

# Contrôles et enfermement aux frontières : outils d'une politique raciste décomplexée

## Synthèse

En mai 2024, l'Union européenne (UE) a adopté un ensemble de textes présentés comme modifiant en profondeur la politique migratoire européenne dit Pacte européen sur la migration et l'asile (nommé ci-après « Pacte »)<sup>1</sup>.

Le Pacte est présenté par la Commission européenne comme un tout devant doit permettre de rétablir la confiance et la solidarité entre les États. Deux États ont cependant déjà annoncé qu'ils ne l'appliqueraient pas. D'ici la fin du printemps, les autres doivent adapter leur droit national pour être en conformité avec l'ensemble des mesures du Pacte<sup>2</sup>. En parallèle, la réforme du code frontières Schengen (CFS), applicable depuis l'été 2024, renforce les contrôles aux frontières extérieures, met en place une nouvelle procédure de transfert pour simplifier les renvois entre États membres et facilite le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

En creux, stigmatisation et criminalisation des migrations sont renforcées : les personnes en migration sont présentées comme représentant un risque de dangerosité, menace à la sécurité intérieure ou à la santé publique et même menace terroriste. Tout est bon pour empêcher le plus grand nombre d'accéder au territoire européen ou pour les en éloigner. À aucun moment, le Pacte ne vient questionner les politiques antérieures en matière d'accès au territoire, aux visas et autres titres ou prévoir une politique de secours. Le droit d'asile est réduit à la portion congrue : un coup supplémentaire est porté à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés.

Les droits fondamentaux dont les violations ont déjà été largement documentées et même condamnées ne sont plus que des références. Certains droits sont même exclus comme le droit au recours suspensif.

Sur cette base, la forteresse Europe se voit confortée par divers moyens : contrôles facilités, procédures de tri plus efficientes, récolte de données personnelles aggravée y compris sous la contrainte en incluant les enfants à partir de 6 ans, enfermement généralisé notamment aux frontières...

La note d'analyse de l'Anafé publiée en 2022<sup>3</sup> montrait déjà un parallèle entre la logique des dispositions du Pacte et le modèle français des zones d'attente ou encore des hotspots grecs dont on connaît pourtant les conséquences dramatiques.

Le document présent est une synthèse d'un document d'analyse plus détaillé où l'Anafé vient apporter, à partir de son expérience de terrain en France, un éclairage sur la nouvelle gestion des frontières européennes en détaillant les dispositions applicables aux frontières extérieures du Pacte<sup>4</sup> et la réforme des dispositions du CFS<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Publié au Journal officiel de l'Union européenne, le 22 mai 2024 pour une entrée en vigueur prévue entre le 12 juin et le 1<sup>er</sup> juillet 2026 selon les règlements.

<sup>2</sup> Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [\*Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile\*](#), décembre 2024.

<sup>3</sup> Anafé, [\*Trier, enfermer, refouler – Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile\*](#), février 2022, p. 8 à 19.

<sup>4</sup> Voir Note, p. 9 et suivantes.

<sup>5</sup> Voir p. 57 et suivantes.

## Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures au cœur du Pacte

Le Pacte crée trois procédures indissociables pour trier et renvoyer le plus grand nombre possible de personnes en quête de protection arrivant à ses frontières extérieures (filtrage, asile à la frontière, « retour » à la frontière) en créant l'illusion qu'elles ne seraient pas entrées sur le territoire via la fiction de non-entrée. Les personnes sont contraintes de « *rester à la disposition* » des autorités et placées sous un régime de coercition variant selon les procédures et les circonstances.

### La non-entrée sur le territoire : fiction centrale du Pacte

Le Pacte généralise la fiction de non-entrée utilisée depuis presque quarante ans en France pour légitimer le contrôle des personnes étrangères par le recours à l'enfermement aux frontières. Cette fiction permet de déroger au droit international et au respect des droits fondamentaux. C'est sur cette fiction que sont construites les nouvelles procédures de filtrage, d'asile et de « retour » à la frontière.

Or, à l'image du régime de la zone d'attente, l'enfermement aux frontières est institutionnellement créateur de violence pour les personnes en migration et exacerbe les vulnérabilités des personnes quand il n'en crée pas de nouvelles.

### Trier pour mieux contrôler

Le règlement Filtrage est l'élément central du Pacte pour les procédures aux frontières terrestres, maritimes et aériennes<sup>6</sup>. Il met en œuvre une procédure de contrôle et de tri aux frontières extérieures, appelée « filtrage » d'une durée maximum de 7 jours qui comprend :

- Un contrôle sanitaire préliminaire ;
- Un contrôle de vulnérabilité préliminaire ;
- L'identification ou la vérification de l'identité ;
- L'enregistrement de données biométriques ;
- Un contrôle de sécurité.

L'expérience de l'Anafé en zone d'attente lui laisse craindre que les problèmes relatifs notamment au droit d'accès aux soins en zone d'attente et au manque de prise en considération des besoins spécifiques des personnes en situation de vulnérabilité soient aggravés<sup>7</sup>.

