

CONSEIL D'ÉTAT
Section du contentieux
Requête en annulation

POUR :

ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIÈRES POUR LES ÉTRANGERS (ANAFE), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi au 21 ter rue Voltaire, Paris (11^e), représentée par son président Alexandre Moreau ;

- GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRÉS (Gisti), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (11^e), 3 villa Marcès, représentée par sa présidente, Vanina Rochiccioli ;
- LA CIMADE, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (13^e), 64 rue Clisson, représentée par sa présidente, Geneviève Jacques.

demandeurs

Pour la présente affaire, l'Anafé est désignée **mandataire unique** en application de l'article R.411-5 CJA.

CONTRE :

Le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

défendeurs

*

OBJET :

Annulation de la décision du gouvernement français de « *prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1^{er} novembre 2017 au 30 avril 2018* », révélée par la note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 3 octobre 2017. En prolongeant au-delà des deux années prévus par l'article 25 du Code frontière Schengen, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, cette décision constitue une violation manifeste du droit de l'Union européenne et porte atteinte aux intérêts défendus par les associations requérantes.

À l'appui de la requête, les associations requérantes entendent faire valoir les faits et moyens suivants.

FAITS

Dans une décision révélée par la note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 3 octobre 2017 (pièce jointe n° 1), le ministre de l'intérieur a notifié la décision du gouvernement français de « prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er novembre 2017 au 30 avril 2018 ».

Le rétablissement des contrôles tel qu'il est mis en place depuis le 13 novembre 2015, dans le cadre de la COP 21 et de la promulgation de l'état d'urgence du fait des attentats, est initialement fondé sur les articles 23 et 24 du Code Frontières Schengen (CFS) dans sa version issue du règlement 562/2006 puis sur les articles 25, 26, 27 du CFS et dans sa version consolidée de 2016 (règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016). La durée annoncée du rétablissement varie de un mois à six mois. Conformément aux dispositions du CFS, la France a régulièrement envoyé des notifications afin d'informer les instances européennes ainsi que les autres États de l'espace Schengen de ce rétablissement (cf. tableau ci-dessous) :

Date de notification	Période visée
16 octobre 2015	13 novembre - 13 décembre 2015
8 décembre 2015	14 décembre 2015 - 26 février 2016 (6 mois)
8 février 2016	27 février - 27 mars 2016
18 mars 2016	28 mars - 26 avril 2016
26 avril 2016	27 avril 2016 - 26 mai 2016
26 mai 2016	27 mai - 26 juillet 2016 (2 mois)
26 juillet 2016	27 juillet - 26 janvier (6 mois)
27 décembre 2016	27 janvier - 15 juillet 2017
19 juin 2017	16 juillet - 31 octobre 2017

Le seul motif invoqué par la France dans sa note du 3 octobre 2017 pour justifier sa décision de prolonger à nouveau le rétablissement de contrôle aux frontières est le « *risque d'attentat terroriste qui demeure élevé sur le territoire français* ». La note précise que cette décision vient compléter diverses mesures de lutte contre le terrorisme. Sont mentionnés le projet de loi sur la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme et l'opération « Sentinelle ». Le projet de loi adopté par la commission mixte paritaire le 9 octobre dernier, mais qui pourrait donner lieu à une saisine du Conseil constitutionnel avant sa promulgation, prévoit notamment dans son article 10 de modifier les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale et de l'article 67 quater du code des douanes afin de permettre une extension conséquente des zones frontalières dans lesquelles peuvent être réalisés des contrôles d'identité indifférenciés, dans la continuité des contrôles d'identité, fouilles de bagages et inspection des véhicules autorisés par arrêtés préfectoraux sur le fondement de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955

issu de l'article 4 de la loi du 21 juillet 2016 pendant l'état d'urgence¹. En outre, le maintien de l'opération « Sentinelle » vise à assurer la protection par l'armée de points sensibles sur tout le territoire, y compris donc aux frontières.

Concernant les modifications de l'article 78-2, neuvième alinéa, du code de procédure pénale et de l'article 67 quater du code des douanes, elles sont justifiées par le Gouvernement dans l'étude d'impact du 20 juin 2017 accompagnant le projet de loi comme la réponse à la fin de la prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. **Conscient de la législation en vigueur, le Gouvernement précise en effet dans cette étude qu'un tel rétablissement « ne pourra pas être prolongé au-delà de quelques mois. C'est pourquoi, afin de prendre en compte la durabilité de la menace qui pèse sur la sécurité intérieure de l'Union européenne, la Commission européenne a invité les Etats membres à optimiser l'utilisation des dispositifs de contrôles de police de droit commun, dont l'intensité peut être renforcée localement en fonction de celle de la menace, pour autant que ces mesures n'aient pas un effet équivalent aux vérifications aux frontières »².**

*

Le rétablissement des contrôles aux frontières est encadré par le code frontière Schengen (CFS), établi par le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 dont la dernière version est issue du règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016.

Le code frontière Schengen articule la double exigence de respect du principe de liberté de circulation des personnes d'une part et de la reconnaissance d'une compétence aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (article 72 TFUE) d'autre part.

Le Code frontière Schengen pose en son article 22 le principe central du dispositif Schengen depuis l'adoption de cet espace de liberté de circulation, à savoir 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* ».

Son article 23 précise que cette absence de contrôle aux frontières ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'Etat 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* »³.

L'article 24 prévoit que les Etats 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. Parallèlement, les Etats membres doivent être en mesure de fournir les moyens nécessaires pour effectuer les vérifications au cas où les contrôles aux frontières intérieures seraient réintroduits.* »

En raison des difficultés auxquelles ont dû faire face les Etats membre de l'espace Schengen dans le cadre de la « crise migratoire », le Code Schengen a été modifié en 2016 en particulier, le chapitre II relatif à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures.

¹ Cette disposition a donné lieu à une QPC de la Ligue des droits de l'homme (n°2017-677 QPC) transmise par le Conseil d'Etat le 22 septembre 2017 (n° 411771) et qui est en cours d'instance devant le Conseil constitutionnel.

² http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl16-587-ei/pjl16-587-ei.html#_Toc485646534

³ Pour un exemple d'effet équivalent cf. la remise en cause de l'ancienne rédaction de l'article 78-2 du CPP par l'arrêt de Grande Chambre de la CJUE du 22 juin 2010, *Melki et Abdeli*, Aff. jtes C-188/10 et C-189/1.

Cette nouvelle rédaction mérite d'être reproduite ici intégralement car la décision critiquée, en prolongeant les contrôles frontaliers au-delà de deux ans pour le seul motif de la prévention du risque d'attentats terroristes, ne respectent pas l'articulation de ces dispositions :

« CHAPITRE II - Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

Article 25 - Cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

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

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

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

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

Article 26 - Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

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

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

Article 27 - Procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25

1. Lorsqu'un État membre prévoit de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25, il **notifie son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue**, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue. À cette fin, l'État membre fournit les informations suivantes:

a) les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure; b) la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit;

c) le nom des points de passage autorisés; d) la date et la durée de la réintroduction prévue; e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre.

