

CONSEIL D'ÉTAT

Section du contentieux  
Juges des référés  
Requête en référé-liberté  
(*article L. 521-2 CJA*)

**POUR :**

- LE **GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRE.E.S (Gisti)**, association régie par la loi de 1901, dont le siège est à Paris 11<sup>e</sup>, 3 villa Marcès, représentée par son président, Stéphane Maugendre,
- LA **CIMADE**, association régie par la loi de 1901, dont le siège est à Paris 13<sup>e</sup>, 64 rue Clisson, représentée par sa présidente, Geneviève Jacques,
- L'association **AVOCATS POUR LA DÉFENSE DES DROITS DES ÉTRANGERS (ADDE)**, association régie par la loi de 1901, dont le siège est au Bureau des Associations de l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel, 2-4 rue de Harley, 75001 Paris – Maison du Barreau, représentée par sa présidente, Maître Flor Tercero, Avocate du Barreau de Toulouse,
- L'**ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIÈRES POUR LES ÉTRANGERS (Anafé)**, association régie par la loi de 1901, dont le siège est à Paris 11<sup>e</sup>, 21 ter rue Voltaire, représentée par son co-président, Christophe Lévy.

*Demandeurs*

**CONTRE :**

Monsieur le ministre de l'intérieur, DLPAJ, Place Beauvau, Paris 07

*Défendeur*

**OBJET :**

Faire cesser toutes les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales résultant de la décision non publiée du ministre de l'intérieur d'instaurer depuis le 11 juin 2015 à la frontière franco-italienne et dans les trains en provenance de celle-ci des contrôles frontaliers permanents et discriminatoires à l'égard des personnes d'« apparence migrante »

## 1. FAITS

**Depuis le 11 juin 2015**, les autorités françaises ont restauré unilatéralement – et, *a priori*, sans en informer la Commission européenne – des contrôles permanents ciblés sur les personnes d'apparence « migrante » à des points fixes de la frontière franco-italienne, en particulier à Vintimille, et sur la totalité des trains en provenance de cette zone.

Une semaine après, ces contrôles ont selon les médias et les déclarations du préfet toujours aussi systématiquement lieu et plusieurs centaines de migrants, généralement des réfugiés, sont bloqués à la frontière du côté italien dans des conditions contraires à la dignité de la personne humaine.

### **Blocus discriminatoire et permanent de migrants à des points fixes de la frontière**

Selon les informations de la presse, **dès la mi-mai 2015**, compte tenu d'une « *augmentation significative des flux migratoires* », le préfet des Alpes-Maritimes aurait pris la décision de renforcer les contrôles dans la bande des 20 km par l'instauration de points fixes ou mobiles de « **contrôle actifs 24 heures sur 24** » par la police aux frontières (PAF), qui coordonne le dispositif, avec des renforts de la PAF de Paris et de Marseille, ainsi que le concours d'autres unités de police, comme les CRS, et de gendarmerie (escadrons mobiles). Un bus climatisé, garé au péage de la Turbie, a même été transformé en commissariat mobile à cette fin. Ces contrôles ont aussi lieu sur la ligne de train en provenance de Vintimille et sur celle de Cuneo.

Lors d'une conférence de presse le préfet des Alpes-Maritimes, Adolphe Colrat, déclarait qu'au total **plus de 900 migrants ont été interpellés entre le 11 et le 15 mai** (« Migrants : alerte rouge à la frontière franco-italienne, le préfet des Alpes-Maritimes aurait renforcé les contrôles », *Le Figaro*, 15 mai 2015).

Le **12 juin**, le même préfet des Alpes-Maritimes évoquait l'interpellation dans son département de 9 891 migrants depuis le début de l'année dont « *les deux tiers ont été reconduits [sic : remis] à la frontière italienne* ». Pour la seule période du 5 au 12 juin il faisait état de « **1.439 interpellations [...] au cours des sept derniers jours** » **ayant donné lieu à 1 097 réadmissions** (« Migrants: près de 1.500 interpellations en une semaine sur la Côte d'Azur », *Le Figaro*, 12 juin 2015).

Depuis le 11 mai 2015, le préfet aurait renforcé les contrôles dans la gare internationale de Nice afin d'empêcher les migrants de prendre le TGV en direction de Paris et du Nord de l'Europe.

Selon des propos tenus lors d'une conférence de presse M. Colrat aurait déclaré :

« *Nous mettons en place des contrôles appropriés, conformément à ce que permet le droit* »

« *L'instruction que je donne est de ne pas laisser des personnes en situation irrégulière rester sur notre sol, dès lors qu'elle vient d'Italie* ».

« *Je ne peux pas accepter d'admettre une errance, d'envoyer à l'aventure des étrangers en situation irrégulière, avec la conviction que se poseront, dans notre département ou ailleurs, des problèmes d'ordre public* » (« Près de 1.500 migrants interpellés en une semaine dans les Alpes-Maritimes », France 3 Côte d'Azur (d'après AFP), 12 juin 2015).

Dans ce contexte a été prise **le 11 juin 2015** par les autorités françaises – probablement par ou avec l'aval du ministre de l'intérieur – la décision de restaurer des contrôles frontaliers au point fixe de la frontière franco-italienne. Cela a eu pour effet de « bloquer » 150 migrants du côté italien de la frontière.

Selon l'AFP, cette centaine de migrants désirant entrer en France s'est alors rassemblée « *sur des pelouses de la commune italienne de Vintimille, à quelques dizaines de mètres de la frontière, où la police française, confrontée à un afflux exceptionnel, a reçu pour consigne de ne pas les laisser passer* ».

Le préfet des Alpes-Maritimes confirmait alors à l'AFP l'établissement de contrôles frontaliers discriminants à l'égard des migrants d'apparence et permanents à ce point fixe frontière :

« La police française a reçu pour consigne de ne pas les laisser passer, a indiqué la préfecture des Alpes-Maritimes » (« A Vintimille, sit-in pacifique de migrants, consignes de fermeté accrue à la police » Vintimille (Italie), AFP 12 juin 2015 21:40).

Cette situation s'est dès lors installée dans le temps.

Parallèlement, toujours selon l'AFP, les autorités françaises ont dès lors développé des contrôles « quasi-systématiques » et multiplié les remises de migrants interpellés dans la bande des 20kms ou dans les trains en provenance de cette zone :

« Les contrôles **quasi systématiques** des autorités françaises à la frontière remontent à jeudi [11 juin]. Ces derniers mois, les migrants interpellés à l'occasion de contrôles aléatoires retenaient leur chance dans la foulée. Un jeu du chat et de la souris qui se terminait souvent dans un TGV pour Paris et le nord de l'Europe » (« A Vintimille, les migrants attendent que la police française baisse la garde / Vintimille (Italie) », AFP, 15 juin 2015 17:18)

Ainsi, **le 13 juin**, toujours selon la description de l'AFP :

« Une dizaine de gendarmes français leur bloquaient samedi le passage vers la France, et l'un d'eux a confirmé à l'AFP qu'ils avaient bien **reçu pour consigne de ne pas laisser passer les migrants** --une consigne déjà confirmée par la préfecture des Alpes-Maritimes vendredi [12 juin] / En revanche, la frontière restait ouverte normalement pour les véhicules ou les autres personnes souhaitant la franchir ».