Le champ des personnes concernées est étendu notamment aux enfants dès l'âge de 6 ans<sup>8</sup> comme le recueil de données biométriques avec croisement entre de nombreux fichiers<sup>9</sup> tels le système d'information Schengen (SIS), le système d'entrée et de sortie (EES), le système européen d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS)... Le tout aggravé par l'*« interopérabilité »* ou l'échange d'information entre ces fichiers de nature différente (données en lien avec les migrations ou relevant du champ judiciaire) posant des problèmes éthiques. Le Pacte réforme ainsi Eurodac qui vise à soutenir et justifier la procédure de filtrage en étendant l'utilisation de ces données aux fins de « retour »<sup>10</sup>.

À l'issue de ces contrôles, les autorités sont tenues de remplir un formulaire qui contiendra, entre autres, des informations « *quant à l'introduction ou non d'une demande de protection internationale* ». La formulation est floue et comporte le risque que les personnes chargées du filtrage procèdent à des interrogations poussées contraires au droit d'asile ou des refus d'enregistrement de la demande d'asile, ce qui est dénoncé par l'Anafé depuis de nombreuses années dans les zones d'attente<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Pour mémoire, les régions ultrapériphériques semblent exclues.

<sup>7</sup> Voir Focus 2 : *L'identification des situations de vulnérabilité au cours de la procédure de filtrage*, p. 23.

<sup>8</sup> Jusqu'en 2024, seuls les enfants de plus de 14 ans avaient leurs empreintes enregistrées.

<sup>9</sup> Pour plus d'information sur ces fichiers et leur interconnexion, se référer à : Anafé, *Boîte à fichiers* 2025, septembre 2025.

<sup>10</sup> Voir Note, p. 20 et suivantes.

<sup>11</sup> Voir les différents rapports d'observations de l'Anafé disponibles sur son site internet.

Toute possibilité d'introduire un recours contre le formulaire de filtrage est exclue au motif qu'il ne s'agirait pas d'une décision administrative et alors même qu'une telle décision fait nécessairement grief. Seul un droit de rectification en cas d'information incomplète est prévu.

La procédure doit être menée à bien en sept jours à compter de l'interpellation de la personne qui risque de se voir refuser l'entrée sur le territoire et d'être placée en ZA, conformément à ce qu'indique le plan français de mise en œuvre. Le recours à la rétention est possible en vue de prévenir la fuite<sup>12</sup>.

Aujourd'hui, les ZA – comme tout autre lieu d'enfermement – ne peuvent en aucun cas être considérées comme des « installations adéquates » : les droits des personnes y sont violés de manière récurrente, voire systémique et l'opacité de ces lieux cache des conditions d'enfermement souvent indignes<sup>13</sup>. L'Anafé s'inquiète de la généralisation, voire la systématisation dans le Pacte, de l'enfermement des personnes étrangères considérées comme indésirables.

#### **Focus 4 : Les fausses garanties pour les mineurs (extrait)<sup>14</sup>**

Tout mineur non accompagné doit se voir désigner un représentant légal comme aujourd'hui en zone d'attente (a priori en France un administrateur *ad hoc*) mais ce dernier peut être « remplacé » par « une personne formée à la sauvegarde de l'intérêt supérieur et au bien-être général du mineur ». Cette tournure est préoccupante : la pratique a montré que les administrateurs *ad hoc* ne remplissent pas toujours le rôle qui leur est assigné.

Quant au mineur accompagné, le texte mentionne « *un membre adulte de sa famille* » sans référence obligatoire à l'autorité parentale ce qui est contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>15</sup>.

La contrainte pour le relevé obligatoire des données biométriques des mineurs dès six ans n'est pas exclue mais seulement conditionnée tandis que l'enfermement des enfants est simplement limité.

Un *contrôle* devrait être assuré par une autorité indépendante pouvant réaliser des contrôles inopinés et aléatoires, avoir « accès à tous les lieux pertinents » et formuler des recommandations annuelles. Dans le cadre de la mise en œuvre par la France du Pacte, deux instances sont évoquées pour assurer le contrôle de la procédure de filtrage à la frontière. Il s'agit du Défenseur des droits et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. La question des moyens humains dont ces instances vont disposer et celle de l'indépendance de leur financement demeurent floues.

## **Les procédures découlant du filtrage**

Une fois le filtrage achevé, la personne est orientée vers les procédures d'asile ou de « retour ». Si la personne ne manifeste pas la volonté de demander l'asile, elle se voit notifier un refus d'entrée et les autorités mettent en œuvre une procédure de renvoi immédiat. Si la personne demande la protection internationale, elle est orientée vers les autorités compétentes pour l'enregistrement de sa demande d'asile.

### **La procédure d'asile à la frontière**

Le règlement n° 2024/1348 prétend doter l'UE d'un régime d'asile européen commun et faire converger l'ensemble des régimes d'asile nationaux. La même procédure d'asile à la frontière sera donc appliquée aux frontières extérieures, dans les zones de transit et dans les mers territoriales. Des critères rendent cette procédure obligatoire dans certains cas<sup>16</sup>.