Une notification au titre du premier alinéa peut également être présentée conjointement par deux ou plusieurs États membres. Si nécessaire, la Commission peut demander des informations complémentaires à l'État membre ou aux États membres concernés.

2. Les informations visées au paragraphe 1 sont présentées au Parlement européen et au Conseil et notifiées au même moment aux États membres et à la Commission en vertu dudit paragraphe.

3. L'État membre procédant à une notification au titre du paragraphe 1 peut, si nécessaire et conformément au droit national, décider de classer une partie des informations. Une telle classification ne fait pas obstacle à la mise à disposition de ces informations par la Commission au Parlement européen. La transmission et le traitement des informations et des documents transmis au Parlement européen au titre du présent article respectent les règles relatives à la transmission et au traitement des informations classifiées en vigueur entre le Parlement européen et la Commission.

4. À la suite de la notification par un État membre au titre du paragraphe 1, et en vue de la consultation prévue au paragraphe 5, la Commission ou tout autre État membre peut, sans préjudice de l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, émettre un avis. Si, sur la base des informations figurant dans la notification ou de toute information complémentaire qu'elle a reçue, la **Commission a des doutes quant à la nécessité ou la proportionnalité de la réintroduction prévue du contrôle aux frontières intérieures**, ou si elle estime qu'une consultation sur certains aspects de la notification serait appropriée, elle **émet un avis** en ce sens.

5. Les informations visées au paragraphe 1, ainsi que tout avis éventuel émis par la Commission ou un État membre au titre du paragraphe 4, font l'objet d'une consultation, y compris, le cas échéant, de réunions conjointes entre l'État membre prévoyant de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, les autres États membres, en particulier ceux directement concernés par de telles mesures, et la Commission, afin d'organiser, le cas échéant, une 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 qu'à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

6. La consultation visée au paragraphe 5 a lieu au moins dix jours avant la date prévue pour la réintroduction du contrôle aux frontières.

Article 28 - Procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate

1. Lorsqu'une **menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre exige une action immédiate**, l'État membre concerné peut, exceptionnellement, immédiatement réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, pour une **période limitée n'excédant pas dix jours**.

2. Lorsqu'un État membre réintroduit le contrôle à ses frontières intérieures, il notifie ce fait simultanément aux autres États membres et à la Commission, et communique les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, y compris les raisons qui justifient le recours à la procédure énoncée au présent article. La Commission peut immédiatement consulter les autres États membres dès la réception de la notification.

3. Si la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, l'État membre peut décider de **prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour des périodes renouvelables n'excédant pas vingt jours**. Ce faisant, l'État membre concerné tient compte des critères visés à l'article 26, y compris une évaluation actualisée de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure, et tient compte d'éventuels éléments nouveaux.

Lorsqu'une telle prolongation a lieu, les dispositions de l'article 27, paragraphes 4 et 5, s'appliquent mutatis mutandis et la consultation a lieu sans tarder après la notification de la décision de prolongation à la Commission et aux États membres.

4. Sans préjudice de l'article 25, paragraphe 4, la **durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures**, sur la base de la période initiale au titre du paragraphe 1 du présent article et des prolongations éventuelles au titre du paragraphe 3 du présent article, **ne dépasse pas deux mois**.

5. La Commission informe sans tarder le Parlement européen des notifications effectuées au titre du présent article.

Article 29 - Procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

1. Dans des **circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures** visés à l'article 21, et dans la mesure où ces **circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure** dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou sur des tronçons de cet espace, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit conformément au paragraphe 2 du présent article pour une **durée n'excédant pas six mois. Cette durée peut être prolongée, trois fois au maximum, pour une nouvelle durée n'excédant pas six mois si les circonstances exceptionnelles persistent.**

2. Lorsqu'aucune autre mesure, notamment celles visées à l'article 21, paragraphe 1, ne peut effectivement atténuer la menace grave constatée, le Conseil peut, en dernier recours et à titre de mesure de protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, recommander à un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci. La recommandation du Conseil se fonde sur une proposition de la Commission. Les États membres peuvent demander à la Commission de présenter une telle proposition de recommandation au Conseil.

Dans sa recommandation, le Conseil indique au moins les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, points a) à e). Le Conseil peut recommander une prolongation conformément aux conditions et à la procédure énoncées au présent article.

Avant de réintroduire le contrôle à toutes ses frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci au titre du présent paragraphe, l'État membre le notifie aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.

3. En cas de non application par un État membre de la recommandation visée au paragraphe 2, celui-ci en communique sans tarder les motifs par écrit à la Commission. Dans un tel cas, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport évaluant les motifs communiqués par l'État membre concerné et les conséquences pour la protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

4. Pour des raisons d'urgence dûment justifiées liées aux situations dans lesquelles les circonstances à l'origine de la nécessité de prolonger le contrôle aux frontières intérieures, conformément au paragraphe 2, ne sont connues que moins de dix jours avant la fin de la période de réintroduction précédente, la Commission peut adopter toutes les recommandations nécessaires par le biais d'actes d'exécution immédiatement applicables en conformité avec la procédure visée à l'article 38, paragraphe 3. Dans les quatorze jours de l'adoption de ces recommandations, la Commission présente au Conseil une proposition de recommandation conformément au paragraphe 2 du présent article.

5. Le présent article est sans préjudice des mesures que les États membres peuvent adopter en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au titre des articles 25, 27 et 28.

Article 30 - Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures 1. Lorsque le Conseil recommande, en dernier recours, conformément à l'article 29, paragraphe 2, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures et évalue la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace. Cette évaluation repose sur les informations détaillées fournies par le ou les États membres concernés et par la Commission et sur toute autre information pertinente, y compris toute information obtenue en vertu du paragraphe 2 du présent article. Lors de cette évaluation, il est tenu compte, en particulier, de ce qui suit:

a) la disponibilité de mesures de soutien technique ou financier auxquelles il serait possible de recourir ou auxquelles il a été recouru au niveau national ou au niveau de l'Union, ou à ces deux niveaux, y compris l'aide d'organes, d'organismes ou d'agences de l'Union tels que l'Agence, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, créé par le règlement (UE) no 439/2010 du Parlement européen et du Conseil (30), ou l'Office européen de police (Europol), créé par la décision 2009/371/JAI, et la mesure dans laquelle de telles mesures sont susceptibles de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures;

b) l'incidence actuelle et probable à l'avenir de tout manquement grave lié au contrôle aux frontières extérieures constaté dans le cadre des évaluations effectuées en vertu du règlement (UE) no1053/2013 et la mesure dans laquelle ces manquements graves constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures;

c) l'incidence probable de la réintroduction du contrôle aux frontières sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

2. Avant d'adopter une proposition de recommandation du Conseil conformément à l'article 29, paragraphe 2, la Commission peut: a) demander aux États membres, à l'Agence, à Europol ou à d'autres organes, organismes ou agences de l'Union de lui fournir de plus amples informations;

b) effectuer des visites sur place, avec le soutien d'experts des États membres et de l'Agence, d'Europol ou de tout autre organe, organisme ou agence compétent(e) de l'Union, afin d'obtenir ou de vérifier des informations pertinentes pour cette recommandation.