Ces migrants sont pourtant purement pacifiques et disent, pour la plupart, vouloir se rendre en Allemagne, en Suisse ou en Grande-Bretagne pour y trouver l'asile :

« Certains des migrants, assis devant l'ancien poste frontière franco-italien de bord de mer, en présence de policiers italiens et français, avaient inscrit sur des cartons: "We need to pass" (nous avons besoin de passer) ou "We are not going back" (nous ne rebrousserons pas chemin), a constaté un photographe de l'AFP. Des slogans qu'ils ont parfois scandés dans l'après-midi » (« Reprise du sit-in de migrants toujours bloqués à la frontière franco-italienne / Vintimille (Italie), AFP 13 juin 2015 11:07).

« Samedi matin, après une deuxième nuit passée sur place, ils ont repris vers 08H00 leur manifestation pacifique face à une dizaine de gendarmes français qui leur bloquent le passage vers la France, sous les yeux des touristes en voiture qui, eux, continuent à traverser la frontière sans souci. [...] Installés sur une pelouse râpée en bord de mer, ils se lavent dans la Méditerranée, font leurs besoins dans les rochers avoisinants. Parmi eux, une vingtaine de femmes et d'enfants, a constaté un journaliste de l'AFP.» (Vincent-Xavier MORVAN, « A la frontière franco-italienne, un face-à-face qui dure entre gendarmes et migrants/ Vintimille (Italie) », AFP, 13 juin 2015 11:22).

Le **13 juin** en fin d'après midi la police italienne est intervenue pour tenter de disperser « sans ménagement » ces quelque 200 migrants rassemblés devant la frontière française et empêchés depuis deux jours d'entrer dans ce pays par des gendarmes français.

Selon la description de l'AFP :

« La plupart des migrants ont cependant obtempéré et ont passé la nuit dans la gare de Vintimille où la Croix-Rouge et les autorités locales cherchaient un centre d'accueil provisoire.

La gare de la petite ville de Ligurie s'est transformée en campement, où les migrants dorment à même le sol, a constaté l'AFP. Il s'agit majoritairement d'hommes mais aussi de familles. La Croix-Rouge leur a distribué de la nourriture et des jouets aux enfants ».

« Vers 18H00, une cinquantaine d'hommes, qui souhaitaient passer la frontière, refusaient d'obtempérer et s'étaient réfugiés sur des rochers. "Où sont les droits de l'homme?" criaient certains, après avoir été bousculés par les policiers italiens » (« Vintimille: la police italienne disperse les migrants rassemblés à la frontière / Vintimille (Italie) », AFP, 13 juin 2015 18:20).

Malgré cette violente dispersion, les migrants sont revenus **le 14 juin** exercer leur droit fondamental à la liberté de circulation.

Selon l'AFP, ces « migrants étaient réfugiés sur des rochers, en bord de mer, en contrebas de la route qui conduit en France, où stationnaient plusieurs cars de la police italienne. Dans la journée, ils ont continué

à manifester, à l'aide de pancartes et de slogans, leur désir de gagner divers pays européens. » (« Des dizaines de migrants toujours présents à Vintimille à la frontière franco-italienne / Vintimille (Italie) », AFP 14 juin 2015 20:40)

Le **15 juin** la situation n'a pas davantage évolué :

« Lundi matin, la gare de la ville frontière italienne de Vintimille avait des allures de vaste dortoir, abri improvisé pour une centaine d'étrangers essentiellement africains ».

« Beaucoup d'hommes ont dormi dehors le long de la gare et ont bu en silence du café de la Croix-Rouge italienne, qui distribue des repas à heures fixes. Des toilettes ont été installées devant la gare. Une barrière de construction a été transformée en vaste étendoir pour sécher les vêtements ».

« Dans son bureau de la mairie de Vintimille, le bras droit de l'édile, Mauro Grassano, précise que le gouvernement italien n'a aucun projet d'ouvrir un centre d'hébergement. "Les migrants sont tranquilles, il n'y a pas de trouble à l'ordre public. En comparaison avec la situation des gares de Rome ou Milan, ce n'est rien!" tempère-t-il ».

(« A Vintimille, les migrants attendent que la police française baisse la garde / Vintimille (Italie) », AFP, 15 juin 2015 17:18)

Le **16 juin**, les autorités italiennes ont de nouveau tenté d'évacuer ces migrants, notamment des « dizaines de migrants [...] réfugié[s] sous un pont de chemin de fer, à la frontière franco-italienne, entre Vintimille et Menton (Alpes maritimes) ».

Selon l'AFP :

« La police [italienne] arrivée sur les lieux en début de matinée a demandé aux étrangers de quitter le campement de fortune.

La plupart de ces migrants ont été évacués dans un autocar de la Croix-Rouge italienne. Certains ont toutefois opposé une vive résistance et ont dû être portés par plusieurs policiers, selon le photographe de l'AFP.

Quelques hommes ont réussi à prendre la fuite en direction des rochers de bord de mer, où la police n'est pas intervenue.

Une soixantaine de migrants - essentiellement d'origine africaine - se trouvaient encore, mardi matin, sur ces rochers situés à quelques mètres de la ligne frontalière française. Les autorités françaises ne laissent passer aucun migrant à pied à cet endroit précis depuis jeudi dernier, suscitant une sorte de sit-in pacifique des étrangers revendiquant le droit d'entrer sur le territoire français. [...] ».

Le blocus frontalier a pour effet d'aggraver la situation puisque selon RFI

« **Ce vendredi 19 juin, près de 650 migrants sont bloqués à Vintimille et ses alentours.** Un groupe de plus en plus dense alors que la France ne cesse de renforcer ses contrôles policiers. Jeudi 18 juin, une centaine de migrants ont été réadmis en Italie, contre 170 la veille » (« A Vintimille, les migrants tiennent malgré l'épuisement », RFI, 19 juin 2015).

Selon la description faite dans ce reportage de RFI :

« Une vingtaine d'enfants vivent en ce moment dans la gare de Vintimille, constate notre envoyée spéciale, Juliette Gheerbrant. Cela varie selon les jours, certaines familles partent, d'autres arrivent. Le plus jeune a 6 mois, il est somalien. Hanine, c'est la mascotte de la gare, explique Colomba Tirari, de l'Unicef. Il sourit à tout le monde. Pour que les femmes et les enfants aient un peu plus d'intimité et de confort, les autorités viennent d'ouvrir un nouveau local dans la gare avec 60 lits de camp. [...] »

**A quelques kilomètres de la gare, environ 150 migrants selon la Croix-Rouge vivent depuis une semaine en plein soleil, sur les rochers, assistés par l'ONG.** La plupart sont musulmans et entament leur deuxième jour de jeûne sous le soleil et les 30 degrés ambiants. Ils restent allongés sur les blocs de pierre, sous des parasols ou des hauts vents installés par les habitants des alentours. Toujours aucune solution en vue. Les conditions d'hygiène sont très précaires, ils n'ont pas de quoi se laver, mais ils refusent de quitter l'endroit, même pour aller prendre une douche en ville.