Peu de place est laissée pour le traitement de la demande de manière approfondie et individualisée, c'est le critère de la nationalité qui est mis en avant devant les raisons individuelles de départ (cette procédure accélérée aux frontières s'applique dès lors que la personne est ressortissante d'un pays pour

<sup>12</sup> Voir Note, p. 27 et suivantes.

<sup>13</sup> Voir les différents rapports d'observations de l'Anafé disponibles sur son site internet.

<sup>14</sup> Voir Focus 4 : Les fausses garanties pour les mineurs, p. 30 et suivantes.

<sup>15</sup> CEDH, 5<sup>e</sup> section, 25 juin 2020, [Moustahí c. France](#), n° 9347/14.

<sup>16</sup> Voir Note, p. 33 et suivantes.

lequel des décisions positives de protection internationale sont prises avec une moyenne européenne égale ou inférieure à 20 %). La prise en compte d'une moyenne européenne basée sur les chiffres d'Eurostat ne pourra donc qu'être grandement défavorable pour certaines personnes et pourra aboutir à des pratiques discriminatoires et contraires à la Convention de Genève, avec un risque de refoulement de personnes malgré leur besoin de protection.

En dehors des cas obligatoires, les requérants et requérantes devraient pouvoir accéder au droit commun sauf si les États membres décident de l'examen du bien-fondé des demandes à la frontière pour l'ensemble des personnes passées par le filtrage.

Des garanties particulières seront appliquées pour les personnes considérées comme vulnérables (torture, viol ou violences graves). Pour les mineurs isolés, la procédure d'asile à la frontière ne devrait être appliquée que s'il existe un « *risque que le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public* ». Mais les contestations de minorité risquent de réduire fortement la portée de cette avancée.

Les limites des procédures d'asile à la frontière déjà documentées par l'Anafé en France et de nombreuses organisations en Grèce (pays où cette procédure est déjà à l'œuvre) montrent les risques de cette nouvelle procédure généralisée avec profilage par nationalité, examen accéléré des demandes, insuffisance du temps d'entretien, défaut d'assistance juridique et risque de mise en cause de l'inconditionnalité du droit d'asile. En France, la procédure d'asile à la frontière, en place depuis plusieurs décennies, se limitait à un examen du caractère non « manifestement infondé » de la demande. Le Pacte consacre l'examen sur le fond des demandes.

Si la personne contrôlée a demandé l'asile au cours du filtrage, les autorités compétentes procèdent à l'enregistrement de sa demande, puis trois procédures peuvent s'appliquer : asile à la frontière sans possibilité d'entrer sur le territoire, asile normal avec délivrance d'une autorisation d'entrée sur le territoire ou relocalisation vers un autre État membre<sup>17</sup>.

Le plan national de mise en œuvre n'explique pas les changements à venir en droit national, sauf à confirmer qu'il s'agira d'examiner au fond la demande d'asile à la frontière. Le projet de loi de finances pour 2026 précise que « *la nouvelle procédure implique le recrutement de personnels supplémentaires* » (48 postes pour l'Ofpra en 2026). Un « *dispositif complémentaire à la zone d'attente actuelle est prévu. Pourront y être placés en un espace approprié, spécialement adapté à leurs besoins, certaines personnes après examen de leur vulnérabilité* ». L'administration française montre ainsi que son objectif n'est pas de recourir à l'enfermement en dernier recours comme préconisé dans le Pacte, mais bien de s'assurer que les personnes concernées soient privées de liberté tout au long des procédures, y compris au cours de la procédure d'asile.

Les droits des personnes dont l'asile est examiné à la frontière restent sensiblement les mêmes que ceux actuellement prévus en zone d'attente mais les constats et dénonciations de l'Anafé depuis des années montrent qu'ils ne sont pas respectés et que les personnes concernées ne peuvent les exercer de manière effective en ZA<sup>18</sup>. Et en l'état actuel de la mise en œuvre du Pacte par la France, il n'est pas prévu d'améliorations de leurs conditions d'exercice alors même que les durées d'enfermement vont augmenter.

Ce sont surtout des obligations qui sont développées, notamment celle de « *coopérer pleinement avec les autorités* » (identification, relevé de données biométriques pour renseigner Eurodac, rester à la disposition des autorités, ne pas quitter le pays où la demande a été faite, donner des informations sur son lieu de résidence, se soumettre au choix de l'administration pour celle-ci et même devoir se présenter régulièrement dans un commissariat). La liberté d'aller et venir est donc largement entravée d'autant que la possibilité pour les États de recourir à l'enfermement est étendue. Le non-respect de ces obligations peut être considéré comme un retrait implicite de la demande avec un risque important de violation du principe de non-refoulement. L'accès à la protection internationale risque d'en être gravement limité et la stigmatisation et la criminalisation des personnes en demande d'asile aggravée.