Article 31 - Information du Parlement européen et du Conseil

La Commission et le ou les États membres concernés informent dès que possible le Parlement européen et le Conseil de toute raison susceptible de déclencher l'application des articles 21 et 25 à 30.

Article 32 - Dispositions s'appliquant en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II s'appliquent mutatis mutandis.

Article 33 - Rapport sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

Dans les quatre semaines de la levée du contrôle aux frontières intérieures, l'État membre qui a réalisé un contrôle aux frontières intérieures présente un rapport au Parlement européen, au Conseil et à la Commission sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, qui donne notamment un aperçu de l'évaluation initiale et du respect des critères visés aux articles 26, 28 et 30, de la mise en œuvre 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, y compris une évaluation ex post de la proportionnalité de cette réintroduction.

La Commission peut émettre un avis sur cette évaluation ex post de la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs frontières intérieures ou sur certains tronçons de celles-ci. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au moins une fois par an, un rapport sur le fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Le rapport comprend une liste de toutes les décisions de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures prises durant l'année en question.

Article 34 - Information du public

La Commission et l'État membre concerné fournissent au public, de manière coordonnée, des informations sur toute décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures et indiquent en particulier la date de début et de fin de ladite mesure, à moins que des raisons impérieuses de sécurité ne s'y opposent.

Article 35 - Confidentialité

À la demande de l'État membre concerné, les autres États membres, le Parlement européen et la Commission respectent le caractère confidentiel des informations fournies dans le cadre de la réintroduction et de la prolongation du contrôle aux frontières ainsi que du rapport établi conformément à l'article 33. »

Dans sa **décision d'exécution (UE) 2017/246 du 7 février 2017⁴** arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen le Conseil de l'UE a **explicitement encouragé les États membres à examiner si des contrôles de police ne permettent pas d'atteindre les mêmes résultats que le contrôle temporaire aux frontières intérieures, avant d'introduire un tel contrôle ou d'en prolonger la durée.** Or, c'est précisément ce qu'ont prévu les autorités françaises avec la modification de l'article 78-2, neuvième alinéa du Code de procédure pénale et de l'article 67 quater du code des

⁴ Décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil du 7 février 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D0246&from=FR>

douanes par l'article 10 du projet de loi *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*.

Dans sa **recommandation n° 2017-820 du 12 mai 2017**⁵, la Commission européenne invitait les États membres à **retourner à des dispositifs de droit commun**. Elle notait en effet qu'au cours des trois dernières années, plusieurs États membres dont la France avaient intensifié les contrôles de police dans les zones frontalières en raison de l'accroissement des menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure. (§10). La commission prévoit que dans des cas particuliers où des menaces urgentes et graves pèsent sur l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou au niveau national, la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures peut être immédiatement nécessaire (§12). Toutefois, la Commission, comme le Conseil « *encourage les États membres à faire un meilleur usage de leurs compétences de police et à donner la priorité aux contrôles de police avant de décider de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures* » (§13). En outre, « *il devrait veiller à ce que la mise en œuvre de ces mesures ne crée pas d'obstacle à la libre circulation des personnes et des marchandises qui ne serait pas nécessaire, justifié et proportionné au regard de telles menaces, et à ce que ces mesures respectent intégralement les droits fondamentaux, et notamment le principe de non-discrimination* » (§14).

Au regard de la situation à laquelle sont confrontés les États membres de l'espace Schengen, et sur demande des gouvernements français et allemands⁶, la Commission a constaté que les délais prévus par le Code Frontières Schengen pouvaient être insuffisant au regard des menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure telles que les menaces terroristes ou d'importants « *mouvements secondaires incontrôlés au sein de l'Union* ». Dans ce cadre, elle a adopté le 27 septembre, **une proposition de règlement visant à modifier ce code**⁷. Les nouveaux délais sont assortis d'exigences procédurales supplémentaires pour garantir que de telles dispositions sont proportionnées au regard de la liberté de circulation.

Dans sa recommandation du 3 octobre 2017⁸, elle prévoit qu' « *afin de garantir que la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures reste **une mesure de dernier recours**, appliquée uniquement lorsque la menace grave constatée pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ne peut être traitée de manière appropriée par d'autres moyens, les États membres devraient mettre en œuvre intégralement la recommandation de la Commission du 12 mai 2017 relative à des **contrôles de police proportionnés** et à la coopération policière dans l'espace Schengen* ».

En outre, la Commission insiste sur le fait que la proposition de règlement est en cours de négociation **et ne saurait donc s'appliquer immédiatement**. Elle précise ainsi dans sa recommandation du 3 octobre que « *les modifications qu'il est proposé d'apporter au code frontières Schengen s'appuient sur les dispositions actuelles. Dans l'attente de l'adoption de la proposition de modification du code frontières Schengen, décrite ci-dessus, il est essentiel que tous les États membres ayant l'intention de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures respectent pleinement les exigences des dispositions existantes du code frontières Schengen, qui imposent déjà aux États membres ayant l'intention d'appliquer cette mesure d'en envisager d'autres en premier lieu et de coopérer avec les États membres voisins* » (§7).

⁵ Recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0820&from=FR>

⁶ Comme le rappelait le Ministre de l'intérieur M. Gérard Collomb, à l'issue du Conseil JAI du 14 septembre 2017, « *le renouvellement actuel de nos contrôles s'arrête début novembre puisque le Code frontières Schengen fixe actuellement un temps limité. L'idée que nous développons est que les États membres puissent continuer à maintenir les contrôles un peu plus longtemps si nécessaire. Nous avons proposé une période de deux ans* ». Source : site de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne : <https://ue.delegfrance.org/nous-devons-avoir-les-moyens-de>

⁷ Commission européenne, État de l'Union: Préserver et renforcer Schengen afin d'améliorer la sécurité et de protéger les libertés de l'Europe, Bruxelles, le 27 septembre 2017 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3407_fr.htm

⁸ Recommandation (UE) 2017/1804 de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen

Il convient de rappeler ici que la modification du Code frontières Schengen est soumise à la procédure législative ordinaire conformément au Traité de Lisbonne (article 77 TFUE). La proposition de la Commission européenne doit donc faire l'objet d'un examen par les deux co-législateurs : le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen⁹. Pour mémoire, la précédente modification du Code Frontière Schengen adopté par le Conseil en mars 2016 avait été présentée par la Commission européenne en janvier 2015¹⁰. Le règlement a en outre été à nouveau modifié en mars 2017, suite à une nouvelle proposition de la Commission de décembre 2015 en réponse à la demande formulée par le Conseil dans ses conclusions de novembre 2015 en réaction à la menace terroriste¹¹.

C'est donc dans un contexte de négociations interinstitutionnelles européennes que le Gouvernement a notifié sa décision de prolonger le rétablissement temporaire de contrôle aux frontières pour une période additionnelle de 6 mois, en violation manifeste et délibérée du Code Frontières Schengen.

C'est la raison pour laquelle les associations requérantes demandent la suspension de la décision révélée par la notification du 6 octobre 2017.