Entre la ville de Vintimille et le poste frontière du pont Saint-Ludovic, la police surveille la route et contrôle tous les véhicules. Pas question pour les migrants de quitter les rochers, même avec la Croix-Rouge, comme

*l'a constaté Cathie Lipszyk, d'Amnesty International, qui est là tous les jours. « Quand je suis arrivée ce matin, ils ont lancé des appels pour que les migrants qui le souhaitent puissent aller jusqu'à Vintimille pour se doucher, raconte-t-elle. Ils ont répondu en chœur : " Non ! A Vintimille on n'y va pas ! " Des personnes avaient accepté à un autre moment et ils ne sont pas revenus. »*

*Des migrants dorment sur des rochers, près de Vintimille, depuis des jours, et tentent tant bien que mal de se protéger de la chaleur, alors qu'un yacht de luxe circule au loin.*

*Cathie Lipszyk pense que les autorités comptent sur l'épuisement des migrants pour les faire partir. « Les mettre dans des conditions de vie de plus en plus difficiles, en les empêchant par exemple de se mettre à l'ombre sous les bosquets. A mon avis, ils jouent un peu l'usure, parce que là, ils commencent à être fatigués. Quand vous êtes comme ça toute la journée dans ces conditions, même si vous êtes jeune et en bonne santé, il ne faut pas oublier que ce sont des gens qui ont des mois de voyage épouvantables derrière eux. » » (« A Vintimille, les migrants tiennent malgré l'épuisement », RFI, 19 juin 2015).*

(voir aussi : Philippe Euzen, « A la frontière franco-italienne, l'incessant va-et-vient des migrants refoulés », Le Monde, 19 juin 2015)

### **Contrôles systématiques et discriminatoires dans les trains et sur les voies routières dans la bande des 20kms**

A ce blocus de la frontière les autorités françaises ajoutaient des contrôles systématiques et discriminatoires de toutes les voies de communication et transport en provenance de cette zone :

*« Selon la préfecture des Alpes-Maritimes, quelque 300 migrants venant d'Italie avaient été interpellés par la police française vendredi dernier [12 juin] et ramenés à la frontière italienne conformément aux accords franco-italiens de Chambéry (1997). Depuis lors, environ 150 étrangers - essentiellement originaires de la Corne de l'Afrique - sont interpellés côté français chaque jour ».*

*La plupart des étrangers réadmis en Italie sont arrêtés dans les trains locaux en provenance de Vintimille dans la première commune française, Menton, qui compte deux gares très surveillées » (« Frontière franco-italienne: des migrants sous un pont évacués par la police/ Vintimille (Italie) », AFP 16 juin 2015 12:00).*

Tous les médias ayant emprunté ces trains ont constaté le caractère systématiquement discriminatoire des contrôles à bord de ces trains en provenance de cette zone.

Ainsi selon Louise Fessard de Médiapart

*« Pour les immigrés africains bloqués à Vintimille, l'Europe s'arrête à Menton-Garavan (Alpes-Maritimes). À un kilomètre de la frontière italienne, au premier arrêt du train Vintimille-Nice, la police française fait systématiquement descendre les passagers sans titre de séjour pour les ramener en Italie. « Tous les jours, la police aux frontières monte, explique un agent SNCF. **L'arrêt à Menton-Garavan dure exprès six minutes au lieu de trois, c'est prévu pour.** Ils ne contrôlent pas tous les passagers, **seulement ceux qui ressemblent à des migrants.** Parfois, ils les font descendre, puis contrôlent après sur le quai, sinon ça prendrait trop de temps. »*

*Ce lundi soir 15 juin 2015, ça ne manque pas : une petite dizaine de CRS montent dans le TER. Sur la quinzaine de passagers de mon wagon, cinq se voient (très courtoisement) demander leurs papiers. **Tous basanés.** Et tous en règle. En fin de compte, trois autres passagers d'autres wagons resteront sur le quai, dirigés vers un fourgon blanc par les policiers. Ils seront amenés au poste-frontière de Saint-Louis, où ils regagneront à pied la frontière, une centaine de mètres en contrebas » (« A Vintimille, la police française organise un blocus illégal », Médiapart, 16 juin 2015).*

De même selon un reportage de RFI :

*« Au poste de Menton, à la frontière côté français, les fourgons de CRS et les cars de la Croix-Rouge se croisent toute la journée. **La police française stationne dans toutes les gares de la région. Notre envoyée spéciale a pu assister à des contrôles à Menton. Les forces de l'ordre montent dans les trains, font rapidement descendre tout [sic] ceux qui n'ont pas de papiers ou qui ont l'air étrangers.** Il faut aller vite et **c'est un peu le contrôle au faciès.** Par exemple, à la frontière, un homme d'origine asiatique s'est plaint*

*devant un car de la Croix-Rouge, avec dans les mains une carte d'identité italienne parfaitement en règle. Apparemment, les Français n'avaient pas pris la peine de le vérifier. [...]*

*Tous ces migrants sont renvoyés à la gare de Vintimille, déjà transformée en campement de fortune, ce qui rend la situation encore plus critique. Les autorités ont dû mettre deux salles supplémentaires à disposition, notamment pour les femmes et les enfants. Le jeune maire de la ville qui vient régulièrement paraît dépassé par la situation » («A Vintimille, les migrants tiennent malgré l'épuisement », RFI, 19 juin 2015).*

Deux visiteurs de zone d'attente de la Cimade, Elisabeth Grimanelli et Gérard Sadik, ont pu assister à ces interpellations dans la gare de Menton Caravan, située à 500 m de la frontière italienne, le 19 juin à 12h . Un groupe de CRS ont fait descendre du train TER Vintimille huit personnes et les ont conduites dans une fourgonnette, leur ont demandé leur nom, âge et nationalité. Parmi eux se trouvait un mineur de dix-sept ans de nationalité afghane. Cinq minutes plus tard, la fourgonnette est repartie vers la frontière italienne. A la question du fondement de la procédure effectuée, un policier s'est borné à répondre « sans commentaire », un autre policier affirmant que les procédures de remise simplifiée étaient effectuées au poste de police aux frontières de St Louis, situé sur l'ancienne route nationale 7.

En réalité, plusieurs personnes qui ont tenté à plusieurs reprises de gagner la France et qui ont été refoulées dans la gare de Vintimille, ont affirmé qu'aucun document précisant la procédure appliquée ne leur avait été remis.

Les visiteurs ont pu franchir la frontière dans les deux sens sans qu'aucun contrôle soit effectué.

Maître Zia Oloumi, avocat à Nice et membre de l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), rapporte à l'ADDE le 17 juin 2015 que :

« Depuis quelques jours les migrants (essentiellement Érythréens et Éthiopiens, mais aussi Soudanais et Guinéens) sont stoppés dans leurs tentatives de venir à Paris, par les agents de la PAF et des gendarmes postés dans les gares de Nice, d'Antibes, de Menton et de Cannes (gares internationales).

Dans l'ensemble, la police ne procède pas à des interpellations avec rédaction de procédures (78-2 ou 78-3 CPP), mais empêche les personnes de monter dans le train ou si elles sont à bord, les fait descendre à la prochaine gare.

Avec les associations sur place, nous avons réussi à faire tamponner les billets de train (108 euros par personne) pour qu'ils puissent ensuite se faire rembourser par la SNCF dès lors que ce sont bien les policiers qui les ont empêchés d'exercer leur droit à la libre circulation dans l'espace Schengen et sur le territoire national.

Les contrôles se font uniquement lorsque les trains sont à destination de Paris. Les contrôles sont ciblés sur les personnes "typées", les policiers n'hésitent pas à me dire qu'ils ont reçu l'ordre de "stopper" les Érythréens et les Éthiopiens à l'entrée des trains sur le quai.

Ensuite, sans procédure et sans disposer d'arrêtés préfectoraux, ils sont placés pour certains dans des fourgons et reconduits, manu militari, à la frontière italienne; mais souvent les migrants sont dépassés et ne comprennent pas vraiment ce qui leur arrive. Les associations dénoncent le fait que certains mineurs ont même été renvoyés en Italie (sans procédure écrite !) où ils ont été accueillis dans des foyers et pour lesquels des démarches sont entreprises pour contacter leurs familles qu'ils voulaient rejoindre en Europe.