<sup>17</sup> La note ne traite que la procédure d'asile à la frontière.

<sup>18</sup> Voir les différents rapports d'observations de l'Anafé disponibles sur son site internet.

## Les procédures de « retour »

L'objectif du Pacte est de ne pas séparer pleinement la procédure d'asile et celle dite de « retour », continuum d'autant plus évident que les personnes restent tout le long des procédures « à disposition » des autorités.

Quand la demande d'asile a été rejetée, le règlement Retour à la frontière prévoit la possibilité d'adopter une décision de refus d'entrée après rejet d'une demande d'asile à la frontière. Sur demande, les personnes concernées devraient bénéficier d'un délai de départ volontaire de 15 jours.

Au cours de cette procédure, les personnes toujours considérées comme n'étant pas entrées sur le territoire. La privation de liberté est toujours possible comme « *mesure de dernier recours* » notamment s'il existe un « risque de fuite ». Au-delà du délai de 12 semaines prévu pour la procédure de « retour » à la frontière, c'est la directive de 2008 qui s'applique, ce qui inclut la possibilité d'une durée totale de privation de liberté de 24 mois.

La France prévoit de continuer à appliquer le régime juridique de la ZA tout en modifiant les délais de privation de liberté et l'intervention du juge judiciaire en conséquence.

## Le droit au recours dans les procédures « frontière »

Il est difficile d'envisager le droit au recours contre la décision de refus de la demande d'asile à la frontière, sans considérer le recours relatif à une volonté de se maintenir sur le territoire<sup>19</sup>.

Le droit à un recours suspensif est reconnu en ZA aux demandeurs d'asile dont la demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile a été rejetée, depuis la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2007<sup>20</sup>. Or sur ce point, le Pacte s'inscrit en net recul car il ne prévoit pas que ce recours soit suspensif, sauf pour les mineurs isolés.

Loin de simplifier la procédure administrative, le Pacte multiplie et complexifie les démarches, les personnes étant de surcroît obligées de déposer des recours devant des juridictions distinctes : Cour nationale du droit d'asile pour le rejet de la demande par l'Ofpra, juge administratif pour la demande de maintien sur le territoire et la contestation de la décision de retour.

## Les situations de crise et de force majeure

Le règlement Crise et force majeure prévoit des mesures temporaires au regard de situations telles que des arrivées massives de personnes ressortissantes de pays extérieurs à l'UE<sup>21</sup> ou l'instrumentalisation de personnes migrantes par un pays tiers, ou encore des situations de force majeure pouvant entraîner une augmentation significative du nombre de demandes de protection internationale aux frontières extérieures. Aucun seuil chiffré de ce qui peut être considéré comme une augmentation significative n'est précisé, ce qui implique que les États membres ont le pouvoir d'interpréter le texte de façon rigide et restrictive. La notion d'« arrivées massives » n'est pas non plus clairement définie.

Dans ces circonstances, l'État concerné peut demander la mise en œuvre de mesures de solidarité ainsi que des dérogations pour l'enregistrement des demandes de protection internationale et l'augmentation des délais de relocalisation. Ces mesures exceptionnelles sont autorisées pour une durée de 3 mois, renouvelable trois fois, soit 12 mois maximum.

Ce règlement a un impact majeur car le champ d'application de la procédure à la frontière est élargi aux personnes ressortissantes de pays extérieurs à l'UE pour lesquelles la proportion de décisions octroyant une protection internationale au niveau de l'Union est égale ou inférieure à 50 %.

<sup>19</sup> Pour rappel, le formulaire de filtrage semble exclure la possibilité d'un recours en propre – la seule option étant de le contester via le contentieux des procédures qui en découlent (asile ou retour), Voir Note, p. 49 et suivantes.

<sup>20</sup> CEDH, 26 juillet 2007, [Gebremedhin c. France](#), n° 25389/05.

<sup>21</sup> Voir Note, p. 51 et suivantes.

Cette législation peut également résulter d'agissements d'instrumentalisation d'un acteur non étatique, y compris une organisation d'aide humanitaire s'il est constaté un « *objectif de déstabilisation* ». Une voie dangereuse est ainsi ouverte à la possibilité de poursuivre les organisations non gouvernementales.

### *L'allongement des délais d'enfermement aux frontières : entre mise en danger et criminalisation des personnes exilées*

Bien que les différents textes prévoient à chaque étape que la privation de liberté doit intervenir en dernier ressort, les exceptions concernent la majeure partie des personnes se présentant aux frontières extérieures, et ce dès la procédure de filtrage. Ces procédures mettent largement en place un continuum de l'enfermement pour les personnes se présentant aux frontières extérieures, qu'elles soient ou non en demande de protection.

Or, dans le cadre du dispositif de privation de liberté actuellement en vigueur en France, l'Anafé constate chaque année que les personnes doivent faire face à de nombreuses difficultés et au non-respect de leurs droits. La privation de liberté exacerbé les vulnérabilités des personnes et ce, alors que l'enfermement dure 20 jours (au maximum 26). Qu'en sera-t-il lorsque la privation de liberté durera des mois ? L'Anafé redoute une augmentation des actes auto-agressifs (automutilation, tentatives de suicide, suicides). Il en va de même pour les actes de violences – c'est ce qui a été constaté après l'augmentation de la durée d'enfermement dans les centres de rétention administrative et la carcéralisation des *hotspots*. Les traumatismes liés à l'enfermement vont se multiplier, les traumatismes préexistants vont s'aggraver.

En définitive, la mise en œuvre du Pacte aura des conséquences désastreuses pour les droits et la dignité des personnes en migration aux frontières extérieures et le peu de garde-fous prévus par le Pacte (mécanismes de contrôles, accès des organisations non gouvernementales dans les lieux de tri aux frontières, assistance et représentation juridiques) sont nettement insuffisants pour garantir les droits fondamentaux des personnes concernées.

## La réforme du code frontières Schengen ou le leurre de la restauration d'un espace de libre circulation

C'est sur un bilan des 40 ans d'existence de l'espace Schengen qu'il a été décidé de modifier le cadre de cet espace. La réforme du code frontières Schengen (CFS) est marquée par des impératifs sécuritaires, sanitaires (faisant suite à la crise sanitaire du Covid-19) et de lutte contre l'immigration « irrégulière », notamment pour limiter les « mouvements secondaires », considérés comme une des failles de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen.

D'une part, des modifications ont été apportées sur les dispositions relatives aux frontières extérieures<sup>22</sup>. La réforme renforce la surveillance aux frontières extérieures, aux points de contrôles et hors des points de contrôles dans le but de renforcer les procédures d'éloignement. Elle crée aussi des restrictions temporaires des déplacements vers l'UE en « *cas d'urgence de santé publique de grande ampleur* » ou en cas d'arrivée d'un « *grand nombre de migrants* » avec une référence à la préservation de la sécurité et de l'ordre public, soit un nouvel amalgame entre migration et dangerosité. La notion d'instrumentalisation est également introduite dans le code.

D'autre part, concernant les frontières intérieures, la réforme du CFS renforce les moyens des États pour contourner le principe de la liberté de circulation alors que de nombreuses entorses à ce principe ont déjà été constatées ces dernières années avec le recours croissant aux procédures de rétablissement des contrôles aux frontières intérieure (RCFI). La coexistence de la libre circulation, devenue un privilège des citoyens européens, et du contrôle migratoire conduit à l'intensification de pratiques discriminatoires.

<sup>22</sup> Ces dispositions ne font pas l'objet d'un développement poussé dans l'analyse.

## Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures : une exception devenue la règle

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

Selon le CFS, chaque État, « *en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure [...] peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons de ses frontières intérieures* ». C'est une « *mesure de dernier recours* » ; sa portée et sa durée ne devant « *pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave constatée* ».

La durée maximale de ces contrôles est fixée à trente jours et si la menace grave persiste au-delà, l'État peut prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour les mêmes raisons pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours sans que la durée totale n'excède six mois. Des critères permettent à l'État concerné d'évaluer si la menace est suffisamment grave pour justifier des entraves à la libre circulation.

Deux des procédures exceptionnelles de RCFI (« *menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure nécessitant une action immédiate* » ou « *circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen* ») ne sont possibles que si le rétablissement des contrôles est limité dans le temps et dans l'espace. Mais en réalité, cet encadrement est flou et peu contraignant pour les États.

Depuis 2015, la France a réintroduit de manière continue les contrôles à ses frontières – ciblant essentiellement les personnes non européennes et surtout celles qui sont racisées – malgré les limites qu'imposent les textes européens et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le contrôle aux frontières est systématiquement rétabli pour des périodes de six mois, soit vingt-trois fois, faisant du rétablissement des contrôles la règle et non plus l'exception.

La jurisprudence de la CJUE était pourtant claire avec une réaffirmation de l'interprétation stricte des articles 25 et 27 du CFS, tant au regard de la durée totale du rétablissement qu'au regard de leur motivation<sup>23</sup>.

Les rétablissements successifs des contrôles aux frontières intérieures heurtent le droit européen, portant un coup fatal à l'un des acquis majeurs de la construction européenne : la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen.

Malgré le soi-disant espoir de la Commission européenne que la réforme du CFS permette de revenir à l'esprit initial de Schengen, la France, jamais sanctionnée pour ses pratiques, ne risque pas de rétablir la liberté de circulation, la réforme entérinant certains de ses abus.

Les États peuvent ainsi prolonger le RCFI pour une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans (par période de 6 mois) et au-delà si la même menace grave persiste. Ces dispositions neutralisent la jurisprudence de la CJUE<sup>24</sup>. De surcroît, une grande marge d'appréciation sur l'évaluation de la nécessité et des risques de la réintroduction du contrôle est laissée aux États membres.

S'il est vrai que la Commission encourage les États à recourir à d'autres mesures permettant d'atténuer les conséquences du rétablissement des contrôles, c'est pour assurer le bon fonctionnement du marché unique et limiter l'impact négatif sur l'économie transfrontalière. Aucune mesure n'est prévue dans la réforme pour faire respecter les droits fondamentaux des personnes étrangères.

## Réforme du CFS : placer le contrôle migratoire en dehors du RCFI

En plus de la procédure particulière du RCFI, le CFS permet aux États de mener certains types de contrôles en temps normal. Si la libre circulation est la règle à l'intérieur de l'espace Schengen, certains

<sup>23</sup> CJUE, Grande chambre, 26 avril 2022, [NW](#), affaires jointes C-368/20 et C-369/20.

<sup>24</sup> Voir Note, p. 73 et 74.

contrôles peuvent être mis en place à une frontière intérieure à condition de ne pas être équivalents à un contrôle aux frontières extérieures<sup>25</sup> et ne pas avoir pour but le contrôle systématique des personnes.

### **Les vérifications aux frontières, une alternative fallacieuse aux contrôles**

Les législations nationales peuvent prévoir des contrôles aux frontières intérieures dès lors qu'ils sont encadrés afin qu'ils ne revêtent pas de caractère systématique et qu'ils ne s'apparentent pas à un régime de contrôles aux frontières. La France a, au fil des années, élargi les possibilités pour recourir aux contrôles dits Schengen contribuant ainsi à redéfinir la frontière, par l'extension de son emprise spatiale (de lignes, à points de passages, à bandes de territoire).

Une des modifications importantes produite par le nouveau CFS est de placer de manière officielle le contrôle migratoire aux frontières en dehors de la procédure de RCFI via la redéfinition de la « vérification » en insistant sur la notion de vérifications « proportionnées » aux frontières intérieures. Le CFS prévoit que les États membres « *devraient pouvoir prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre les mouvements irréguliers entre États membres* ». Il incorpore ainsi dans le fonctionnement normal des frontières intérieures les mesures de police propres à chaque État visant à restreindre l'immigration. Ces « vérifications » ne sont pas limitées par la temporalité d'une procédure exceptionnelle.

Le principe de non-systématicité est un des critères principaux utilisés dans le CFS pour établir une distinction entre ces vérifications aux frontières intérieures et le rétablissement des contrôles. Il semble pourtant entrer en contradiction directe avec l'obligation de ne pas mener des contrôles discriminatoires. Autrement dit, si tout le monde ne doit pas être contrôlé, alors les contrôles doivent être ciblés. Le CFS insiste à de nombreuses reprises, sur le fait que les « vérifications » aux frontières doivent reposer sur des « *informations de police générale* » concernant des menaces à la sécurité et à l'ordre publics.

La redéfinition des « vérifications » aux frontières intérieures incite les États à renforcer les dispositifs de surveillance établis dans des zones élargies plutôt que le contrôle aux lignes frontières ou aux points de passage autorisé. En effet, les vérifications sont censées s'apparenter à des mesures ciblées (donc non-systématiques), fondées sur des informations de police et une « *évaluation des risques* ». Le CFS semble donc plutôt pointer vers une logique d'anticipation fondée sur la collecte massive de renseignements sur les mouvements migratoires à l'intérieur et à l'extérieur de l'espace Schengen, plutôt que de seulement barrer le passage aux frontières et ce, notamment grâce à l'investissement massif dans des « *technologies modernes* » de contrôle.

### **Procédures simplifiées de contrôles et de renvois aux frontières intérieures**

Que ce soit ou non en période de RCFI, le CFS prévoit la possibilité de recourir à des mécanismes de contrôle et à des procédures simplifiées facilitant le tri et le refoulement des personnes en migration se présentant aux frontières intérieures via des accords bilatéraux ou via la nouvelle procédure de transfert.

Les États membres peuvent ainsi conclure des accords sur les modalités de contrôle sur leurs frontières communes, ce que la France a fait, et ce depuis plusieurs décennies, avec nombre d'entre eux<sup>26</sup>. En outre, en tant que membres de l'espace Schengen, ces derniers peuvent également être associés par des accords bilatéraux de réadmission<sup>27</sup>.

#### **Focus 8 : Contestation du régime appliqué aux frontières intérieures (extrait)<sup>28</sup>**

Dans le cadre d'un contentieux initié par l'Anafé et plusieurs associations, la CJUE a rappelé que les États membres de l'UE qui décident de rétablir les contrôles à leurs frontières intérieures, ne sont pas autorisés à procéder à des refoulements automatiques de l'autre côté de la frontière et doivent accorder aux personnes étrangères interceptées sur leur territoire les garanties procédurales telles que prévues

<sup>25</sup> Voir Focus 9 : *La procédure de refus d'entrée détournée par les autorités françaises aux frontières intérieures pendant 9 ans*, p. 88.

<sup>26</sup> Gisti, [Accords bilatéraux](#).

<sup>27</sup> Cf. accords de Chambéry (entre la France et l'Italie) et de Malaga (entre la France et l'Espagne).

<sup>28</sup> Voir Focus 8 : *Contestation du régime appliqué aux frontières intérieures – les accords bilatéraux pour « sauver la face »*, p. 83 et suivantes.

par la directive de 2008. La Cour a également rappelé que les États membres ne pouvaient imposer une privation de liberté, dans l'attente de la mise à exécution d'une mesure d'éloignement, que dans le cadre de la rétention prévu par ladite directive<sup>29</sup>. Le Conseil d'État a tiré les conséquences de cet arrêt<sup>30</sup>. Le refus d'entrée (utilisé par les autorités françaises entre 2015 et 2024 aux frontières intérieures) ne peut donc être notifié qu'en vue de la mise en œuvre d'une procédure de remise aux autorités compétentes de l'État limitrophe, à condition qu'une convention bilatérale le prévoie<sup>31</sup>. Malgré cette décision, des personnes exilées continuent de subir contrôles discriminatoires, des pratiques d'enfermement hors cadre légal et refoulements expéditifs sans possibilité de recours effectif.

La réforme du CFS a également créé une nouvelle procédure de transfert pour faciliter les procédures de renvoi entre États membres et ce, malgré l'existence de nombreux accords bilatéraux. Sont concernées les personnes ressortissantes d'un pays non membres de l'UE interpellées lors de « *contrôles impliquant les autorités compétentes des deux États membres dans le cadre d'une coopération bilatérale* » ou encore celles qui sont arrivées directement de l'autre État membre sans droit au séjour dans l'État membre d'arrivée. En sont exclues : les personnes en cours de demande de protection internationale et les bénéficiaires d'une telle protection.

À l'exception d'un droit au recours quasiment impossible à introduire, aucune garantie procédurale n'est prévue au cours du contrôle, de la procédure et du refoulement vers l'autre État.

Dès lors, la procédure de transfert peut être vue comme la solution à des pratiques contraires aux prescriptions des textes internationaux, européens et nationaux, telles qu'elles sont dénoncées depuis des années par les associations et les autorités administratives indépendantes. Le flou quant aux modalités de sa mise en œuvre laisse planer le doute quant au respect des droits des personnes en migration qui feront l'objet de ces procédures.

## **La santé publique : motif consacré de la justification des contrôles aux frontières extérieures et intérieures de l'espace Schengen**

L'Anafé a constaté une métamorphose de la frontière en un outil de santé publique dès 2020 au moment de l'émergence de la pandémie de covid-19 laquelle a constitué une « *fenêtre d'opportunité pour justifier les comportements illégaux et attentatoires aux droits fondamentaux de la part des forces de l'ordre* »<sup>32</sup>.

Le double amalgame, « contrôle sanitaire et contrôle migratoire » ainsi que « danger pour la santé et personnes exilées vectrices de ce danger » irrigue l'ensemble de la réforme du CFS en mobilisant la santé publique comme instrument du contrôle migratoire avec possibilité de restrictions des déplacements en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur et de vérifications à l'intérieur du territoire.

Surtout, s'appuyant sur la notion de maladie infectieuse à potentiel épidémique, le Conseil de l'UE peut proclamer la « *mise en œuvre du mécanisme de sauvegarde de l'espace Schengen* » permettant d'*« adopter des solutions coordonnées pour protéger les intérêts des personnes [...] en maximisant l'efficacité des mesures prises tout en réduisant au minimum leurs effets secondaires négatifs »*. Dit autrement, autoriser le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

Une nouvelle mesure est aussi prévue, tordant toujours un peu plus le principe de la libre circulation dans l'espace Schengen. Le règlement d'exécution pris par la Commission européenne doit permettre d'harmoniser et d'uniformiser la réaction des États membres à une urgence sanitaire et de reprendre en main des décisions de restrictions de circulation. Les garanties contre des dérives possibles sont minimales.

Ces dispositions sont à rapprocher des dispositions du Pacte sur les risques sanitaires et notamment du contrôle sanitaire au cours de la procédure de filtrage.

<sup>29</sup> CJUE, 21 septembre 2023, [ADDE et al. c/ France](#), n° C-143/22.

<sup>30</sup> CE, 2 février 2024, requête n° [450285](#), considérant 14.

<sup>31</sup> Pour plus de précisions, voir l'analyse : Anafé-Gisti, [Contrôles aux frontières intérieures terrestres – Note de décryptage des arrêts de la CJUE et du Conseil d'Etat et leurs conséquences pratiques](#), avril 2024.

<sup>32</sup> Anafé, [Les droits humains en quarantaine : les frontières françaises à l'épreuve du covid-19, Note d'analyse](#), décembre 2024.

À la lecture combinée des textes composant le Pacte et des variantes successives du code frontières Schengen, on voit clairement que l'objectif de l'Union européenne et ses États membres a été de renforcer les contrôles aux frontières, qu'elles soient intérieures ou extérieures. Les procédures de tri, d'enfermement et de refoulement vont s'intensifier aux frontières extérieures, au détriment des conventions internationales et européennes et du droit national consacrant les droits fondamentaux.

Le recul des droits des personnes en migration, que ce soit dans ou hors de l'espace Schengen, rendra sans nul doute, à l'image des politiques migratoires déjà à l'œuvre depuis des décennies dans l'Union, les parcours migratoires plus dangereux. Dans une lutte contre l'immigration dite irrégulière aux effets mortifères, les personnes en migration, victimes de la peur de l'altérité qui est derrière ces politiques, se voient de plus en plus stigmatisées et en proie à des dangers sans cesse croissants.

## Conclusion : Pacte, code frontières Schengen et directive de 2002 : 3 réformes pour un même objectif : le renforcement de la criminalisation des migrations

À chaque nouveau naufrage ou accident sur les routes migratoires, les gouvernements européens se targuent de faire de la lutte contre les « passeurs » une priorité en prétendant ainsi vouloir sauver des vies et s'assurer du respect des droits des personnes en migration. En réalité, les mesures prévues pour la lutte contre le trafic des migrants sont avant tout utilisées à l'encontre des personnes exilées elles-mêmes, bien souvent au détriment de leur droit de demander l'asile. Cette politique s'accompagne également d'une criminalisation des actions de solidarité envers les personnes en migration.

Le Pacte européen sur la migration et l'asile dont l'objectif est de trier, enfermer et refouler les personnes exilées s'inscrit dans cette lignée. Il ne contient pas de définition claire du trafic de migrants et n'exempt pas clairement les personnes en migration elles-mêmes.

L'introduction du concept d'*« instrumentalisation de migrants »* donne la possibilité de limiter le trafic frontalier au minimum en fermant temporairement certains points de passage frontalier et en dérogeant à la procédure d'asile pour de très nombreuses personnes en migration. La possibilité d'étendre cette instrumentalisation à des acteurs non étatiques dont l'*« objectif [serait] de déstabilis[er] de l'Union »* est également inquiétante. Les acteurs de la société civile craignent l'utilisation de ce dispositif à l'encontre d'organisations de soutien aux personnes exilées d'autant que le texte ne comporte aucune réelle interdiction pour les États membres d'utiliser ce concept à l'encontre de l'aide humanitaire. C'est donc un risque accru de criminalisation de cette aide.

Or, la criminalisation des personnes en migration et de leurs soutiens est en forte augmentation depuis 2015 aux différentes frontières de l'Union européenne<sup>33</sup>. En 2020, la Commission européenne a recensé 60 enquêtes et poursuites dans 10 États membres entre 2015 et 2019. Ces cas concernaient principalement des bénévoles, des défenseurs et défenseures des droits humains, des équipages de bateaux participant à des opérations de recherche et de sauvetage en mer, mais aussi des membres du grand public, des membres de la famille des personnes concernées, des journalistes, des maires et des responsables religieux<sup>34</sup>. La Commission a invité les États membres à exonérer les activités menées à des fins humanitaires de sanctions pénales mais ces derniers ne semblent pas avoir suivi cette

<sup>33</sup> Pour plus d'informations, voir [la page dédiée sur le site du Gisti](#).

<sup>34</sup> Commission européenne, « [Orientations sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers](#) », communication, 2020/C 323/01.

recommandation<sup>35</sup>. Parallèlement, les personnes exilées sont les premières victimes de ces politiques de criminalisation<sup>36</sup>.

Une épée de Damoclès plane ainsi au-dessus des personnes en migration et des organisations qui défendent leurs droits, ce qui interroge dans le contexte politique européen de montée des extrêmes droites et de banalisation de la xénophobie.

Loin de contrer cette tendance, le Pacte et la réforme du CFS viennent une fois de plus stigmatiser les personnes en migration et restreindre leurs droits tout en criminalisant un peu plus leurs parcours migratoires.

Il eut été sans doute plus avisé de se questionner sur les politiques européennes mortifères à l'œuvre depuis des décennies afin de mettre en avant la violence institutionnelle et systémique contre les personnes en migration que provoquent ces politiques. À ce titre, le Pacte et la réforme du code frontières Schengen n'ont rien d'innovant.

---

<sup>35</sup> Pour l'année 2023, PICUM a recensé 117 cas d'individus faisant l'objet de procédures pénales ou administratives pour avoir agi en solidarité avec des personnes en migration au sein de l'UE cf. PICUM, [\*Cases of criminalisation of migration and solidarity in the EU in 2023\*](#), 2024.

<sup>36</sup> L'ONG Borderline Europe a recensé pour la seule année 2022, en Grèce, 1 374 personnes arrêtées pour aide à l'entrée sur le territoire grec et en février 2023, 2 154 incarcérées à ce titre dans les prisons grecques cf. Borderline Europe, [\*A legal vacuum. The systematic criminalization of migrants for driving a boat or car to Greece\*](#), juillet 2023.