DISCUSSION

A. Sur la recevabilité

Sur la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État :

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

« Le Conseil d'État 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'auteur de la décision critiquée, révélée par la note de la délégation française auprès du Conseil de l'Union européenne, n'est pas connu. Mais la note a été fait état de décisions du « gouvernement français » et évoque aussi de courriers que doit adresser à ses homologues le ministre de l'intérieur.

Dans un précédent arrêt *Anafé et Gisti* du 18 juin 2014 (n°366307, au Lebon), le Conseil d'État avait estimé, s'agissant d'une décision équivalente (instaurant un visa de transit aéroportuaire pour empêcher l'afflux de réfugiés syriens) que

« 3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision de soumettre les ressortissants syriens munis d'un passeport ordinaire passant par la zone internationale de transit des aéroports situés sur le territoire français à l'obligation d'être munis d'un visa de transit aéroportuaire, **notifiée**

⁹ Si le Parlement européen a été saisi, il semblerait que le rapporteur n'ait pas encore été nommé comme en témoigne la page dédiée à la procédure sur le site « l'observatoire législatif » du Parlement européen : [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2017/0245\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2017/0245(COD))

¹⁰ Fiche de procédure du règlement UE 2016/399 : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/07-regulation-reinforce-checks-external-borders/>

¹¹ Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/07-regulation-reinforce-checks-external-borders/>

à la Commission par le représentant du Gouvernement français auprès de l'Union européenne et formalisée par l'arrêté du 18 mars 2013 publié au Journal officiel du 21 mars suivant, doit être regardée comme ayant été prise par le ministre de l'intérieur, qui est en charge de l'immigration ; que dès lors, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée doit être écarté ».

Dans une ordonnance du 29 juin 2015, *Gisti et a.* (nos 391192) sur les contrôles systématiques à la frontière franco-italienne, avant même le rétablissement des contrôles frontaliers, le juge des référés du Conseil d'État s'était déclaré incompétent en estimant :

« 7. Considérant, en premier lieu, qu'il n'est pas sérieusement contesté que les contrôles litigieux sont opérés, sur décisions du préfet des Alpes-Maritimes et du procureur près le tribunal de grande instance de Nice, en application et sur le fondement des dispositions du code de procédure pénale et du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui ont été citées ci-dessus ; qu'en l'état de l'instruction, il ne ressort ni des pièces des dossiers, ni des informations données au cours de l'audience que ces contrôles, par leur ampleur, leur fréquence et leurs modalités de mise en œuvre, excèderaient manifestement le cadre défini par ces dispositions et procéderaient ainsi d'une décision du ministre de l'intérieur ou d'une autre autorité nationale, de rétablir à la frontière franco-italienne un contrôle permanent et systématique, dont le Conseil d'État pourrait connaître en premier et dernier ressort ».

Il résulte de ces jurisprudences que la décision critiquée – si elle a été formalisée – a, probablement, été adoptée par le ministre de l'intérieur, chargé des questions d'immigration, et a été notifiée au Conseil de l'Union européenne par le représentant permanent du gouvernement français auprès de l'UE, qui relève du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères. Prise par le « Gouvernement français » elle pourrait également émaner du Premier ministre, qui en vertu de l'article 21 de la Constitution dirige son action.

En tout état de cause, qu'il s'agisse d'un acte réglementaire d'un ministre ou d'un décret du Premier ministre, il ne fait aucun doute que **la décision critiquée relève de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat.**

Sur les délais de recours :

La décision critiquée n'a fait l'objet d'aucune publication au Journal officiel de la République française, ni au Journal officiel de l'Union européenne, mais a été uniquement révélée par la note du 6 octobre 2017 diffusée par le Secrétariat Général du Conseil de l'Union Européenne en application de l'article 27 du règlement 2016/399 du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

Il est probable que, comme pour la décision d'instauration d'un VTA, la décision n'a pas encore d'existence formelle en droit français et que c'est la présente requête qui provoquera sa matérialisation en droit français.

Aucun délai n'est donc opposable.

Sur l'intérêt à agir :

- Sur l'intérêt à agir de l'Anafé

Selon les articles 3 et 4 de ses statuts (pièce jointe n° 2), l'association agit en faveur des droits des étrangers aux frontières.

« Article 3 - But :

Agir en faveur des droits des personnes qui se trouvent ou se sont trouvées en difficulté aux frontières.

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 exerce sa mission :

- en tant que centre-ressources pour un soutien direct et indirect et en tant qu'observatoire,

- à travers ses activités d'analyse, de communication et sensibilisation, et de plaidoyer ».

L'Anafé agit régulièrement 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 ; CE 24 juillet 2014, req. 381551 ; CE 1^{er} juillet 2015, req. 381550 ; CE 22 juillet 2015, req. 383034 ; TA de Nice, req.1702161).

Par délibération du bureau du 17 octobre 2017 (pièce jointe n° 2), le président est autorisé à ester en justice.

L'intervention de l'Anafé sera donc admise.

- Sur l'intérêt à agir du Gisti

Le Gisti s'est donné pour objet (article 1er des statuts, pièce jointe n° 3)

- *« de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ;*
- *d'informer celles-ci 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 ».*

La prolongation par la France du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er novembre 2017 au 30 avril 2018 constitue une restriction de la liberté de circulation et des droits des migrants et des demandeurs d'asile.

Le Gisti est donc incontestablement recevable à contester cette décision du gouvernement

français – comme cela a déjà été reconnu par le Conseil d'État dans un nombre important de décisions.

De surcroît, par décision du bureau du 14 octobre 2017 (pièce jointe n°3), la présidente a été autorisée à ester en justice.

- Sur l'intérêt à agir de La Cimade

L'article 1^{er} des statuts de La Cimade (pièce jointe n° 4) 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.* »

Le Conseil d'État a admis l'intérêt pour agir, tant en annulation qu'en référé, de la Cimade concernant les dispositions réglementaires relatives au rétablissement des frontières intérieures (cf. JRCE, 5 juillet 2017, Anafé, n°411575)

Par décision du bureau du 16 octobre 2017 (pièce jointe n° 4), la présidente a été autorisée à ester en justice.

La Cimade justifie ainsi d'un intérêt à agir.

B. Sur l'incompétence de l'auteur de l'acte :

Il appartiendra au Conseil d'État d'envisager s'il y a lieu également de soulever un moyen d'ordre public sur l'incompétence de l'auteur de la décision critiquée. Dans la mesure où les associations requérantes ne connaissent pas l'auteur de la décision non formalisée critiquée elles sont dans l'incapacité, en raison de la non formalisation de cette décision en droit français, d'étayer, ou non, le grief d'incompétence de l'auteur de l'acte.

Cela est d'autant plus difficile que dans sa décision du 18 juin 2014 le Conseil d'État a admis la possibilité, défiant la logique juridique, d'une décision non formalisée (et à vrai dire inexistante en droit français à la date où la décision avait été contestée) « [...] notifiée à la Commission par le représentant du Gouvernement français auprès de l'Union européenne et formalisée par l'arrêté du 18 mars 2013 publié au Journal officiel du 21 mars suivant, *[devant] être regardée* comme ayant été prise par le ministre de l'intérieur, qui est en charge de l'immigration ».

Il appartiendra donc au juge du Conseil d'État d'appliquer, ou non, au cas d'espèce cette théorie de la formalisation a posteriori par l'autorité compétente.

Sur la légalité interne

2.1. Sur la violation du Code frontières Schengen (article 25 paragraphe 4, article 26 et article 27) et du principe de libre circulation des personnes (article 2§2 TUE, article 21 TFUE, article 45 CDFUE)

- **Violation de l'article 25 paragraphe 4 du Code frontière Schengen : dépassement du délai**

L'article 25 paragraphe 4 du code frontière Schengen (2016) dispose que :

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

Selon le code frontière Schengen actuellement en vigueur, la durée maximale en cas de réintroduction des contrôles sur le fondement des articles 25 et 27 du code frontières Schengen est donc **de six mois**.

Il faut ici distinguer entre le rétablissement des contrôles en cas de « *menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un Etat membre* » (articles 25 et 27) et le rétablissement prévu dans des « *circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* » (article 29). Il s'agit de deux procédures distinctes pour lesquelles les délais maximaux sont différents. Le délai maximal est de six mois pour la première et de deux ans pour la deuxième.

Or, la France s'est appuyée à chaque prolongation sur les articles 25 et 27 du code frontières Schengen et, à l'inverse d'autres Etats membres, n'a jamais invoqué l'article 29. Elle bénéficiait donc d'un délai maximal de six mois à compter de la première notification en 2015. **Le délai maximal de six mois est donc dépassé de longue date et la décision attaquée intervient en flagrante violation des dispositions de l'article 25 paragraphe 4 du code frontières Schengen.**

Par ailleurs, dans sa recommandation n° 2017-820 du 12 mai 2017, la Commission européenne invitait les États membres à retourner à des dispositifs de droit commun. Dans l'étude d'impact du 20 juin 2017 sur le projet de loi sur la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, le gouvernement français, conscient de la législation en vigueur, indiquait d'ailleurs qu'il s'apprêtait à mettre fin au rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures afin de s'y conformer¹².

En outre, dans sa recommandation (UE) 2017/1804 du 3 octobre 2017, la Commission européenne propose une analyse de l'application combinée des articles 28 et 25 du Code frontières Schengen. Elle note que « *les dispositions en vigueur du code frontières Schengen prévoient la possibilité de réintroduire rapidement un contrôle aux frontières intérieures temporaire lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure exige une action immédiate dans un État membre, pendant une durée ne pouvant excéder deux mois* (article 28). Le code prévoit également la réintroduction d'un contrôle aux frontières pour répondre à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure **en cas d'événements prévisibles, pendant une durée ne pouvant excéder six mois** (article 25). L'application combinée des articles 28 et 25 du code frontières Schengen permet de maintenir un tel contrôle pendant une durée pouvant aller jusqu'à huit mois au total. En outre, une nouvelle menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure entraîne une nouvelle application des règles (et, partant, un nouveau calcul de la durée de réintroduction du contrôle) ».

En outre, la Commission souligne que « *dans la grande majorité des cas, les délais actuellement en*

¹² Etude d'impact du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme NOR : INTX1716370L/Bleue-1 20 juin 2017 http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl16-587-ei/pjl16-587-ei.html#_Toc485646534

vigueur se sont révélés suffisants, il a été constaté récemment que certaines menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, telles que les menaces terroristes ou d'importants mouvements secondaires incontrôlés au sein de l'Union, pouvaient persister bien au-delà des durées précitées ».

Dans ce cadre, la Commission a adoptée le 27 septembre une proposition de règlement visant à une nouvelle du Code frontières Schengen. Celle-ci « *modifie les délais fixés à l'article 25 du code frontières Schengen en cas d'événements prévisibles et reconnaît ainsi qu'il peut être justifié de prolonger la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures au-delà des délais en vigueur pendant une durée ne pouvant excéder deux ans. En outre, la proposition prévoit également la possibilité de prolonger encore ce contrôle lorsque la menace spécifique pour l'ordre public ou la sécurité intérieure persiste même au-delà de ce délai* » (§5).

En outre, « *ces nouveaux délais sont assortis d'exigences procédurales supplémentaires auxquelles les États membres doivent satisfaire avant de réintroduire ou de prolonger des contrôles aux frontières intérieures. En particulier, les États membres sont tenus de fournir, à l'appui de leur notification, une analyse du risque démontrant que la réintroduction ou la prolongation envisagée des contrôles aux frontières intérieures constitue une mesure de dernier recours et expliquant en quoi ces contrôles contribueraient à répondre à la menace constatée. De surcroît, la Commission est désormais tenue de rendre un avis lorsque la durée du contrôle aux frontières intérieures excède six mois. Les dispositions relatives à la «procédure de consultation» faisant suite à l'avis de la Commission sont également modifiées eu égard aux nouveaux rôles assignés au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et à Europol, et de faire en sorte que les résultats de cette consultation, notamment en ce qui concerne la participation des États membres voisins, soient dûment pris en compte. Toutes ces modifications visent à garantir que le contrôle aux frontières intérieures ne sera réintroduit que lorsqu'il sera – et tant qu'il sera – nécessaire et justifié* » (§6).

Il convient toutefois de souligner que cette proposition de règlement est en cours de négociation et est par conséquent inapplicable à l'heure actuelle. Ainsi, comme le rappelle la Commission dans sa recommandation, « *les modifications qu'il est proposé d'apporter au code frontières Schengen s'appuient sur les dispositions actuelles. Dans l'attente de l'adoption de la proposition de modification du code frontières Schengen, décrite ci-dessus, il est essentiel que tous les États membres ayant l'intention de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures respectent pleinement les exigences des dispositions existantes du code frontières Schengen, qui imposent déjà aux États membres ayant l'intention d'appliquer cette mesure d'en envisager d'autres en premier lieu et de coopérer avec les États membres voisins* » (§7).

En outre, comme l'a rappelé le Commissaire européen, la proposition est une proposition d'amendement de la Commission au Code frontières Schengen, qui ne permettrait donc pas de prolongation des contrôles *actuels*¹³.

En tout état de cause, il convient de mettre en garde contre toute interprétation du code frontières Schengen qui permettrait aux États membres de maintenir indéfiniment les contrôles aux frontières intérieures, ce qui serait manifestement contraire à l'esprit de Schengen¹⁴. Cela anéantirait le principe de libre circulation inhérent à ce texte et garanti par les traités et la Charte des droits fondamentaux.

Si la décision du gouvernement méconnaît donc le délai maximal prévu par l'article 25 paragraphe 4 du code frontières Schengen, elle se heurte également à l'article 26 du même code et au respect du principe de liberté de circulation des personnes ainsi qu'à l'article 27 fixant les critères de procédures.

¹³ <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/schengen-commission-europeenne-propose-modification-du-code-frontieres.html>.

¹⁴ Revenir à l'esprit de Schengen a d'ailleurs fait l'objet d'une communication de la part de la Commission européenne sous forme d'une feuille de route publiée en mars 2016. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_fr.pdf

- **Sur le non-respect de l'article 26 du Code frontières Schengen : nécessité et proportionnalité de la mesure au regard du principe de liberté de circulation des personnes (article 2§2 TUE, article 21 TFUE, article 45 CDFUE)**

L'article 26 du Code frontières Schengen, prévoit les critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Conformément à cet article, la décision de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières doit intervenir en **dernier recours**.

Cet article prévoit que : « lorsqu'un État membre décide, en dernier recours, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs de ses frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci ou décide de prolonger ladite réintroduction, conformément à l'article 25 ou à l'article 28, paragraphe 1, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et évalue la **proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace**. Lors de cette évaluation, l'État membre tient compte, en particulier, de ce qui suit: a) l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celles que représente la criminalité organisée; b) l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ».

Comme le rappelle la Commission dans sa recommandation du 3 octobre 2017, « **la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne pouvant avoir lieu qu'en cas de circonstances exceptionnelles et qu'à titre de mesure de dernier recours**, les États membres devraient d'abord examiner si d'autres mesures, en dehors du contrôle aux frontières, ne pourraient pas être appliquées pour remédier efficacement à la menace constatée, et ils ne devraient décider de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures en cause qu'en dernier recours, lorsque ces mesures moins restrictives pour le trafic frontalier ne permettent pas d'apporter une réponse suffisante aux menaces recensées. Les États membres concernés devraient, dans leur notification, communiquer le résultat de cette réflexion et les motifs les ayant poussés à opter pour le contrôle aux frontières, conformément à l'article 27, paragraphe 1, du code frontières Schengen » (§11).

Il appartient donc au Gouvernement de l'État membre de montrer que la mesure est nécessaire et proportionnelle. Or, si la note des autorités françaises explique que la réintroduction du contrôle aux frontières s'inscrit « en complément » de diverses mesures, **la démonstration requise par l'article 26 CFS - visant à montrer, d'une part, la stricte nécessité de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières et de sa prolongation et, d'autre part, la proportionnalité des mesures - est absente.**

Concernant la nécessité des mesures, « des contrôles ciblés, fondés sur une analyse du risque constamment actualisée et le renseignement, contribueraient-ils à optimiser le bénéfice des contrôles et à en limiter les effets négatifs sur la libre circulation », souligne la Commission européenne dans sa recommandation du 3 octobre 2017.

Or, ces types de contrôles aux frontières sont déjà prévus par le dispositif légal actuel (article 78-2 du code de procédure pénale) et sont encore renforcés par le projet de loi sur la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme adoptée par l'Assemblée nationale le 3 octobre et par le maintien de l'opération « Sentinelle » comme le rappelle la note du Gouvernement au Secrétariat Général du Conseil de l'UE. En particulier, l'article 10 du projet de loi renforce les dispositions actuelles de l'article 78-2 du code de procédure pénale et 67 ter du code des douanes qui permettent de procéder à des contrôles d'identité dans les zones frontalières. Comme le rappelle l'étude d'impact de ce projet, cette disposition visait justement à favoriser

le retour à des dispositifs de droit commun, conformément à l'article 23 du Code frontières Schengen.

Comme cela a déjà été relevé, **dans cette étude, le gouvernement, conscient de la législation en vigueur, précise en effet qu'un tel rétablissement « ne pourra pas être prolongé au-delà de quelques mois.** C'est pourquoi, afin de prendre en compte la durabilité de la menace qui pèse sur la sécurité intérieure de l'Union européenne, la Commission européenne a invité les États membres à optimiser l'utilisation des dispositifs de contrôles de police de droit commun, dont l'intensité peut être renforcée localement en fonction de celle de la menace, pour autant que ces mesures n'aient pas un effet équivalent aux vérifications aux frontières ».

On peut aussi noter que lors du débat à l'Assemblée nationale, un amendement proposé par plusieurs députés les Républicains (amendement 53), prévoyant d'insérer un article additionnel avant l'article 10, afin de maintenir les contrôles aux frontières terrestres et aériennes internes à l'espace Schengen sont maintenus par la République française jusqu'au 1^{er} novembre 2018, a été rejeté¹⁵.

Concernant l'évaluation de la proportionnalité, l'article 26 du CFS prévoit que lors de l'évaluation, l'État membre doit tenir compte **à la fois de l'efficacité de la mesure face à la menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, et de l'incidence sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen.**

Or, *concernant l'efficacité des mesures*, le seul argument des autorités françaises est un mystérieux « quadruplement des détections dans les fichiers de police entre 2014 et 2018 ». Mais d'une part, il est évident que si la France fait des contrôles systématiques, elle augmente l'identification dans les fichiers, par exemple dans le « Système d'information Schengen ». En outre, si le risque d'attentat terroriste est mentionné, à aucun moment il ne démontre de statistiques précises ou des exemples concrets qui montrent en quoi ces contrôles frontaliers auraient depuis deux ans diminué ou empêché des attentats terroristes. La note du gouvernement français rappelle elle-même que depuis le début de l'année 2017 « 22 attentats ont visé le territoire français, dont 5 ont abouti ».

D'autre part, il serait nécessaire que le Gouvernement fournisse, dans le cadre de la présente instance, le détail statistique de ces détections dans les fichiers de police en précisant de quels fichiers il s'agit et en donnant des chiffres des années antérieures à 2014 pour pouvoir déterminer si ce quadruplement est structurel ou purement conjoncturel et s'il y a déjà eu dans le passé des variations de ces détections. Il faudrait aussi établir si dans cette période de quatre ans le nombre de fichiers de police en cause a, ou n'a pas, augmenté et si les motifs de signalement n'ont pas été développés par la législation applicable – ce qui pourrait aussi contribuer à expliquer cette augmentation. Enfin, il serait utile que le Gouvernement indique si des instructions ministérielles ont été adressées aux forces de l'ordre depuis novembre 2015 pour que ces fichiers soient plus systématiquement consultés (par exemple par la consultation systématique des « fiches S » dans le fichier des personnes recherchées).

Concernant l'incidence sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen, aucun argument n'est présenté. Or, plusieurs rapports font état de l'impact du rétablissement des contrôles aux frontières sur la libre circulation des personnes.

Un rapport de l'Anafé de mai 2017¹⁶ (pièce jointe n° 5) évoque les conséquences du

¹⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/0164/AN/53.asp>

¹⁶ Voir notamment Anafé, *Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence. Conséquences en zone d'attente*, Note d'analyse, mai 2017, http://www.anafe.org/IMG/pdf/note_d_analyse_-_retablissement_des_controls_aux_frontieres_et_etat_d_urgence.pdf

rétablissement des contrôles aux frontières sur les zones d'attentes. Ce rapport se fonde sur l'expérience des permanences de l'Anafé qui suivent depuis 2015, des nouveaux profils de personnes maintenues en zone d'attente : des personnes en provenance d'États de l'espace Schengen et qui à l'entrée en France sont refusées pour plusieurs motifs.

Le rapport montre que si les personnes « *pouvaient auparavant voyager librement dans tous les États membres de l'espace Schengen, ce principe de libre circulation est remis en cause. Il est demandé à ces personnes de justifier des conditions d'entrée sur le territoire. Ce point concerne surtout les personnes titulaires d'un titre de séjour dans un État membre de l'espace Schengen, car elles font l'objet de contrôles plus systématiques et plus approfondis. Concernant les personnes en provenance d'un État hors Schengen, entrées dans l'espace Schengen par un autre État, et qui souhaite venir en France, la police aux frontières française procède à un contrôle systématique des conditions requises pour entrer en France. Ce qui n'est pas le cas en « temps normal » puisque le contrôle des conditions d'entrée dans l'ensemble de l'espace Schengen est effectué par la police du premier pays d'entrée* ».

L'Anafé cite plusieurs exemples, comme une ressortissante chinoise (enfermée en zone d'attente pendant 3 jours), un ressortissant sénégalais (pendant 20 jours puis placé en garde à vue), ou encore un ressortissant gambien. Tous étaient titulaires d'un titre de séjour ou d'un récépissé valable dans un des pays membres de l'espace Schengen.

Par ailleurs, la police aux frontières peut élargir les dispositions de la circulaire du 21 septembre 2009 *relative aux conditions d'entrée dans l'espace Schengen des ressortissants d'États tiers détenteurs d'autorisations provisoires de séjour (APS) et de récépissés de demande de titre de séjour délivrés par les autorités françaises*, et exiger un visa retour pour les personnes concernées par la circulaire, et ce plus uniquement lorsqu'elles quittent l'espace Schengen, mais aussi lorsqu'elles se rendent dans un autre État de l'espace Schengen.

Enfin, parmi les personnes suivies par l'Anafé en 2016, aucune ne s'est vu refuser l'entrée sur le territoire pour un motif directement lié à l'objectif affiché de l'état d'urgence, à savoir prévenir tout « *risque de trouble à l'ordre public ou menace pour la sécurité intérieure* ». Celles qui font l'objet d'un refus d'entrée assorti d'un maintien en zone d'attente sont soit des personnes titulaires d'un titre de séjour délivré par un État de l'espace Schengen, soit des touristes qui se rendent dans l'un de ces États. Ce constat peut amener à s'interroger sur la cohérence des mesures de rétablissement des contrôles par rapport aux objectifs annoncés de prévention des menaces terroristes.

À cet égard, comme le rappelle l'Anafé, les conclusions de la commission d'enquête sur les moyens de la lutte contre le terrorisme dans son rapport de juillet 2016, reprises par la CNCDH dans un avis publié le 26 janvier 2017 sont particulièrement révélatrices : « *Alors que toutes les auditions de notre commission se sont tenues pendant l'état d'urgence, force est de constater que les mesures prises pendant l'état d'urgence n'ont pas été évoquées par les spécialistes de la lutte contre le terrorisme comme jouant un rôle particulier dans celui-ci* »

En outre, une note d'analyse de France stratégie de février 2016 sur les conséquences économiques pour la France d'une restauration permanente des contrôles aux frontières dans l'espace Schengen¹⁷ montre qu'à « *court terme les personnes les plus touchées par cette mesure seraient les touristes de court séjour en provenance des pays voisins, les touristes non européens visitant plusieurs pays en Europe, et les travailleurs frontaliers* ».

- Sur le non-respect de l'article 27 du Code Frontière Schengen : non-respect des critères de procédures relatifs à la mise en œuvre de l'article 25 CFS.

¹⁷ <http://www.strategie.gouv.fr/publications/consequences-economiques-dun-abandon-accords-de-schengen>

Il ressort des dispositions de l'article 27 du code frontière Schengen que :

"Article 27

Procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25

1. *Lorsqu'un État membre prévoit de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25, il notifie son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue. À cette fin, l'État membre fournit les informations suivantes :*

- a) les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure;*
- b) la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit;*
- c) le nom des points de passage autorisés;*
- d) la date et la durée de la réintroduction prévue;*
- e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre."*

Or, le gouvernement français n'a pas fourni toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure. Il n'a pas non plus indiqué le nom des points de passage autorisés.

Le délai des quatre semaines avant la réintroduction des contrôles le 1^{er} novembre, n'a pas non plus été respecté. Si l'attentat de Marseille survenu le 1^{er} octobre est mentionné dans la note, il l'est au même titre que les précédents attentats qui témoignent d'un niveau de menace terroriste élevé sur le territoire. Cette menace est par ailleurs qualifiée de « durablement élevée » ou de « prégnante » dans la note. L'ensemble des mesures prises révèlent que la menace justifiant la réintroduction était anticipée plus d'un mois avant la prolongation des contrôles aux frontières intérieures au-delà du 1^e novembre.

Il n'a pas non plus respecté le délai de quatre semaine avant la réintroduction des contrôles le 1^{er} novembre, alors même que les événements à l'origine de ce rétablissement étaient largement prévisibles puisque le gouvernement français ne fait état que de la menace terroriste qui est, malheureusement, permanente en France depuis plusieurs années et donc pouvait en l'espèce être anticipée plus d'un mois avant la prolongation de ces contrôles au 1^{er} novembre. Le président de la République a également annoncé dès son élection que l'état d'urgence ne serait pas prolongé au 1^{er} novembre et qu'une loi serait adoptée avant cette date afin de rendre permanents certains dispositifs de cet état d'exception.

2.2. Sur l'atteinte au droit d'asile

Le droit d'asile découle du préambule de la Constitution qui affirme que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Il a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993 : « *Considérant que le respect du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande* ».

Le droit d'asile résulte aussi, indirectement, des engagements internationaux de la France, en particulier de la convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951 et du droit de l'Union européenne, plus particulièrement du règlement (UE) 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, dit règlement « Dublin »* et des deux directives du 26 juin 2013, portant respectivement sur les procédures et les normes d'accueil.

Dans son ordonnance du 25 mars 2003 *Ministre de l'Intérieur c/ Sulaimanov* (n°255237), le Conseil d'État rappelle que « *le droit constitutionnel d'asile, qui a le caractère d'une liberté fondamentale, a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié; que ce droit implique que l'étranger qui sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié soit en principe autorisé à demeurer sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande; que c'est seulement dans le cas où celle-ci est manifestement infondée que le ministre de l'Intérieur peut, après avis du ministre des Affaires étrangères [dorénavant l'OFPRA], lui refuser l'accès sur le territoire* ».

Or, la prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a pour effet de rendre particulièrement difficile le dépôt d'une demande d'asile et porte ainsi atteinte au droit d'asile.

Le rapport d'Amnesty International de février 2017 (pièce jointe n° 6) met en garde contre la répercussion des contrôles sur le droit d'asile: « *L'une des conséquences majeures du dispositif mis en place est de rendre extrêmement difficile, voire impossible, le dépôt d'une demande d'asile à la frontière française des Alpes - Maritimes. En dépit de la volonté de certaines personnes de déposer une demande d'asile, les conditions pratiques dans lesquelles s'exercent les procédures de contrôle aux frontières ne permettent pas un accès effectif au droit d'asile. Les personnes qui franchissent la frontière pour rejoindre le territoire français sont majoritairement de nationalité soudanaise, érythréenne et afghane. Ces nationalités figurent parmi celles pour lesquelles le niveau de protection en France est le plus élevé (respectivement (54%, 53% et 84%), compte tenu des situations que ces personnes fuient dans leur pays – conflit, violations généralisées des droits humains. Moins de dix personnes ont sollicité l'asile à la frontière dans les Alpes-Maritimes. Mais ces demandes ont été déposées en zone d'attente de Nice.* »

La prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures vise manifestement à entraver l'accès des migrants au droit de solliciter le statut de réfugié, qu'ils sont fondés à demander, et par suite au droit d'asile. Le préfet des Alpes-Maritimes a d'ailleurs été condamné à deux reprises par le tribunal administratif de Nice pour des atteintes au droit d'asile, en mars puis en septembre 2017.

On soulignera enfin qu'une telle atteinte au droit d'asile constitue aussi **une violation de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui garantit le droit d'asile** « dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité ». La Charte est bien invocable dans la mesure où la décision critiquée constitue une mesure d'application du droit de l'Union européenne.

2.3. Sur le détournement de pouvoir

La finalité réelle du rétablissement de ces contrôles frontaliers est clairement établie : il s'agit de maîtriser les flux migratoires intra-Schengen venant principalement d'Italie (Lampedusa) mais aussi d'Espagne, de Belgique ou d'Allemagne.

Bernard Cazeneuve déclarait à l'issue du Conseil des ministres de l'Intérieur à Luxembourg le 13 octobre 2016, que « *Ce qui a été décidé c'est l'identification des migrants au moment de leur arrivée en Europe dans les hotspots. Et cela doit se faire partout où des hotspot sont été mis en place, et*

notamment en Italie et en Grèce. En Grèce, nous aidons, par des moyens et des missions que nous avons envoyés au gouvernement grec pour l'aider à accomplir sa responsabilité. En Italie, il ne peut pas être envisagé qu'une partie de ceux qui arrivent sur le sol italien ne passe pas par les hotspots, sinon nous prenons un risque sécuritaire. Ceux qui ne relèvent pas du besoin de protection européenne doivent être reconduits - une grande partie de ceux qui arrivent à Lampedusa viennent d'Afrique de l'Ouest et ne relèvent pas du besoin de protection de l'UE."

Il ne dissimulait donc aucunement la finalité réelle de l'adoption d'une telle mesure.

La note d'analyse de l'Anafé de mai 2017 sur le rétablissement des contrôles internes et l'état d'urgence explique que « *parmi les personnes suivies par l'Anafé en 2016, aucune ne s'est vu refuser l'entrée sur le territoire pour un motif directement lié à l'objectif affiché de l'état d'urgence, à savoir prévenir tout «risque de trouble à l'ordre public ou menace pour la sécurité intérieure». (...) Ce constat peut amener à s'interroger sur la cohérence des mesures de rétablissement des contrôles par rapport aux objectifs annoncés de prévention des menaces terroristes* ».

Le rapport de février 2017 d'Amnesty International dénonce que : « *l'une des conséquences majeures du dispositif mis en place est de rendre extrêmement difficile, voire impossible, le dépôt d'une demande d'asile à la frontière française des Alpes-Maritimes. En dépit de la volonté de certaines personnes de déposer une demande d'asile, les conditions pratiques dans lesquelles s'exercent les procédures de contrôle aux frontières ne permettent pas un accès effectif au droit d'asile* ».

La réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures n'a pas vocation à régir la circulation des réfugiés. En effet, l'article 25-1 du code frontière Schengen prévoit que cette réintroduction peut être envisagée en cas « *de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* ».

La finalité des contrôles aux frontières intérieures n'est pas - et ne peut-être - d'empêcher l'arrivée de réfugiés dans l'espace Schengen. Cela serait manifestement contraire au droit d'asile, garanti par l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946, à la Convention européenne des droits de l'homme (article 3), à la Convention de Genève et aux principes généraux du droit de l'Union européenne inspirés de la tradition constitutionnelle commune des États membres et de la CEDH.

En prolongeant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, au-delà des deux ans prévus par l'article 25 du Code frontières Schengen et en cherchant à empêcher la demande d'asile, le gouvernement français a commis un détournement de pouvoir.

Le détournement de pouvoir est donc avéré et entache d'illégalité la décision critiquée.

A titre subsidiaire

Demande de renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 TFUE et de l'article 106 du règlement de procédure de la Cour de justice ;

Si un doute sérieux se posait au Conseil d'Etat quant à l'interprétation des articles 25 et 27 de l'actuel Code Frontière Schengen sur la base de laquelle le gouvernement français fonde sa décision de prolongation du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures, **il lui appartient de surseoir à statuer et de saisir, par la voie préjudicielle, la Cour de justice de l'Union européenne d'une question en interprétation de l'article 3.2 du Code des visas** (CE, réf., 16 juin 2010, *Mme Diakité*, 340250, au Lebon).

Pour rappel, l'article 25 paragraphe 4 du CFS dispose que "la durée totale de la

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

1^{ère} question : La durée maximale en cas de réintroduction des contrôles sur le seul fondement des articles 25 et 27 du règlement (UE) n°2016/399 modifiant le code frontières Schengen (menace pour la sécurité intérieure et ordre public) est-elle de six mois ou de deux ans?

2^e question : Les dispositions actuelles du règlement permettent-elles à un Etat-membre de prolonger le rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures au-delà de deux ans?

L'article 267 du traité de fonctionnement de l'Union européenne stipule que

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel:

a) sur l'interprétation des traités,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais. »

Les conditions de la transmission sont réunies.

La question est soulevée dans une affaire pendante devant le Conseil d'Etat dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel.

La question est soulevée devant le Conseil d'Etat qui statue en premier et dernier ressort sur les recours contre les actes réglementaires.

La question est nécessaire pour régler le litige et est donc sérieuse.

En application de l'article 105-1 du règlement de procédure devant la Cour, en raison du caractère temporaire de la mesure, il est demandé au Conseil d'Etat de solliciter de la Cour qu'elle statue selon la procédure accélérée.

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 Conseil d'Etat de :

- saisir, à titre préjudiciel, en cas de doute sérieux sur la conformité de la décision critiquée

au droit de l'Union européenne, notamment au règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne notamment ses articles 18 et 45 ;

- annuler les dispositions de la décision critiquée ;
- donner injonction aux ministres intéressés de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'absence de contrôles frontaliers aux frontières intérieures de l'espace Schengen à partir du 1^{er} novembre ;
- de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Pour l'ensemble des requérantes
Le 26 octobre 2017

Le Président de l'ANAFÉ
Alexandre MOREAU

ANNEXE : LISTE DES PIÈCES PRODUITES, sous réserve de productions ultérieures

Pièce jointe n° 1 : note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 3 octobre 2017

Pièce jointe n° 2 : statuts et délibération du bureau de l'Anafé

Pièce jointe n° 3 : statuts et délibération du bureau du Gisti

Pièce jointe n° 4 : statuts et délibération du bureau de La Cimade

Pièce jointe n° 5 : extrait de la note d'analyse de l'Anafé de mai 2017 (p. 1, 13-18)

Pièce jointe n° 6 : extrait du rapport d'Amnesty International de février 2017 (p. 1-4)