Je suis informé aujourd'hui, du cas de 8 soudanais qui ont été interpellés à la Gare de Cannes et se sont vus placer en rétention à 12:00 avec des arrêtés de remise à l'Italie sauf que ces personnes ne parlent pas français, n'avaient pas tous des billets de train et que les formulaires d'observations ne sont pas complètement remplis. »

### **Justifications données par le ministre de l'intérieur à ce blocus policier permanent et discriminatoire**

Dans une conférence de presse tenue le 15 juin 2015, le ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve a justifié ces contrôles permanents et discriminatoires ciblant exclusivement les migrants d'apparence africaine ou moyen-orientale à un point fixe de la frontière par une argumentation juridique pour le moins curieuse.

Selon le ministre, ces migrants « n'ont pas à passer et ils doivent être pris en charge par l'Italie ».

*« Il n'y a pas de blocage à la frontière, parce que nous sommes dans un espace ouvert, il y a simplement le respect à la frontière franco-italienne des règles de Schengen et de Dublin ».*

« *Que se passe-t-il à Vintimille ? Il y a la nécessité de faire respecter les règles de Schengen et de Dublin. Quelles sont ces règles ? Lorsque des migrants arrivent en France, qu'ils sont passés par l'Italie et qu'ils ont été enregistrés en Italie, le droit européen implique qu'ils soient réadmis en Italie.* » (« Migrants à Vintimille : tensions entre la France et l'Italie » ; Le Monde.fr avec AFP | 15.06.2015 à 17h06).

Sans aucun examen individuel de situation par les forces de l'ordre postées à la frontière, le ministre ne craint pas non plus d'affirmer que ces migrants ne relèvent pas du statut de réfugiés et seraient donc tous *de visu* des migrants économiques souhaitant « *vivre mieux en Europe. Nous ne pouvons pas les accueillir, il faut qu'ils soient reconduits à la frontière, en Afrique* » (« La France somme l'Italie de prendre en charge les migrants de Vintimille », *Lefigaro.fr*, 15 juin 2014).

Plusieurs de ces migrants interrogés par les médias faisaient pourtant état de récits d'asile et du souhait de trouver se réfugié dans des pays européens comme l'Allemagne, la Suisse ou la Grande-Bretagne.

Selon les médias, ce groupe de migrants est composé « *d'hommes, quelques femmes, des adolescents et des jeunes filles, arrivés d'Erythrée et du Soudan en majorité. De Syrie, de Somalie parfois.* » (« *Plusieurs dizaines de migrants bloquées à la frontière à Menton* », *Nice-Matin*, 12 juin 2015 à 15h20). Il serait donc peu probable qu'aucun d'entre eux ne soit un réfugié. Or les autorités françaises ne sont pas en droit de leur empêcher l'entrée sur le territoire français sans avoir préalablement mis en œuvre l'ensemble des procédures et garanties prévues par le règlement « Dublin 3 ».

## 2. DISCUSSION

### **A. Sur la compétence du juge des référés du Conseil d'État**

Il ressort des dispositions de l'article R.311-1 du code de justice administrative (CJA) que :

« *Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort : [...]*

*2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale »*

L'ensemble des faits décrits et les déclarations ministérielles et préfectorales révèlent que c'est bien le ministre de l'intérieur qui a entendu rétablir les contrôles systématiques ciblés à la frontière franco-italienne, décision de nature réglementaire en raison de sa nature générale et impersonnelle à l'égard de tous les migrants.

Le juge des référés du Conseil d'État est donc compétent pour statuer sur la présente requête – sauf si le ministère démontrait que les décisions critiquées ne sont le fait du seul préfet des Alpes Maritimes, ce qui rendrait le TA de Nice compétent.

### **B. Sur l'intérêt des associations requérantes à saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L.521-2 du CESEDA**

L'intérêt à agir d'un requérant s'apprécie au regard de l'objet des dispositions qu'il attaque et non du contenu de ces dispositions (cf. CE, 30 juillet 2014, *Cimade*, n°375430, publié sur ce point).

Cependant eu égard à l'objet et aux caractéristiques du référé liberté, l'intérêt à saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est subordonné à des conditions particulières et différentes de celles qui s'appliquent pour le référé suspension qui doit être un intérêt direct au vu de l'objet statutaire ou de l'action d'une personne morale (cf. CE, 22 décembre 2012, *OIP et autres*, n° 364584, au recueil).

En l'occurrence la mise en application de la décision contestée porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par l'association requérante qui a vocation à défendre le droit des étrangers et la liberté de circulation.

#### **a) sur l'intérêt du GISTI**

Le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s s'est donné pour objet (article 1<sup>er</sup> des statuts en PJ)

- « de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;
- d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;
- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;
- de promouvoir la liberté de circulation ».

L'instauration d'un blocus frontalier empêchant le passage uniquement de personnes d'apparence migrante et les contrôles au faciès systématiques dans les trains constituent sans conteste une restriction discriminatoire à la liberté de circulation et aux droits des migrants et des demandeurs d'asile.

Le Gisti est donc incontestablement recevable à contester cette décision.

### **b) sur l'intérêt de la Cimade**

L'article 1<sup>er</sup> des statuts de la Cimade précise que :

*La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme.*

A de nombreuses reprises, le juge des référés du Conseil d'Etat a admis l'intérêt de la Cimade à agir dans l'intérêt des étrangers et en particulier des demandeurs d'asile (CE, réf., 11 janvier 2012, n° 354907 ; CE, réf., 13 mars 2014, 375475, Conseil d'Etat, référés, 5 mars 2013, 366340, CE, référés, 28 juin 2012, 360381, CE, réf., 11 octobre 2011, n° 353002), en particulier à l'appui de jeunes personnes à Mayotte (CE, réf., 10 décembre 2013, n° 373686 ; CE, réf., 19 février 2014, n° 375256, CE, réf., 25 octobre 2014, n° 385173).

En outre, les membres de la Cimade des Alpes-Maritimes se mobilisent au soutien des personnes refoulées à la frontière.

La Cimade a un intérêt direct pour agir contre la décision révélée.

### **c) Sur l'intérêt de l'ADDE**

L'ADDE justifie, par son objet statutaire et son action, d'un intérêt de nature à la rendre recevable. En effet, au terme de l'article 2 des statuts de l'ADDE (« But ») :

*« Cette association a pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations. Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits. Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers. »*

L'ADDE mène depuis sa création une action engagée pour la défense des droits des étrangers, notamment par la mise en place d'un partage d'expérience entre avocats spécialisés en droit des étrangers, mais également par la défense collective des droits des étrangers par le biais notamment d'actions inter-associatives de tout type et entre autres d'actions en justice telles que la présente intervention volontaire.

Le contentieux dont est saisi le juge des référés du Conseil d'Etat a indéniablement trait à la question du respect des droits des étrangers et des demandeurs d'asile qui se trouvent en France et a indiscutablement pour but la reconnaissance des droits accordés aux étrangers. Assurément, ces questions correspondent aux buts que s'est fixée l'ADDE.

L'ADDE justifie donc un intérêt suffisant à l'annulation de la décision critiquée.

Enfin, les statuts de l'association permettent à sa présidente d'ester en justice sans délibération expresse du bureau (cf. article 13 des statuts).



Par voie de conséquence, plaise au juge des référés de déclarer l'ADDE recevable dans son intervention volontaire.

#### **d) sur l'intérêt de l'ANAFE**

Selon les articles 3 et 4 de ses statuts, l'association agit en faveur des droits des étrangers aux frontières.

« Article 3:

But : apporter une aide effective, active et compétente aux personnes qui se trouvent ou se sont trouvées en difficulté aux frontières ou en zone d'attente. »

« Article 4 :

Moyens :

a) l'association exerce son activité notamment dans chaque aéroport, port, autre zone frontalière ou d'attente ;  
b) elle sollicite des autorités compétentes l'accès à ces lieux et à toute personne à qui elle entend apporter aide et assistance. »

L'Anafé intervient dans les zones d'attente pour assister les personnes qui y sont maintenues et, depuis sa création, l'Anafé exprime ses préoccupations concernant la situation des étrangers aux frontières françaises et dénonce les dysfonctionnements dans les procédures de refus d'entrée et de refoulement notamment. Ainsi publie-t-elle régulièrement des rapports (dont, « L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne - Vers une remise en cause du principe de libre circulation dans l'espace « Schengen » ? », avril 2011, ANAFE, GISTI).

L'Anafé agit également en justice devant différentes juridictions et ses actions ont toujours été jugées recevables (notamment : CE 3 octobre 1997, req. 170527; CE 30 juillet 2003, req. 247986, req. 332289 ; CAA Paris 8 juillet 2010, req. 09PA05719 ; CE 23 octobre 2009, puis CJUE, Affaire préjudicielle C-606/10 ; CE 15 février 2013, req. 365709 ; CE 20 mars 2013, req. 366308 ; CE 29 avril 2013, req. 357848). Plus récemment, dans les affaires GISTI et autres N° 381551 et CIMADE et autres associations N° 383034.

L'ANAFE a un intérêt direct pour agir contre la décision révélée.

### **C. Sur l'urgence particulière au sens de l'article L. 521-2 du CJA**

La décision ministérielle critiquée porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par la requérante et à l'intérêt public. En effet, il résulte des faits exposés préalablement que la décision critiquée a pour effet d'une part d'empêcher en dehors de tout cadre légal le passage de toutes les personnes d'apparence migrante à des points fixes de la frontière italienne et d'autre part de faire subir à toutes les personnes perçues par les forces de l'ordre comme des migrants des contrôles discriminatoires et systématiques basés sur l'apparence et le faciès.

Or de tels contrôles discriminatoires portent nécessairement atteinte non seulement aux intérêts défendus par l'association requérante – en particulier l'égalité entre immigrés et français et la liberté de circulation sans discrimination – mais aussi à un intérêt public en particulier l'obligation de l'Etat de ne pas discriminer selon l'apparence ou l'origine ethnique. Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat à propos de la circulaire du 5 août 2010 « *que si le ministre soutient qu'elle a été édictée dans le but d'assurer le respect du droit de propriété et de prévenir les atteintes à la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, cette circonstance ne l'autorisait pas à mettre en œuvre, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi [garanti par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution], une politique d'évacuation des campements illicites désignant spécialement certains de leurs occupants **en raison de leur l'origine ethnique*** » (CE, 7 avril 2011, *Association SOS Racisme- Touche pas à mon pote*, n° 343387).

En outre, les conditions de survie des personnes sur les rochers situés immédiatement à proximité du pont St Ludovic qui est le point de passage entre la France et l'Italie et dans la gare de Vintimille, malgré la mobilisation de la Croix rouge italienne, de la municipalité et des habitants de Vintimille, contraires à la dignité humaine créent une urgence particulière.

### **D. Sur l'atteinte grave à une liberté fondamentale**

D'une part, le Conseil d'Etat estime que « *certaines discriminations peuvent eu égard aux motifs qui les inspirent, constituer des atteintes à une liberté fondamentale* » au sens de l'article L. 521-2 du Code justice administrative même si « *la méconnaissance du principe d'égalité ne révèle pas, par elle-même, une telle atteinte* » (CE, 26 juin 2003, *Conseil Départemental des parents d'élèves Meurthe-et-Moselle*, n° 257938).

Sans conteste le droit de ne pas être discriminé en raison de son apparence physique et son origine nationale ou ethnique constitue une liberté fondamentale garantie par cette disposition dans le cadre du référé-liberté.

Il ne fait aussi aucun doute qu'en rétablissant des contrôles à des points fixes de la frontière franco-italienne pour empêcher le passage des seuls migrants, repérés sur la seule base de leur apparence physique et de leur origine, le ministre a porté gravement atteinte à cette liberté fondamentale que le Gisti s'est donné pour objet de défendre.

D'autre part le droit de solliciter l'asile d'être admis à séjourner sur le territoire pendant cet examen, sous réserve des dispositions de l'article L.741-4 du CESEDA est une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du CJA (CE, réf., 12 janvier 2001, *Hyacinthe*).

## **E. Sur l'illégalité manifeste de cette atteinte**

- **Violation des articles 20, 21, 23, 24, 27 du Code frontière Schengen**

**En premier lieu**, il est flagrant que le rétablissement de contrôles frontaliers à un point fixe de la frontière franco-italienne constitue une illégalité manifeste. **Cette décision viole manifestement l'article 20 du règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)** qui prescrit, s'agissant du franchissement des frontières intérieures, que :

« *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.*** ».

Aux termes de l'article 2, points 9 à 11, de ce règlement:

«Aux fins du présent règlement, on entend par: [...]»

9) 'contrôle aux frontières', les activités effectuées aux frontières, conformément au présent règlement et aux fins de celui-ci, **en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération**, consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières;

10) 'vérifications aux frontières', les vérifications effectuées aux points de passage frontaliers afin de s'assurer que les personnes, y compris leurs moyens de transport et les objets en leur possession peuvent être autorisés à entrer sur le territoire des États membres ou à le quitter;

11) 'surveillance des frontières', la surveillance des frontières entre les points de passage et la surveillance des points de passage frontaliers en dehors des heures d'ouverture fixées, en vue d'empêcher les personnes de se soustraire aux vérifications aux frontières».

Ainsi, aux fins du Code frontière Schengen, **la décision prise par le ministre de poster de manière permanente depuis plus de 7 jours des forces de l'ordre afin d'empêcher les migrants originaires de la Corne de l'Afrique d'entrer en France constitue un « contrôle aux frontières »** puisqu'il s'agit d'une activité effectuée à la frontière « *en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération* ».

En outre, **la décision critiquée porte aussi atteinte à l'article 22 du CFS** qui prévoit la « Suppression des obstacles au trafic aux points de passage routiers aux frontières intérieures » en prescrivant que : « *Les États membres suppriment tous les obstacles qui empêchent un trafic fluide aux points de passage routiers aux*

*frontières intérieures, notamment les limitations de vitesse qui ne sont pas fondées exclusivement sur des considérations de sécurité routière ».*

A l'évidence le fait d'empêcher les migrants d'apparence d'entrer en France par un blocus frontalier a nécessairement pour effet de ralentir le trafic routier afin de permettre aux forces de l'ordre d'effectuer leurs contrôles et de s'assurer qu'aucun migrant ne tente d'entrer en France.

Certes, la France a la possibilité sur le fondement des articles 23 et s. du CFS de rétablir temporairement des contrôles aux frontières intérieures.

**Mais aucune des conditions exigées par ces dispositions n'est remplie.**

L'article 23 prévoit en effet que :

*« Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures*

*1. En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures durant 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, conformément à la procédure prévue à l'article 24 ou, en cas d'urgence, conformément à la procédure prévue à l'article 25. L'étendue 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. Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure se prolonge au-delà de la durée prévue au paragraphe 1, l'État membre peut maintenir le contrôle aux frontières pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1 et, en tenant compte d'éventuels éléments nouveaux, pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours, conformément à la procédure prévue à l'article 26 ».*

Or, l'afflux de quelques centaines de migrants pacifiques qui souhaitent transiter par la France pour trouver l'asile dans un autre pays européen ne constitue par une « menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ». **Cela résulte des termes mêmes du considérant n°5 du règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013** modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles :

*« la migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne devraient pas être considérés, **en soi**, comme un menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ».*

Dans le cadre d'un Agenda européen pour les migrations la Commission européenne envisage d'ailleurs de répartir ces mêmes migrants dans l'ensemble de l'Europe.

Du reste, à supposer même que les autorités françaises ont entendu rétablir temporairement les contrôles frontaliers sur le fondement de cette disposition, la procédure prévue par les articles 24 et 25 du CFS n'a pas été respectée.

En effet, **si l'on considère que l'afflux de migrants en provenance du Sud de l'Italie est un événement prévisible** – et il l'est compte tenu des conditions d'accueil et de la situation économique en Italie – **les autorités françaises auraient dû respecter les prescriptions de l'article 24 du CFS** qui prévoient :

*« Procédure en cas d'événements prévisibles*

*1. Lorsqu'un État membre envisage de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures en vertu de l'article 23, paragraphe 1, il en avise dès que possible les autres États membres et la Commission et fournit les informations ci-après dès qu'elles sont disponibles:*

*Et*

- a) les motifs de la réintroduction envisagée, en précisant les événements qui constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure;*
- b) le champ d'application de la réintroduction envisagée, en précisant le lieu où le contrôle aux frontières doit être rétabli;*
- c) le nom des points de passages autorisés;*

- d) la date et la durée de la réintroduction envisagée;
  - e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres devraient prendre.
2. À la suite de la notification de l'État membre concerné, et en vue de la consultation visée au paragraphe 3, la Commission peut émettre un avis, sans préjudice de l'article 64, paragraphe 1, du traité.
  3. Les informations visées au paragraphe 1, ainsi que l'avis que la Commission peut émettre conformément au paragraphe 2, font l'objet de consultations entre l'État membre envisageant de réintroduire le contrôle aux frontières, les autres États membres et la Commission, afin d'organiser, le cas échéant, la coopération mutuelle entre les États membres et d'examiner la proportionnalité des mesures par rapport aux événements qui sont à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières ainsi que la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.
  4. Les consultations visées au paragraphe 3 doivent avoir lieu au moins quinze jours avant la date envisagée pour la réintroduction du contrôle aux frontières ».

Or, à notre connaissance et jusqu'à preuve du contraire, aucune de ces procédures n'a été effectuée par les autorités françaises pour établir des contrôles frontaliers à des points fixes de la frontière franco-italienne.

Si l'on considère que cet afflux n'était pas prévisible – ce qui est peu probable puisque l'autorité préfectorale a renforcé ses contrôles dans la bande des 20kms depuis la mi-mai 2015 – **la France aurait dû respecter les prescriptions de l'article 25 du CFS qui détermine la « procédure dans les cas nécessitant une action urgente » :**

- « 1. Lorsque l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État exigent une action urgente, l'État membre concerné peut, exceptionnellement et immédiatement, réintroduire le contrôle aux frontières intérieures.
- 2. L'État membre qui réintroduit le contrôle à ses frontières intérieures en avise immédiatement les autres États membres et la Commission, et communique les informations visées à l'article 24, paragraphe 1, et les raisons qui justifient le recours à cette procédure ».

L'article 27 ajoute une « Information du Parlement européen » :

« L'État membre concerné ou, le cas échéant, le Conseil, **informe dès que possible le Parlement européen** des mesures prises en vertu des articles 24, 25 et 26. En ce qui concerne la troisième prolongation consécutive au titre de l'article 26, l'État membre concerné, s'il y est invité, fait rapport au Parlement européen sur la nécessité du contrôle aux frontières intérieures ».

A notre connaissance **la France n'a avisé ni les autres Etats membres ni la Commission ni informé le Parlement européen du rétablissement de contrôles frontaliers.**

Du reste, **la volonté d'un Etat de membre de bloquer sur le territoire d'un autre Etat membre des migrants ne constitue pas un motif permettant la mise en œuvre de ces mécanismes des articles 24, 25 et 26 du Code frontières Schengen.** Cela ressort clairement de la lecture des rapports semestriels sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Dans le premier rapport la Commission indique que « *depuis l'entrée en vigueur du code frontières Schengen en 2006, tous les cas de réintroduction du contrôle sont liés à la prévention et à la répression de différents types de criminalité en rapport avec des réunions de haut niveau ou des événements sportifs majeurs* ».

Il est indiqué en ce sens qu' « *au cours de la période du 1er novembre 2011 au 30 avril 2012, le contrôle aux frontières intérieures n'a été rétabli qu'à deux reprises. Le 4 octobre 2011, la France a fait savoir à la Commission qu'en vue de l'organisation à Cannes du sommet du G-20 rassemblant des chefs d'État ou de gouvernement, prévu pour les 3 et 4 novembre 2011, elle prévoyait de rétablir le contrôle aux frontières avec l'Italie entre le 24 octobre et le 5 novembre 2011. La France a ensuite informé la Commission que, pendant cette période, 38 620 personnes avaient été contrôlées à l'entrée sur le territoire (pour 563 158 franchissements de la frontière) et que 15 303 personnes avaient été contrôlées à la sortie (pour 605 062 franchissements de la frontière). **Quatre cent quarante-trois personnes ont été refoulées, la plupart parce qu'elles n'étaient pas en possession de documents de voyage en cours de validité** » (Rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1<sup>er</sup> novembre 2011 - 30 avril 2012).*

On notera toutefois que ce rapport n'indique pas la multiplication des contrôles discriminatoires visant – déjà – à empêcher le passage de migrants tunisiens en provenance de Lampedusa auxquels les autorités italiennes avaient délivré un titre de séjour temporaire au moment du Printemps arabe. Le Gisti et l'Anafé avaient – en vain – contesté devant le Conseil d'Etat la circulaire organisant le cadre légal de ces contrôles (circulaire n°

NOR IOCK 1100748C du 6 avril 2011 du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, *relative aux autorisations de séjour délivrées à des ressortissants de pays tiers par les Etats membres de Schengen*). Votre haute juridiction avait alors jugé que :

« 5. *Considérant qu'en prévoyant que les ressortissants de pays tiers trouvés porteurs d'un document de séjour délivré par un autre Etat membre ne peuvent être regardés comme étant en situation régulière que si sont réunies les cinq conditions qu'elle énumère, la circulaire n'a ni pour objet, ni pour effet, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, d'imposer des vérifications qui seraient contraires au principe de libre franchissement des frontières intérieures à l'espace Schengen posé notamment par l'article 20 du règlement du 15 mars 2006* » (CE, 17 octobre 2012, N° 350907).

Le 6<sup>ème</sup> rapport semestriel indique pourtant : « *Il est rappelé aux États membres que, conformément à l'article 29 du code frontières Schengen, le rapport sur les résultats de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières doit notamment donner un aperçu de l'évaluation initiale et du respect des critères visés aux articles 23 bis, 25 et 26 bis du code, de la mise en oeuvre des vérifications, de la coopération concrète avec les États membres voisins, de l'incidence sur la libre circulation des personnes qui en résulte et de l'efficacité de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, et inclure une évaluation ex post de la proportionnalité de cette réintroduction* » (Sixième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1er mai - 31 octobre 2014).

- **Violation de l'article 21 du Code frontières Schengen s'agissant des contrôles systématiques et discriminatoires dans les trains en provenance de la frontière franco-italienne ou de Nice**

L'article 21 du Code frontières Schengen, intitulé «Vérifications à l'intérieur du territoire», prévoit que :

*«La suppression du 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:*

- n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières;*
- 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;*
- sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures;*
- sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste; [...]* »

Or selon toutes les descriptions faites par les médias et les témoins de ces contrôles, tous les trains en provenance de la zone frontalière sont systématiquement contrôlés. A cette fin la SNCF a prévu, probablement à la demande des services préfectoraux, des arrêts en gare plus longs et parfois mêmes des arrêts non prévus dans certaines gares. Systématiquement les forces de l'ordre contrôlent « au faciès » toutes les personnes d'apparence migrante et, s'ils ne sont pas en règle au regard du droit d'entrée et de séjour, ces personnes sont débarquées et placées dans des procédures de vérification du droit de séjour en vue d'une remise vers l'Italie. Dans leurs conférences de presse respectives le préfet des Alpes-Maritimes et le ministre de l'Intérieur se sont prévalus en ce sens d'une augmentation importante du nombre de procédures de remise aux autorités italiennes aux mois de mai et de juin 2015.

Or, comme l'a rappelé la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt *Melki & Abelli* :

« 69 *L'article 21, sous a), du règlement n° 562/2006 dispose que la suppression du contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte 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, et que cela vaut également dans les zones frontalières. Il s'ensuit que des contrôles à l'intérieur du territoire d'un État membre ne sont, en vertu de cet article 21, sous a), interdits que lorsqu'ils revêtent un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.*

70 *L'exercice des compétences de police ne peut, selon la seconde phrase de cette disposition, en particulier, être considéré comme équivalent à l'exercice des vérifications aux frontières lorsque les mesures de police n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières, 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, sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures et, enfin, sont réalisées sur la base de vérifications effectuées à l'improviste » (CJUE, 22 juin 2010, Aziz Melki (C-188/10), Sélim Abdeli (C-189/10)).*

Or le systématisme des contrôles au faciès dans tous les trains en provenance de la zone frontalière et le nombre important de remises qui dépasse le nombre de refus d'entrée pris lorsque la France a rétabli de manière temporaire les contrôles frontaliers en 2011 montrent qu'en réalité **ces contrôles ont un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières extérieures**. Par suite ces contrôles sont manifestement illégaux.

L'illégalité manifeste résulte aussi, et surtout, du fait que **ces contrôles au faciès sont contraires à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958** en ce que, fondés sur l'origine ethnique apparente, ils violent frontalement le principe d'égalité devant la loi sans distinction selon la race ou l'origine ethnique.

- **Violation du règlement 604/2013/UE du 26 juin 2013 dit Dublin III et du droit constitutionnel d'asile**

**En second lieu**, en empêchant l'entrée en France de migrants, en particulier de demandeurs d'asile, à la frontière franco-italienne **les autorités françaises cherchent à se soustraire à l'application des procédures et règles de remises prévues par l'article L.531-1 du CESEDA et, s'agissant des demandeurs d'asile et des réfugiés, des règles de réadmission prévues par l'article L.531-2 du CESEDA et du règlement (UE) n°604/2013 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 (refonte)** en particulier les règles et procédures prévues aux articles 21 à 29 de ce règlement.

En effet, il ressort des dispositions des articles 4, 5, 26 et 27 du règlement que si un demandeur d'asile introduit une demande d'asile dans un Etat membre et qu'il ressort des critères de détermination énumérés aux articles 8 à 18 du règlement qu'un autre Etat membre est responsable de l'examen de sa demande, il appartient au premier Etat 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.

En France, si cette demande est introduite à la frontière, les dispositions combinées des articles R. 213-2 et R. 531-2 du CESEDA donnent compétence au ministre de l'intérieur, après une audition par l'office français de protection des réfugiés et apatrides, pour refuser l'admission sur le territoire français et de décider le transfert.

Or en l'espèce, plusieurs personnes qui ont sollicité l'asile en France, n'ont pu faire enregistrer cette demande et ont été reconduites sans que le ministère de l'intérieur ait été saisi ou ait refusé l'entrée sur le territoire et décidé de remettre l'intéressé aux autorités italiennes.

Le comportement constaté est donc **manifestement contraire au règlement 604/2013/UE et aux dispositions des articles R.213-2 et R531-2 du CESEDA** et porte une atteinte au droit d'asile.

- **Violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et protocole 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales**

Il convient de rappeler que la situation des migrants refoulés à la frontière italienne par les autorités françaises est régie par le droit de l'Union européenne dans la mesure où il leur est opposé l'application du Code des frontières Schengen et du règlement Dublin.

Or, le 20<sup>e</sup> considérant du règlement Code des frontières Schengen rappelle que :

*« Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il devrait être mis en œuvre dans le respect des obligations des États membres en matière de protection internationale et de non-refoulement ».*

et le 39<sup>e</sup> considérant du règlement Dublin :

*« Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus, notamment, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, il vise à assurer le plein respect du droit d'asile garanti par l'article 18 de la charte ainsi que des droits reconnus par ses articles 1er, 4, 7, 24 et 47. Le présent règlement devrait donc être appliqué en conséquence ».*

Le fait de contrôler au faciès en France, pour refouler vers la frontière italienne, sans aucune sorte de procédure ou à tout le mieux un semblant de procédure, toute personne ayant l'apparence d'être « migrante », en la plaçant dans la précarité la plus totale et dans une situation potentielle de danger physique, est une violation à la dignité humaine de cette personne, droit qu'elle détient de l'article premier de la Charte qui dispose :

*« La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée ».*

Selon les explications de la Charte :

*« La dignité de la personne humaine n'est pas seulement un droit fondamental en soi, mais constitue la base même des droits fondamentaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 a inscrit la dignité humaine dans son préambule: «... considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde». Dans son arrêt du 9 octobre 2001 dans l'affaire C-377/98 Pays-Bas contre Parlement européen et Conseil, rec. 2001, p. I-7079, points 70 à 77, la Cour de justice a confirmé que le droit fondamental à la dignité humaine faisait partie du droit de l'Union.*

*Il en résulte, notamment, qu'aucun des droits inscrits dans cette Charte ne peut être utilisé pour porter atteinte à la dignité d'autrui et que la dignité de la personne humaine fait partie de la substance des droits inscrits dans cette Charte. Il ne peut donc y être porté atteinte, même en cas de limitation d'un droit ».*

Les personnes refoulées à la frontière italienne par les autorités françaises, compte tenu de leur nationalité et pays d'origine, ont particulièrement droit à voir respecter le droit qu'elles détiennent de l'article 18 de la Charte relatif au droit d'asile et qui dispose :

*« Le droit d'asile est garanti 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 instituant la Communauté européenne ».*

Selon les explications de la Charte :

*« Le texte de l'article a été fondé sur l'article 63 du traité CE, désormais remplacé par l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui impose à l'Union de respecter la convention de Genève sur les réfugiés. [...]. Cet article respecte le protocole relatif à l'asile annexé aux traités ».*

Enfin, il convient de rappeler que par conséquent des droits qu'elles peuvent revendiquer au titre de l'asile, les personnes refoulés à la frontière italienne doivent bénéficier des dispositions de l'article 47 de la Charte relatif au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial qui dispose :

*« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.*

*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.*

*Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice »*

Selon les explications de la Charte :

Le premier alinéa se fonde sur l'article 13 de la CEDH:

*«Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles».*

*Cependant, dans le droit de l'Union, la protection est plus étendue puisqu'elle garantit un droit à un recours effectif devant un juge. La Cour de justice a consacré ce droit dans son arrêt du 15 mai 1986 en tant que principe général du droit de l'Union (aff. 222/84, Johnston, rec. 1986, p. 1651; voir aussi les arrêts du 15 octobre 1987, aff. 222/86, Heylens, rec. 1987, p. 4097, et du 3 décembre 1992, C-97/91, Borelli, rec. 1992, p. I-6313). Selon la Cour, ce principe général du droit de l'Union s'applique également aux États membres lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union. L'inscription de cette jurisprudence dans la Charte n'avait pas pour objet de modifier le système de contrôle juridictionnel prévu par les traités, et notamment les règles relatives à la recevabilité des recours formés directement devant la Cour de justice de l'Union européenne. La Convention européenne a examiné le système de contrôle juridictionnel de l'Union, y compris les règles relatives à l'admissibilité, et l'a confirmé tout en en modifiant certains aspects, comme le reflètent les articles 251 à 281 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment l'article 263, quatrième alinéa. L'article 47 s'applique à l'égard des institutions de l'Union et des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, et ce, pour tous les droits garantis par le droit de l'Union.*

Le deuxième alinéa correspond à l'article 6, paragraphe 1 de la CEDH, qui se lit ainsi:

*«Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice».*

*Dans le droit de l'Union, le droit à un tribunal ne s'applique pas seulement à des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil. C'est l'une des conséquences du fait que l'Union est une communauté de droit, comme la Cour l'a constaté dans l'affaire 294/83, «Les Verts» contre Parlement européen (arrêt du 23 avril 1986, rec. 1986, p. 1339). Cependant, à l'exception de leur champ d'application, les garanties offertes par la CEDH s'appliquent de manière similaire dans l'Union.*

*En ce qui concerne le troisième alinéa, il convient de noter que, d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une aide juridictionnelle doit être accordée lorsque l'absence d'une telle aide rendrait inefficace la garantie d'un recours effectif (arrêt CEDH du 9.10.1979, Airey, Série A, Volume 32, p. 11). Il existe également un système d'assistance judiciaire devant la Cour de justice de l'Union européenne.*



Enfin, la façon dont des centaines de migrants ont été reconduits vers l'Italie par les autorités françaises depuis mai 2015 jusqu'à aujourd'hui est constitutif d'une expulsion collective interdite par l'article 19.1 de la Charte :

*« Les expulsions collectives sont interdites. »*

Les explications de la Charte précisent :

*« Le paragraphe 1 de cet article a le même sens et la même portée que l'article 4 du protocole additionnel n° 4 à la CEDH en ce qui concerne les expulsions collectives. Il vise à garantir que chaque décision fasse l'objet d'un examen spécifique et que l'on ne puisse décider par une mesure unique d'expulser toutes les personnes ayant la nationalité d'un Etat déterminé (voir aussi l'article 13 du Pacte sur les droits civils et politiques) ».*

Depuis l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Conka c. Belgique* du 5 février 2002, un examen raisonnable et objectif de la situation individuelle des étrangers formant un groupe ne suffit plus à lui seul pour éviter toute condamnation sur la base de l'article 4 du Protocole n° 4. En effet, *« là où cette dernière condition est remplie, les circonstances entourant la mise en œuvre de décisions d'expulsion [peuvent jouer] un rôle dans l'appréciation du respect de l'article 4 du Protocole n° 4 »* (cf. §59 de l'arrêt).

La Cour dans l'arrêt *Conka* raisonne ainsi :

*« 61. La Cour note toutefois que les mesures de détention et d'éloignement litigieuses ont été prises en exécution d'un ordre de quitter le territoire daté du 29 septembre 1999, lequel était fondé uniquement sur l'article 7, alinéa 1, 2o, de la loi sur les étrangers, sans autre référence à la situation personnelle des intéressés que le fait que leur séjour en Belgique excédait trois mois. En particulier, le document ne faisait aucune référence à la demande d'asile des requérants ni aux décisions des 3 mars et 18 juin 1999 intervenues en la matière. Certes, ces décisions étaient, elles aussi, accompagnées d'un ordre de quitter le territoire, mais à lui seul, celui-ci n'autorisait pas l'arrestation des requérants. Celle-ci a donc été ordonnée pour la première fois par une décision du 29 septembre 1999, sur un fondement légal étranger à leur demande d'asile, mais suffisant néanmoins pour entraîner la mise en œuvre des mesures critiquées. Dans ces conditions, et au vu du grand nombre de personnes de même origine ayant connu le même sort que les requérants, la Cour estime que le procédé suivi n'est pas de nature à exclure tout doute sur le caractère collectif de l'expulsion critiquée.*

*62. Ces doutes se trouvent renforcés par un ensemble de circonstances telles que le fait que préalablement à l'opération litigieuse les instances politiques responsables avaient annoncé des opérations de ce genre et donné des instructions à l'administration compétente en vue de leur réalisation (paragraphe 30 et 31 ci-dessus) ; que tous les intéressés ont été convoqués simultanément au commissariat ; que les ordres de quitter le territoire et d'arrestation qui leur ont été remis présentaient un libellé identique ; qu'il était très difficile pour les intéressés de prendre contact avec un avocat ; enfin, que la procédure d'asile n'était pas encore terminée.*

*63. Bref, à aucun stade de la période allant de la convocation des intéressés au commissariat à leur expulsion, la procédure suivie n'offrait des garanties suffisantes attestant d'une prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chacune des personnes concernées.*

*En conclusion, il y a eu violation de l'article 4 du Protocole no 4 à la Convention ».*

Il résulte de l'arrêt cité que les autorités publiques enfreignent l'article 4 du protocole n°4 de la Convention si elles ont agi avec l'intention d'expulser un groupe d'étrangers de manière collective. Dans cette hypothèse, peu importe qu'il y ait eu un examen raisonnable et objectif de la situation de chacun, cet examen ne constituant alors plus qu'une façade.

Les circonstances de fait et de droit qui viennent d'être exposées révèlent une opération d'expulsions collective interdite aussi bien par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que le protocole 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits fondamentaux et libertés fondamentales.

***Par ces motifs,***

et tout autre à produire, déduire ou suppléer au besoin d'office, les associations requérantes concluent à ce qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'État :

- de faire cesser les atteintes aux libertés fondamentales résultant de la décision du ministre de l'intérieur révélée par l'existence de contrôles frontaliers permanents à des points fixes de la frontière franco-italienne ciblant de manière discriminatoire les seuls migrants et de contrôles d'identité systématiques dans les trains en provenance de cette zone ciblant au faciès les mêmes populations ;
- de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le 22 juin 2015,

Pour les associations requérantes



Stéphane Maugendre,

Président du Gisti

**BORDEREAU DES PIÈCES PRODUITES**

Pièce n° 1 – Statuts du Gisti

Pièce n° 2 – Délibération de bureau du Gisti

Pièce n° 3 – Statuts de la Cimade

Pièce n° 4 – Décision du bureau de la Cimade

Pièce n° 5 – Statuts de l'ADDE

Pièce n° 6 – Statuts de l'Anafé

Pièce n° 7 – Délibération du bureau de l'Anafé