. L'article 25§3 et §4 dispose que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures peut être prolongée que pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours et que la durée *totale* ne peut excéder six mois.

Au regard du caractère sérieux des questions d'interprétation qui se posent autour du règlement de 2016, le CE **Conseil d'Etat** ne pouvait, comme juge suprême statuant en premier et dernier ressort, ne pas respecter l'obligation de saisir la Cour de justice. Il a sciemment contourné la procédure de renvoi préjudiciel en considérant que son raisonnement s'imposerait avec la même évidence à la Cour. Un tel manquement a pourtant déjà été constaté par la CJUE dans un [arrêt](#) du 4 octobre 2018.

Cf. sur cette question les analyses doctrinales de Sébastien Platon, « [30 days, six months... forever? Border control and the French Council of State](#) », *Verfassungsblog*, le 9 janvier 2018 et Paul Cassia, « [le Conseil d'Etat décode Schengen](#) », 29 décembre 2017 et « [Camouflet européen pour le Conseil d'Etat](#) », 5 oct. 2018).

2.4 Le pays concerné reçoit-il (ou pourrait-il recevoir à l'avenir) un financement de l'UE en rapport avec l'objet de votre plainte?

Oui (veuillez préciser ci-dessous) Non Je ne sais pas

Non

2.5 Votre plainte est-elle liée à une infraction à la Charte des droits fondamentaux de l'UE?

La Commission ne peut se saisir de ce type d'affaires que si l'infraction est due à la mise en œuvre de la législation de l'UE par un pays.

Oui (veuillez préciser ci-dessous) Non Je ne sais pas

- L'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la liberté de circulation des citoyens de l'Union sur le territoire de l'Union (voir *infra*)
- L'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantit le droit d'asile « dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité ».

En effet, la prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a pour effet de rendre particulièrement difficile le dépôt d'une demande d'asile et porte ainsi atteinte au droit d'asile. C'est ce que révèle notamment Amnesty International dans un rapport de [février 2017](#) sur la situation à la frontière française des Alpes-Maritimes.

3 Action précédemment effectuée pour résoudre le problème*

Avez-vous déjà engagé une action dans le pays concerné pour résoudre le problème?*

SI OUI, était-elle d'ordre administratif? juridique?

3.1 Veuillez décrire: a) l'entité/l'autorité/la juridiction concernée et le type de décision qui en a résulté; b) toute autre action dont vous avez connaissance.

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 28 décembre 2017 refusa de transmettre des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne (Conseil d'Etat, 28 décembre 2017, n° 415291)

3.2 Votre plainte a-t-elle été résolue par l'entité/l'autorité/la juridiction ou est-elle toujours en instance? Si l'affaire est en instance, quand la décision est-elle attendue?*

Parallèlement au dépôt de cette plainte, l'Anafé, avec le Gisti, saisit le Conseil d'Etat de la légalité du dernier rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Il est à nouveau demandé le renvoi d'une question préjudicielle. Même si la France vient d'être condamnée par la Cour de justice en manquement dans un [arrêt](#) du 4 octobre 2018 en raison du non renvoi d'une question préjudicielle par le Conseil d'Etat il est fort probable que le Conseil d'Etat ne fasse pas évoluer sa position. En témoigne notamment l'éditorial de Jean-Denis Combrexelle dans l'AJDA (« Sur l'actualité du « dialogue des juges » », AJDA 2018. 1929) dans lequel président de la section du contentieux revendique de ne pas devoir procéder à un renvoi d'une question préjudicielle même en cas de difficulté sérieuse afin de préserver la marge d'appréciation du juge national

SI NON, veuillez préciser ci-dessous, le cas échéant

- ï Une autre affaire portant sur le même sujet est en instance devant une juridiction nationale ou devant la Cour de justice de l'UE
- ï Il n'existe aucun recours possible pour ce problème
- ï Il existe une voie de recours, mais elle est trop coûteuse
- ï Le délai pour engager une action a expiré
- ï Je n'ai pas de capacité juridique (je ne suis pas légalement habilité(e) à engager une action devant la Cour), pour la raison suivante:

- ï Je n'ai pas d'assistance juridique/d'avocat
- ï Je ne connais pas les voies de recours disponibles pour ce problème
- ï Autre – veuillez préciser:

4 Si vous avez déjà contacté une institution de l'UE traitant de problèmes de ce type, veuillez indiquer la référence de votre dossier/correspondance:

- ï Pétition au Parlement européen – Réf.:.....
- ï Commission européenne – Réf.:.....
- ï Médiateur européen – Réf.:.....
- ï Autre – Nom de l'institution ou de l'entité contactée et référence de votre plainte (p. ex. SOLVIT, FIN-NET ou centres européens des consommateurs)

5 Liste des pièces justificatives/éléments de preuve que vous pourriez, sur demande, envoyer à la Commission.

Ne joignez aucun document à ce stade.

- Note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 2 octobre 2018
- Recommandation (UE) 2017/1804 de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen
- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme
- Etude d'impact du 22 juin 2017 sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme
- Sénat, rapport n° 639 (2017-2018) de Mme Sylvie GOY-CHAVENT, fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, déposé le 4 juillet 2018
- France inter, "La menace terroriste a changé, le risque c'est le passage à l'acte d'individus isolés", Interview de François Molins, 30 octobre 2018
- Anafé, Note d'Analyse, Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence - Conséquences en zone d'attente, mai 2017
- France stratégie, Note d'Analyse n°39, Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen, Février 2016
- Résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen ([2017/2256\(INI\)](#))
- Conseil d'Etat, du 28 décembre 2017, n° 415291
- Conseil d'Etat, Section, du 28 mai 1965, n°56714 56721 56722 56723 56733, publié au recueil Lebon
- CJUE, 4 octobre 2018, *Commission c/ France*, C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811

6 Données personnelles*

Autorisez-vous la Commission à divulguer votre identité lors de ses contacts avec les autorités contre lesquelles vous déposez plainte?

Oui Non

Dans certains cas, la divulgation de votre identité peut faciliter le traitement de la plainte.

SI NON, veuillez préciser ci-dessous, le cas échéant

- ı Une autre affaire portant sur le même sujet est en instance devant une juridiction nationale ou devant la Cour de justice de l'UE
- ı Il n'existe aucun recours possible pour ce problème
- ı Il existe une voie de recours, mais elle est trop coûteuse
- ı Le délai pour engager une action a expiré
- ı Je n'ai pas de capacité juridique (je ne suis pas légalement habilité(e) à engager une action devant la Cour), pour la raison suivante:

- ı Je n'ai pas d'assistance juridique/d'avocat
- ı Je ne connais pas les voies de recours disponibles pour ce problème
- ı Autre – veuillez préciser:

