



RAPPORT D'OBSERVATION

SCHENGEN : FRONTIÈRES INTÉRIEURES ET EXTÉRIEURES

DEDANS, DEHORS : UNE EUROPE QUI S'ENFERME

OBSERVATIONS DES DISPOSITIFS DE SURVEILLANCE ET DE TRI
AUX FRONTIÈRES DE LA FRANCE, DE LA HONGRIE ET EN MÉDITERRANÉE



Édité par La Cimade
Service communication
64 rue Clisson – 75013 Paris
Tél. 01 44 18 60 50
Fax 01 45 56 08 59
infos@lacimade.org
www.lacimade.org



Une publication coordonnée par :
Marine De Haas

Ont également participé à la rédaction
et aux infographies/cartographies :

Sarah Bachellerie, Maryse Boulard,
Maïté Fernandez (chercheuse associée),
Annette Huraux, Agnès Lerolle, Eva Ottavy,
Anne-Sophie Wender.

Photographies :

Amanuel Ghirmai Bahta, Marine De Haas,
Maïté Fernandez, Rafael Flichman, Jean Larive /
MYOP, Agnès Lerolle, Médiapart, Elsa Putelat.

Couverture : Le Pas de la mort à la frontière
franco-italienne à Menton, février 2018.

© Agnes Lerolle

Quatrième de couverture : Un jeune de
Guinée-Conakry au squat solidaire Chez Marcel,
Briançon, décembre 2017. © Jean Larive / MYOP

Édition :

Rafael Flichman

Conception graphique :

Guillaume Seyral

Maquette :

atelier des grands pêcheurs (adgp.fr)

Dépôt légal : juin 2018

ISBN 978-2-900595-45-9

Impression :

Imprimerie de la Centrale
62302 Lens

Langage épïcène et inclusif

La Cimade a choisi d'utiliser dans ses publications un langage épïcène et inclusif pour affirmer par l'écriture l'égalité entre les femmes et les hommes. Par exemple, le choix est fait d'utiliser « les personnes migrantes » plutôt que « les migrants », ou d'écrire les mineur-e-s isolé-e-s.

Sommaire

ÉDITO	5
INTRODUCTION	6
01 DÉMULTIPLIER LES FRONTIÈRES POUR UN SEUL OBJECTIF : LIMITER LE MOUVEMENT DES PERSONNES MIGRANTES	12
1.1 Bloquer, contrôler, filtrer : le développement des dispositifs de tri sur le territoire européen	13
La zone de transit, clé de voûte de la politique hongroise de tri aux frontières	14
Partout en Europe, le rétablissement des contrôles aux frontières internes	15
1.2 Un déploiement de moyens de surveillance sans précédent	18
La Méditerranée, mur invisible plus surveillé que jamais	18
En Hongrie, une surveillance européenne et des kilomètres de clôture pour « défendre l'Europe »	20
Des moyens inédits pour surveiller les frontières françaises	22
1.3 Une fermeture variable selon les objectifs	24
Aux frontières françaises, le détournement de la lutte antiterroriste pour contrôler la migration	24
Hongrie-Serbie : frontières rigides, frontières flottantes	27
02 FRONTIÈRES VIOLENTES : MISE EN DANGER ET VIOLATION DES DROITS DES PERSONNES EXILÉES	28
2.1 Accès aux droits des personnes en migration : grand écart entre théorie et pratique	29
Demander l'asile : mission impossible ?	29
Des mineur-e-s isolé-e-s non protégé-e-s	30
Une confusion des régimes juridiques et des responsabilités qui précarise l'accès aux droits	32
2.2 Enfermement et refoulements, pratiques légitimées, légalisées ?	37
Refoulements, pushbacks et réadmissions : éloigner au plus vite	37
L'enfermement aux frontières pour rendre invisibles les personnes exilées	42
2.3 Brutalité et précarisation en zone frontalière : des exilé-e-s de plus en plus vulnérables	44
Des personnes migrantes maintenues dans des conditions de vie indignes	44
Des parcours de migration marqués par une violence omniprésente	44
Des politiques qui tuent : encore et toujours des mort-e-s et des disparu-e-s	46
03 RÉSISTANCES ENVERS ET CONTRE TOUT	48
3.1 Aux quatre coins de l'Europe et de la Méditerranée, la solidarité n'attend pas les États	49
Construire l'hospitalité	49
Des exilé-e-s et leurs familles en lutte	51
Des initiatives solidaires pour pallier les manquements des États	52
3.2 En France, qui a dit que le délit de solidarité n'existait plus ?	52
La création d'immunités ou la fausse fin du « délit de solidarité »	53
Des prétextes variés pour réprimer la solidarité	54
Réformer la loi pour mettre réellement fin au délit de solidarité	55
3.3 Des solidarités criminalisées ailleurs en Europe	56
Criminalisation des ONG de sauvetage en Méditerranée	56
En Hongrie, offensives contre la société civile	58
Militant-e-s intimidé-e-s, migrant-e-s criminalisé-e-s	58
CONCLUSION	60
RECOMMANDATIONS	61
ANNEXES	62

Contrôles et clôtures en Europe : une voie sans issue

La mobilité des êtres humains est un fait social normal, ordinaire, aussi nécessaire qu'irréductible. Face à cette évidence historique, l'Union européenne et ses États membres répondent par une politique répressive de limitation drastique de cette mobilité, les conduisant à déployer aux frontières des dispositifs policiers et militaires relevant de périodes de guerre, à édifier des murs, installer des systèmes biométriques d'identification, empêcher les personnes migrantes d'atteindre le territoire européen via des accords de coopération indignes avec des pays comme la Libye, la Turquie, le Niger ou encore le Soudan.

Cette politique de fermeture se mène au mépris des droits humains les plus élémentaires, et au prix de pertes humaines que l'on n'imaginait plus possibles sur les routes migratoires.

Une politique du pire qui voit ainsi se développer une forme de compétition entre États, devant consacrer celui qui portera *in fine* la politique la plus à même de dissuader les personnes migrantes d'entrer sur son territoire national.

La France semble vouloir jouer les premiers rôles dans cette compétition désastreuse. Certes, elle n'est pas la seule, mais quand un gouvernement, et singulièrement un ministère de l'intérieur, exploite et alimente les peurs collectives par un discours sulfureux permanent, refoule les personnes aux frontières sans qu'elles aient pu faire valoir leurs droits ou durcit de façon inédite sa législation en matière de contrôle, d'expulsion et de bannissement, elle ne fait qu'encourager cette politique du pire qui se propage au sein de l'Union européenne.

La Hongrie, l'un des lieux d'observation de ce rapport, n'est pas en reste, avec la mise en place de politiques d'une grande répression, criminalisant les personnes étrangères et les organisations de défense des droits humains. Cette politique du pire génère par ailleurs, en Méditerranée, des logiques de marchandage de la part des États de part et d'autre de cet espace maritime pour demander aux gardes-côtes libyens d'intercepter les personnes migrantes et les ramener vers des geôles dénoncées jusqu'aux Nations unies.

Témoignage éclairé de cette politique, ce rapport d'observation dresse ainsi un constat sans appel de ce qui se passe à plusieurs frontières internes et externes d'une Union qui ne voit de salut que dans son propre enfermement.

Une logique enkystée et mortifère de forteresse assiégée qu'il appartient aux sociétés civiles dans leur ensemble et conjointement de dénoncer, en s'appuyant notamment sur des rapports d'observation de ce type. Le défi n'est pas simple. Il impose de changer le regard négatif sur les migrations internationales que tend à porter une partie de nos sociétés au sud et au nord de la Méditerranée. L'édification des politiques migratoires européennes doit cesser de se faire en alimentant les peurs et en mêlant migration et terrorisme. Il est nécessaire que les États aient le courage et l'ambition de penser d'autres politiques permettant d'accompagner les circulations des personnes et de protéger leurs droits fondamentaux.

Jean-Claude Mas, secrétaire général de La Cimade

INTRODUCTION

« Sauver Schengen », le prétexte mensonger au renforcement des frontières



La double clôture à la frontière entre la Hongrie et la Serbie, mars 2018. © Elsa Putelat

Élevée au rang de priorité numéro une de l'Union européenne (UE) depuis 2015, la question migratoire est au cœur des débats des institutions européennes et pays de l'UE. Trois années après que l'opinion publique européenne s'est émue des images de familles réfugiées en exil, naufragées sur les plages grecques ou exténuées sur les routes des Balkans, il apparaît clairement que l'Europe n'a pas été à la hauteur des enjeux. Au lieu de prendre acte de l'échec de ses politiques migratoires et d'envisager d'autres moyens d'imaginer les mobilités, l'UE et ses États membres ont profité d'une augmentation importante du nombre de personnes tentant de rejoindre l'Europe, augmentation pourtant largement prévisible au vu notamment du contexte syrien, pour renforcer l'existant : contrôles, surveillance et tri aux frontières internes et externes de l'espace Schengen. Ces politiques reposent sur le recours croissant à des pratiques d'enfermement, de refoulements et d'entraves physiques et législatives au droit d'asile, qui aggravent toujours plus les violations des droits fondamentaux des personnes migrantes.

Les faux-semblants des discours européens

Le contexte mouvant de 2015, marqué par l'augmentation des arrivées des personnes en quête de protection ainsi que plusieurs attentats terroristes sur le sol européen, a occasionné une suspension des accords Schengen et un rétablissement des contrôles systé-

matiques aux frontières intérieures de l'UE. Depuis l'origine, les États parties conditionnent l'existence de cet espace de libre circulation à un contrôle uniforme et de haut niveau des frontières extérieures, sous peine de « déficit sécuritaire ».

Brandissant l'impératif absolu de « sauver Schengen », l'UE et ses États membres ont ainsi justifié le renforcement et la multiplication des dispositifs de surveillance et de filtrage aux frontières extérieures par le souci de garantir un espace de libre circulation, et d'être à la hauteur de l'enjeu humanitaire se jouant aux portes de l'Europe. L'ambiguïté de ces discours ne résiste pas aux réalités observées sur le terrain et qui sont bien différentes.

Menant un double jeu évident, l'UE invite ses États membres à adopter l'approche dite *hotspots*¹ en intensifiant le tri aux frontières et à renforcer les dispositifs de surveillance en débloquent des moyens humains et financiers inédits. Mais elle s'offusque dans le même temps que la Hongrie construise une clôture à ses frontières et détienne automatiquement les personnes en demande d'asile². Dans les prises de paroles

1. L'approche *hotspots*, présentée par l'UE dès 2015, a pour objectif de renforcer les procédés visant à l'identification, l'enregistrement et la prise d'empreintes des personnes migrantes. Pour ce faire, elle se matérialise par des centres spécifiques, situés en Grèce et en Italie, en grande majorité sur des îles, et par l'intervention sur place de différentes agences de l'UE comme le bureau européen en matière d'asile et l'agence européenne de garde-côtes et garde-frontières, appelée Frontex.

2. Céline Cantat, « La Hongrie, chien de garde de l'Europe », in Gisti, *Plein Droit*, n° 111, 2016/4, p. 19-22.

des responsables européens et nationaux, ainsi que dans de nombreux médias, la lutte contre l'immigration dite irrégulière et la lutte contre le terrorisme se confondent régulièrement, participant ainsi à la montée d'expressions xénophobes et stigmatisant encore davantage les personnes étrangères. En parallèle, depuis 2015, barrières, points de contrôles et obstacles ne cessent de se multiplier partout à l'intérieur de l'Europe, mettant à mal la circulation des personnes, notamment étrangères. Trois ans après le début de la mal nommée « crise des réfugiés », et alors que les arrivées sur le sol européen ont nettement baissé, ces restrictions à la circulation n'ont quant à elles pas cessé. L'UE s'inquiète à demi-mot du maintien par plusieurs pays des contrôles systématiques à leurs frontières internes, mais reste finalement peu active pour remédier à cette situation.

Dedans, dehors : une Europe qui se barricade

Ladite « crise des réfugiés » et le terrorisme ont principalement servi de prétextes à la démultiplication et à l'intensification inédites des dispositifs de contrôle et de surveillance frontaliers. Les frontières intérieures et extérieures sont, plus que jamais, omniprésentes, et les politiques répressives qu'elles génèrent semblent se disséminer à toutes les étapes du processus migratoire, en amont et en aval des lignes frontalières européennes.

Ces événements ont d'abord justifié le lancement d'une vaste réforme des textes européens en matière migratoire. Prise d'une hyperactivité législative, la Commission européenne (CE) a proposé en quelques mois de réformer le mandat de l'agence européenne de garde-frontières et garde-côtes (Frontex), le régime d'asile européen commun, ainsi que les systèmes de surveillance et bases de données européennes. Certains de ces textes sont actuellement discutés au sein des instances européennes, à l'instar du règlement Dublin, tandis que d'autres ont déjà été adoptés. L'ensemble de ces instruments juridiques semblent traversés par la même obsession : celle de trier les personnes migrantes aux frontières extérieures et de les empêcher de circuler une fois entrées sur le territoire. Les droits des personnes en demande d'asile y sont fortement réduits. Par ailleurs, des mesures politiques et financières ont été prises pour renforcer la coopération avec les pays tiers, dans l'objectif de contenir les personnes exilées le plus loin possible des frontières européennes et d'augmenter les expulsions depuis le territoire européen³. Ces politiques d'externalisation n'hésitent pas à financer des régimes autoritaires ou caractérisés par l'instabilité et la violence comme la Libye, la Turquie,

le Soudan ou l'Afghanistan pour arriver à leurs fins, et ce, malgré les atteintes graves et systématiques aux droits humains dans ces pays.

La multiplication de dispositifs et instruments divers, échappant parfois au contrôle démocratique ainsi que le déploiement d'une multitude d'acteurs rendent le décryptage et suivi des politiques migratoires de plus en plus difficile. À titre d'exemple, l'obtention de chiffres et d'informations claires sur les financements déployés dans le cadre du renforcement des frontières s'avère particulièrement difficile.

Vers l'Europe, des routes plus sélectives, plus longues et plus dangereuses

L'accès au territoire européen, s'il est de plus en plus entravé, notamment pour les personnes en quête de protection, n'est pas fermé pour autant. Les routes migratoires étaient déjà très sélectives, conditionnées notamment à la difficile obtention d'un visa pour les personnes insuffisamment fortunées ou diplômées, ou bien à la possibilité d'être éligible à un dispositif de réinstallation vers l'Europe⁴. Conséquence directe de la fermeture accrue des frontières, ces routes sont aujourd'hui encore plus longues et dangereuses pour les personnes exilées. Elles occasionnent enfin un accroissement de la vulnérabilité et de la précarité des personnes étrangères et génèrent des violations des droits fondamentaux qui restent le plus souvent dissimulées et impunies.

Adoptée en septembre 2015 par le Conseil de l'UE, la relocalisation, présentée comme l'expression d'une véritable solidarité européenne, devait permettre de répartir 160 000 personnes sur deux ans depuis l'Italie et la Grèce vers d'autres pays européens. Leur identification, soumise à des critères très sélectifs (seules quelques nationalités étaient éligibles, période d'arrivée spécifique, etc.) se faisait dans les hotspots. Face à la mauvaise volonté des pays européens, et notamment de la Hongrie qui a refusé d'y participer, la relocalisation a été revue à la baisse (100 000 personnes) et n'a pas eu le succès escompté. Ce dispositif a mis en lumière le manque cruel de coopération entre les États membres de l'Union lorsqu'il s'agit d'accueillir les personnes réfugiées et l'absence de solidarité à l'égard

3. Pour un décryptage de la coopération entre l'UE et plusieurs pays africains en termes migratoire : rapport inter associatif La Cimade, Loujna Tounkaranké, Migreurop, *Chronique d'un chantage - Décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union européenne*, décembre 2017.

4. Mécanisme qui consiste à transférer des personnes identifiées par le HCR comme réfugiées et « particulièrement vulnérables », de leur pays d'asile vers un pays tiers qui a accepté de les admettre, et de leur accorder à terme une protection, ainsi qu'une résidence permanente.

des personnes en migration. En septembre 2017, la Commission a annoncé la fin de ce programme alors que seul un tiers des personnes a effectivement été relocalisé⁵.

Des populations qui accueillent et défient les frontières

Des missions menées aux frontières intérieures de la France, à la frontière serbo-hongroise, ainsi que les nombreuses informations récoltées par un travail de veille et auprès des partenaires de La Cimade, ont permis d'aller constater sur le terrain, loin des discours médiatiques, ces réalités à l'œuvre aux frontières européennes. Cet ancrage au plus près des personnes concernées par ces dynamiques frontalières nous a aussi permis de constater que les citoyens et

citoyennes et les personnes exilées n'attendent pas les États pour agir et pour combler les carences de l'action publique.

Contrairement aux discours de nombreux responsables européens et nationaux qui mettent en avant la frilosité des populations à accueillir pour justifier leurs politiques de fermeture, celles-ci se mobilisent et s'organisent pour recevoir dans la dignité. Même si faire preuve de solidarité occasionne bien souvent des ennuis, voire des dangers, ce sont ces personnes qui offrent aujourd'hui le réel visage de l'hospitalité en Europe.

5. Commission européenne, *Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*, mars 2018. En date du 7 mai 2018, 34 960 personnes ont effectivement été relocalisées de Grèce et d'Italie sur un objectif de 100 000 personnes depuis ces deux pays.

MISSIONS AUX FRONTIÈRES ET MÉTHODOLOGIE DE RAPPORT

Les observations et informations présentes dans ce rapport sont issues de missions de terrain réalisées aux frontières intérieures et extérieures de l'espace Schengen en 2017 et 2018, ainsi que d'un travail d'analyse de textes et de recherches documentaires. En 2017, La Cimade a mené une série de missions d'observations en différents lieux du territoire français afin de récolter des données et informations sur le déroulement des contrôles aux frontières intérieures et sur leurs conséquences pour les personnes en migration : à la frontière avec l'Italie (en partenariat avec l'Anafé en mai 2017), avec l'Espagne (septembre et octobre 2017), avec l'Allemagne (septembre 2017) et avec la Belgique (en août 2017). Au cours de l'année, des observations ont également été menées dans les gares internationales de Paris, Lille, Lyon, Perpignan et Nice. Par ailleurs, La Cimade a mené en février 2018 une mission de terrain en Hongrie et à sa frontière avec la Serbie, afin de mieux comprendre les enjeux liés à la migration et les conséquences de la fermeture entre ces deux pays pour les personnes exilées. Enfin, dans le cadre de la coalition Boats 4 people, La Cimade coordonne un travail spécifique sur les personnes mortes ou disparues en Méditerranée, avec notamment l'organisation de trois missions en Italie depuis 2015.

À l'occasion de ces missions et dans le cadre de leur préparation, de nombreux entretiens, formels et informels ont été réalisés avec une pluralité d'acteurs (cf. liste en annexe) comme des représentant·es des autorités ou de différentes institutions, des ONG, des militant·es et des avocat·es, mais également des personnes exilées impactées par les dispositifs de tri et de blocage déployés aux frontières. Le contenu du rapport a également été alimenté par un travail de veille, de recherches documentaires et d'analyses mené depuis 2015 à La Cimade sur les dispositifs et décisions relatives à la surveillance des frontières intérieures et extérieures européennes. Sur la zone méditerranéenne, de nombreuses informations proviennent de cette veille et du travail de partenaires associatifs des deux côtés de la Méditerranée. Le contexte, très mouvant et incertain depuis 2015, a été actualisé jusqu'à mi-mai 2018 et ne tient donc pas compte des éventuels et probables changements à compter de cette date. Cependant, les constats et logiques mis en lumière dans ce rapport sont dans la continuité de politiques migratoires élaborées depuis plus d'une vingtaine d'années et sont, ainsi, toujours d'actualité.

« Sauvons Schengen! » Discours et réalités

Partout en Europe, la soi-disant « crise des réfugiés » a servi de prétexte à l'Union européenne et à ses États membres pour renforcer les dispositifs de contrôles et de fermeture aux frontières extérieures. Alors que les responsables européens de tous bords préconisent des politiques de blocage et de tri aux frontières pour « sauver Schengen », le retour en force des contrôles systématiques dans cet espace montre le décalage entre discours et réalités. Ce sont bien plutôt les politiques migratoires européennes qui sont en crise, peinant à imaginer un système d'accueil solidaire et ouvert.



« Sauver Schengen est une course contre la montre et nous sommes déterminés à la gagner. Sans un contrôle effectif de nos frontières extérieures, Schengen ne survivra pas. Nous devons nous dépêcher, mais sans céder à la panique. »

Donald Tusk
Président du Conseil européen
Novembre 2015



« Nous ne pouvons pas bénéficier de liberté de mouvement en interne si nous ne sommes pas capables de gérer nos frontières extérieures de manière efficace. »

Dimitris Avramopoulos
Commissaire européen aux Migrations
Mars 2016



« Nous continuerons les contrôles frontières à moins que l'UE ne trouve miraculeusement le contrôle de ses frontières extérieures et que l'Italie ne freine le flux de réfugiés qui arrive en Europe. »

Lars Rasmussen
Premier ministre danois
Mai 2017



« Jusqu'à ce que la protection des frontières extérieures fonctionne à peu près comme nous nous l'imaginons, c'est tout à fait juste que nous continuions à contrôler nos frontières intérieures aux passages stratégiques. »

Angela Merkel
Chancelière allemande
Septembre 2017



« La protection des frontières et la gestion des réfugiés ne peuvent être dissociées car la défense des frontières doit être au cœur des politiques d'asile : chacun doit ainsi défendre l'espace Schengen. »

Viktor Orbán
Premier ministre hongrois
Septembre 2017

- Événements clés
- Textes, décisions ou réformes frontières intérieures
- Textes, décisions ou réformes frontières extérieures

2011

- JANVIER 2011 Révolutions arabes.
- AVRIL 2011 L'Italie annonce la délivrance de titres de séjour humanitaire pour les citoyens et les citoyennes d'Afrique du Nord arrivées en bateau à Lampedusa. En même temps, elle signe un accord avec la Tunisie pour pouvoir renvoyer les personnes arrivées après la signature de cet accord.
- AVRIL 2011 La France rétablit des contrôles drastiques à sa frontière avec l'Italie, à Menton.

2013

- OCTOBRE 2013 Règlement modifiant le Code frontières Schengen pour permettre la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures pendant deux ans.

2015

- AVRIL 2015 En l'espace d'une semaine, deux naufrages en Méditerranée coûtent la vie à plus de 1200 personnes.
- MAI 2015 Agenda européen en matière de migration, dont le renforcement des frontières est l'un des quatre piliers.
- PRINTEMPS/ÉTÉ 2015 Des centaines de milliers de personnes, principalement de Syrie et d'Afghanistan, remontent les Balkans pour rejoindre principalement l'Allemagne.
- JUIN 2015 Lancement de l'opération EUNAVFOR Med en Méditerranée avec pour objectif de « démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins ».
- CONTÔLES systématiques et discriminatoires de la France à sa frontières avec l'Italie.
- SEPTEMBRE 2015 État d'urgence « migratoire » en Hongrie, finalisation d'une barrière de 175 km à la frontière avec la Serbie et mise en place de zones de transit pour les personnes en demande d'asile.
- OCTOBRE 2015 Ouverture des premiers hotspots en Grèce et en Italie.

2016

- OCTOBRE 2015 Près de 750 000 personnes arrivées sur les côtes européennes, dont 218 000 pour le seul mois d'octobre.
- NOVEMBRE 2015 La France rétablit officiellement les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen en vue de la COP 21 puis les prolonge suite aux attentats à Paris. L'Allemagne, l'Autriche, la Norvège et la Suède rétablissent les contrôles à leurs frontières intérieures mettant en avant une défaillance des frontières extérieures.
- JANVIER 2016 Le Danemark, à son tour, rétablit les contrôles à ses frontières intérieures.
- MARS 2016 Arrangement UE-Turquie : les gardes-côtes turcs empêchent les départs vers la Grèce.
- SEPTEMBRE 2016 Nouveau règlement élargissant considérablement le mandat de l'agence de gardes-côtes et gardes-frontières aussi appelée Frontex.

2017

- FÉVRIER 2017 Construction d'une deuxième clôture électrifiée sonore et munie de détecteurs de chaleur à la frontière serbo-hongroise.
- JUILLET 2017 Plan d'action de l'UE pour « soutenir l'Italie et réduire la pression migratoire ». La collaboration avec la Libye est renforcée par la formation de gardes-frontières et des financements conséquents.
- NOVEMBRE 2017 Malgré la fin de l'état d'urgence, la France continue à appliquer les contrôles à ses frontières intérieures. Les autres pays européens qui avaient rétabli les contrôles font de même.
- NOVEMBRE 2017 Adoption d'un règlement sur la mise en place d'un système de fichage d'une ampleur inédite des ressortissant·e·s de pays tiers franchissant les frontières extérieures de l'UE.

01

Démultiplier les frontières pour un seul objectif : limiter le mouvement des personnes migrantes

La fermeture des frontières européennes ne date pas d'hier. Depuis plus de deux décennies, des politiques migratoires de plus en plus répressives sont mises en place aux quatre coins de l'espace Schengen pour en limiter l'accès. La mal nommée « crise des réfugiés » de 2015, qui représentait bien plus une crise des politiques européennes d'accueil et de gestion des migrations, a servi de parfait prétexte à un renforcement inédit des dispositifs de tri, de blocage et d'enfermement aux frontières extérieures de l'UE. Parallèlement, des dispositifs de contrôle et de filtrage ainsi que des pratiques de refoulements aux frontières se sont multipliés partout au sein de l'espace Schengen, mettant en péril la cohésion d'un des piliers de la construction européenne qu'est la liberté de circulation. Ainsi, sous couvert de lutte anti-terroriste et de protection du système d'accueil, des États membres s'enferment derrière leurs frontières nationales... quand cela les arrange.



Patrouille de la gendarmerie dans la vallée de la Clarée, Névache, décembre 2017. © Jean Larive / MYOP

1.1 BLOQUER, CONTRÔLER, FILTRER : LE DÉVELOPPEMENT DES DISPOSITIFS DE TRI SUR LE TERRITOIRE EUROPÉEN

Dévoilée au printemps 2015 dans l'Agenda européen en matière de migration, l'approche *hotspots* est présentée par l'UE comme une manière de résoudre « le problème immédiat que l'arrivée des migrants pose aux États membres situés en première ligne⁶ ». Quelques mois plus tard, c'est l'impératif d'organiser la relocalisation qui a justifié la mise en œuvre des *hotspots* en Grèce et en Italie. Après pratiquement trois ans de fonctionnement, les observations des organisations de la société civile et les témoignages des personnes exilées ont montré que ces lieux servaient avant tout de dispositifs de tri, bien plus que d'accueil. Ainsi, par le biais de l'enfermement dans le cas des *hotspots* grecs, ils permettent de décider, en vertu de procédures opaques, de l'admission sur le territoire des personnes qui demanderont l'asile ou bénéficieront de la relocalisation, ou bien de l'expul-

sion ou mise à l'écart de celles considérées comme indésirables. Par ailleurs, de nombreux rapports ont dénoncé les violations des droits des personnes dans ces lieux, telle que la prise d'empreintes de force, et les conditions de détention indignes pendant des mois⁷. L'approche *hotspots* n'a pas seulement des conséquences en Italie et en Grèce : elle a largement influencé la redéfinition des politiques migratoires dans plusieurs pays européens et la multiplication de lieux de tri et de filtrage. C'est le cas, par exemple en France, dans les Centres d'accueil et d'examen de situation administrative (CAES). Depuis 2017, ils sont utilisés pour un bref examen de la situation des personnes et l'orientation rapide vers un centre adapté à leur situation administrative.

6. Commission européenne, *Agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015.

7. Migreurop, *Des hotspots au cœur de l'archipel des camps*, note n° 4, octobre 2016 et Gisti, *Accord UE-Turquie : la grande imposture - Rapport de mission dans les « hotspots » grecs de Lesbos et Chios*, juillet 2016.

La zone de transit, clé de voûte de la politique hongroise de tri aux frontières

À l'été 2015, plus de 400 000 personnes migrantes en quête de protection sont passées par la Hongrie pour rejoindre d'autres pays européens. En réponse à cette situation, les autorités hongroises ont annoncé la construction de murs aux frontières sud du pays et renforcé une politique anti-immigration répressive, relayée par une stratégie médiatique de stigmatisation des personnes étrangères et de leurs soutiens. Le 15 septembre 2015, la frontière avec la Serbie a défini-



Containers de la zone de transit de Röske, dont les fenêtres ont été obstruées, février 2018. © Maité Fernandez

tivement été fermée par une clôture de 175 kilomètres et deux zones de transit y ont été mises en place à Röske (450 places) et Tompa (205 places). Deux autres zones ont également été mises en place à la frontière avec la Croatie, mais n'ont jamais réellement fonctionné, faute d'arrivées. Les zones de transit constituent aujourd'hui les seules voies d'accès « légales » au territoire hongrois via la Serbie et la Croatie et sont réservées uniquement aux personnes en demande d'asile. Situées sur le tracé de la clôture, elles sont formées d'un ensemble de containers organisés par secteurs, chaque secteur étant lui-même entouré de murs et barbelés et surveillé en permanence par des forces de l'ordre armées et de nombreuses caméras. Selon un acteur local familier des lieux, il ne s'agit de rien de moins que de « prisons à l'intérieur d'une prison ». Pour accéder à ces zones de transit depuis la Serbie, plusieurs centaines de personnes attendent leur tour, déterminé par un système de liste tenue par des « leaders communautaires » (des personnes migrantes, elles-mêmes dans l'attente, désignées par les autorités serbes) et transmise aux autorités hongroises, dans des conditions opaques et arbitraires. Ainsi, les polices serbes et hongroises ne coopèrent pas à la frontière et

délèguent l'organisation de l'admission à des personnes migrantes. Les acteurs rencontrés de part et d'autre de la frontière soulignent la très forte corruption autour de l'établissement de la liste avec l'apparition ou disparition de certains noms de manière arbitraire. Le nombre quotidien de personnes admises dans ces zones est passé de 100 (50 personnes par jour dans chaque zone) en 2015 à deux début 2018 (une personne par jour hors week-end dans chaque zone⁸). Ce changement résulte de la volonté des autorités de réduire à peau de chagrin les possibilités d'entrer légalement sur le territoire hongrois pour y demander l'asile, et non d'une absence de personnes en quête de protection, bloquées bien plus tôt en Serbie. Ainsi, des personnes peuvent attendre jusqu'à un an et demi en Serbie avant d'être admises en zone de transit hongroise.

Avant mars 2017, ce passage obligatoire par les zones de transit se soldait par un transfert dans un camp ouvert ou fermé le temps de l'examen de la demande d'asile, ou un retour forcé en Serbie si la demande n'était pas considérée comme recevable (cf. partie 2.1). La loi du 7 mars 2017 prévoit la détention dans ces zones de l'ensemble des personnes demandant l'asile en Hongrie, où qu'elles se trouvent sur le territoire, le temps de l'examen de leur demande. Cet enfermement systématique s'étend aux personnes vulnérables, aux familles avec enfants et aux mineur-e-s isolé-e-s de plus de 14 ans. Il n'y a pas de durée légale à cet

Les zones de transit constituent les seules voies d'accès « légales » au territoire hongrois via la Serbie et la Croatie et sont réservées uniquement aux personnes en demande d'asile.

enfermement, même si les autorités hongroises sont tenues de fournir une réponse à la demande d'asile en moins de trois mois. Dans la pratique, des personnes restent en zone de transit entre trois semaines et neuf mois avant d'obtenir une réponse, en fonction de la complexité de leur situation, de la présence de documents originaux, de la nécessité de former un appel, etc. Fin 2017, 473 personnes, dont près de la moitié mineures, étaient enfermées dans ces zones de transit.

8. HHC, *Two Years After*, septembre 2017, p. 3.

Partout en Europe, le rétablissement des contrôles aux frontières internes

Parallèlement à la multiplication des lieux de tri et de filtrage aux frontières extérieures, de nombreux pays de l'espace Schengen ont décidé unilatéralement de rétablir les contrôles à leurs frontières intérieures, mettant à profit des modifications récentes du Code frontières Schengen. Ainsi, depuis septembre 2015, dix pays ont rétabli des contrôles systématiques à leurs frontières intérieures justifiant ceux-ci par différents moyens : failles dans la surveillance des frontières

extérieures et menaces résultant de « mouvements secondaires significatifs » dans le cas de plusieurs pays scandinaves, de l'Autriche et de l'Allemagne, « menace terroriste persistante » dans le cas de la France, « menace terroriste et trafic de migrants irréguliers » dans le cas de Malte, etc.⁹. Six pays dont la France continuent actuellement de mener des contrôles systématiques dans ce cadre.

9. Voir sur le site de la CE, la liste complète des pays étant rétabli les contrôles aux frontières intérieures depuis 2011 et les raisons apportées aux institutions européennes.

ARTICLE 29 DU CODE SCHENGEN : CHEVAL DE TROIE DU RETOUR AUX FRONTIÈRES NATIONALES ?

Entrée en vigueur en 1995, la convention Schengen visait à abolir les contrôles aux frontières intérieures en Europe et permettre la libre circulation au sein de l'espace dit « Schengen », en créant, en contrepartie, une frontière extérieure unique. Initialement constitué d'un petit nombre d'États, il comprend aujourd'hui 26 pays membres¹⁰. Les règles de cet espace sont rassemblées depuis 2006 dans le « Code frontières Schengen », consolidé en 2016 suite aux diverses réformes¹¹.

Prévu dès l'origine dans les textes relatifs à l'espace Schengen, le rétablissement des contrôles aux frontières internes a été régulièrement mis en œuvre par les États parties principalement lors d'événements internationaux ou considérés comme sensibles (sommet de l'Otan, célébrations sportives, etc.) pour des durées limitées. Cependant, en plein contexte des révolutions arabes, la France a décidé unilatéralement de rétablir des contrôles à sa frontière avec l'Italie suite à l'annonce de celle-ci, le 5 avril 2011, de délivrer des titres de séjour humanitaires temporaires aux personnes tunisiennes arrivées sur ses côtes. À l'époque, les organisations de la société civile ont dénoncé les contrôles systématiques et le refoulement des personnes en migration¹². Pourtant la Commission n'a pas sanctionné la France et, sous la pression de plusieurs États européens, a lancé une réforme du Code Schengen. Malgré des tensions palpables entre le Conseil et le Parlement européen, ce dernier étant peu favorable à une étendue des possibilités de contrôles aux frontières intérieures, cette réforme a abouti en 2013. Le nouvel article 25 a ainsi prévu la possibilité pour un État de rétablir unilatéralement les contrôles pour une durée maximale de six

mois en cas de « menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure », sous réserve de l'avis des États membres et de la Commission sur la nécessité et la proportionnalité de cette mesure. Mais l'article 29¹³ est la principale nouveauté et étend cette possibilité, sur recommandation du Conseil, en cas de circonstances exceptionnelles de « mise en péril du fonctionnement global de l'espace sans contrôles aux frontières », et pour une durée allant jusqu'à deux ans.

En septembre 2015, à l'arrivée d'un nombre important de personnes en quête de protection, plusieurs pays européens ont fermé leurs frontières internes, sur la base de l'article 25 du Code frontières Schengen. En mai 2016, le Conseil de l'UE déclenche l'article 29 et recommande à ses États le maintien des contrôles. Tandis que la durée maximale de ces contrôles devait être de deux ans et permettre de « revenir à l'esprit de Schengen » en novembre 2017, l'Allemagne, l'Autriche, la Norvège, la Suède et le Danemark poursuivent aujourd'hui ces contrôles en les fondant cette fois sur l'article 25. Les États jonglent ainsi avec les articles et tordent le Code frontières Schengen, sans que les institutions européennes ne réagissent véritablement.

10. L'espace Schengen est composé de 22 pays de l'UE et quatre pays non-membres tandis que quatre pays de l'UE souhaitent rejoindre cet ensemble (voir carte pages 34-35).

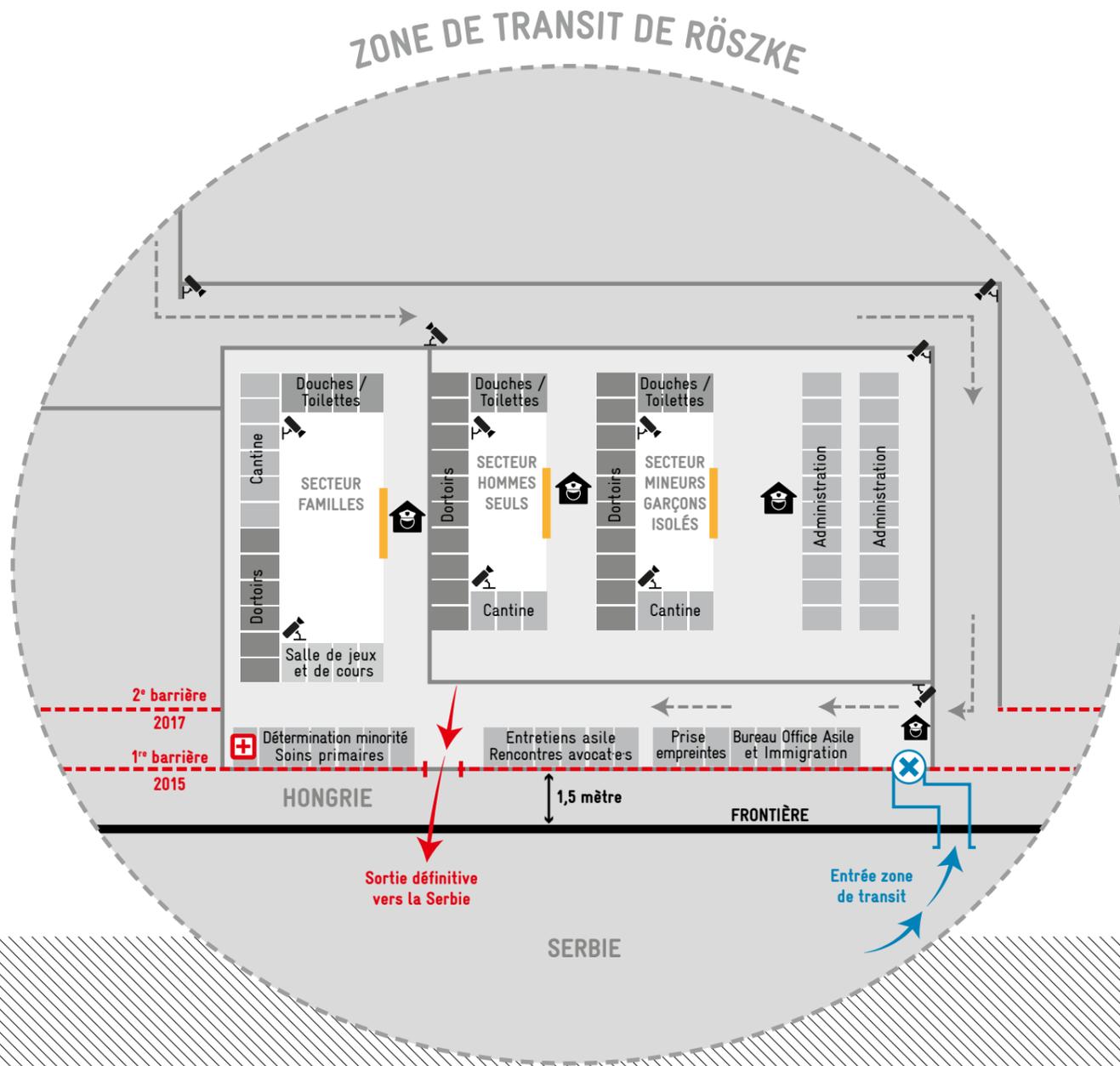
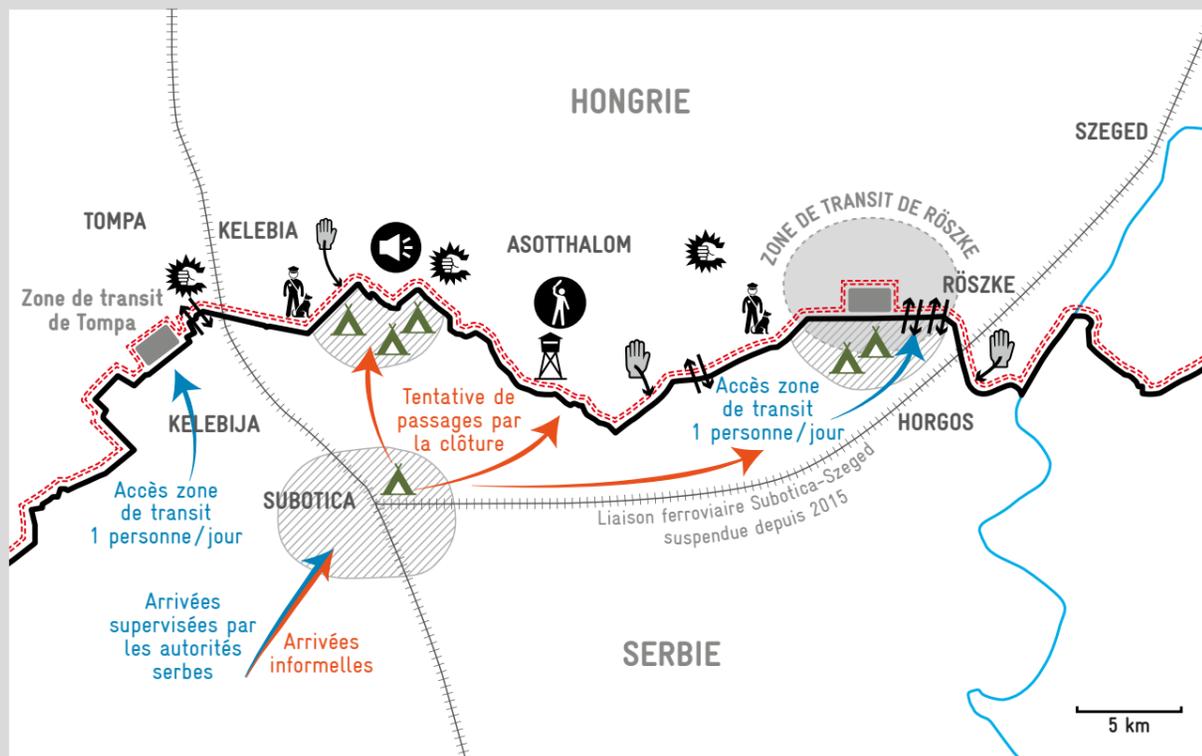
11. Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au franchissement des frontières par les personnes.

12. Communiqué de presse, La Cimade, *Pour une solidarité avec les migrants tunisiens*, avril 2011.

13. Les articles du Code frontières Schengen, cités dans ce rapport, font référence à la numérotation du Code consolidé de 2016.

Barbelés et détention à la frontière serbo-hongroise

La frontière entre la Hongrie et la Serbie donne l'impression que l'Europe est en guerre : double clôture électrifiée, patrouilles militaires et policières, hélicoptères, zones de transit où les personnes sont détenues, milices auto-organisées, etc. Autant de signes d'une militarisation accrue de cette frontière extérieure de l'Europe que les autorités hongroises prétendent ainsi défendre. Face à cet arsenal de moyens humains, matériels et technologiques, les personnes exilées en quête de protection se retrouvent de plus en plus vulnérables, violentées, enfermées, refoulées aux confins de l'Union européenne.



UNE FRONTIÈRE DOTÉE D'UN ARSENAL DE SURVEILLANCE MILITAIRE

- Double barrière électrifiée de 175 kilomètres
- Points de passage officiels
- Milices frontalières, aucune base légale
- Message délivré à la frontière en six langues « Vous n'êtes pas autorisé à entrer en Hongrie »
- Moyens techniques de surveillance : caméras infrarouges, tours de surveillance, véhicules, hélicoptères
- Patrouilles de surveillance aux frontières : police avec armes et chiens, militaires, Frontex

Sources : mission d'observation et entretiens à la frontière serbo-hongroise en février 2018.

UNE FRONTIÈRE VIOLENTE

- Violences policières partout le long de la frontière
- Refoulements vers la Serbie à travers la clôture
- Squats et campements informels
- Manque de tous les besoins primaires

LA DÉTENTION COMME MODE DE GESTION DES DEMANDEURS ET DEMANDEUSES D'ASILE

- Containers de la zone de transit dont les fenêtres donnant vers l'extérieur sont obstruées
- Porte de sortie d'un « secteur » fermé et surveillé en permanence par la police
- Poste de police fixe à l'intérieur de la zone de transit

+70
caméras

1
personne admise par jour

250
places

Jusqu'à
9 mois
de détention

En France, les contrôles ont été réactivés le 13 novembre 2015 pour une durée d'un mois dans le cadre de la COP 21, puis prolongés pour des raisons liées à l'état d'urgence déclaré le 14 novembre 2015 sur tout le territoire face à la « menace persistante d'attentats terroristes¹⁴ ». Il est important de noter que des contrôles systématiques avaient déjà été mis en œuvre à la frontière franco-italienne depuis juin 2015 sans aucune saisine des institutions européennes par la France. Pourtant, à chaque décision de rétablissement ou prolongation de la durée des contrôles, les États membres sont tenus d'en informer leurs voisins ainsi que les institutions européennes et de justifier leur décision, le rétablissement des contrôles ne devant être mobilisé qu'en dernier recours. Ils doivent également fournir une liste détaillée des points de passage autorisés (PPA) qu'ils déclarent. En France, ils sont 285 à avoir été activés depuis le 13 novembre 2015¹⁵. Le dispositif des PPA est constitué d'une part de points de contrôles fixes (par exemple des gares ou postes frontières), et d'autre part de zones surveillées par des patrouilles mobiles, « de manière dynamique, ponctuelle, ciblée et pragmatique », sur la base de signalements des services de renseignement et des polices étrangères¹⁶. Dans les deux cas, les contrôles systématiques sont autorisés et doivent

Côté français, les contrôles de police sont systématiques à la frontière franco-italienne depuis juin 2015.

respecter certaines garanties procédurales : interdiction des contrôles discriminatoires, notification par écrit du refus d'entrée, interprétariat dans une langue comprise par la personne, etc. Par ailleurs, le rétablissement des contrôles ne dédouane pas la France du respect des obligations européennes et internationales en matière de droits humains, notamment le non-refoulement des personnes en demande d'asile et la protection des mineur-e-s isolé-e-s. Contrairement aux autres États ayant rétabli le contrôle aux frontières, les institutions européennes semblent traiter la France comme un cas à part. En effet, les prolongements successifs des contrôles mis en œuvre par l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norvège et la Suède, d'abord sur la base de l'article 29 du Code puis sur l'article 25, sont suivis par le Conseil de l'UE et la CE qui formulent des recommandations et obligations à l'égard de ces États¹⁷. Il n'y a pas, à notre

connaissance, d'évaluation publique menée par la CE sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures françaises depuis novembre 2015. Pourtant, alors que le gouvernement français a mis fin à l'état d'urgence le 31 octobre 2017, affirmant « rendre aux Français leurs libertés » (tout en adoptant en procédure accélérée, une loi anti-terroriste reprenant un certain nombre de dispositions de l'état d'urgence), le contrôle aux frontières a été prolongé une fois de plus jusqu'à avril puis octobre 2018, sans objection particulière des institutions européennes ni du Conseil d'État, pourtant saisi par plusieurs associations¹⁸.

1.2 UN DÉPLOIEMENT DE MOYENS DE SURVEILLANCE SANS PRÉCÉDENT

La Méditerranée, mur invisible plus surveillé que jamais

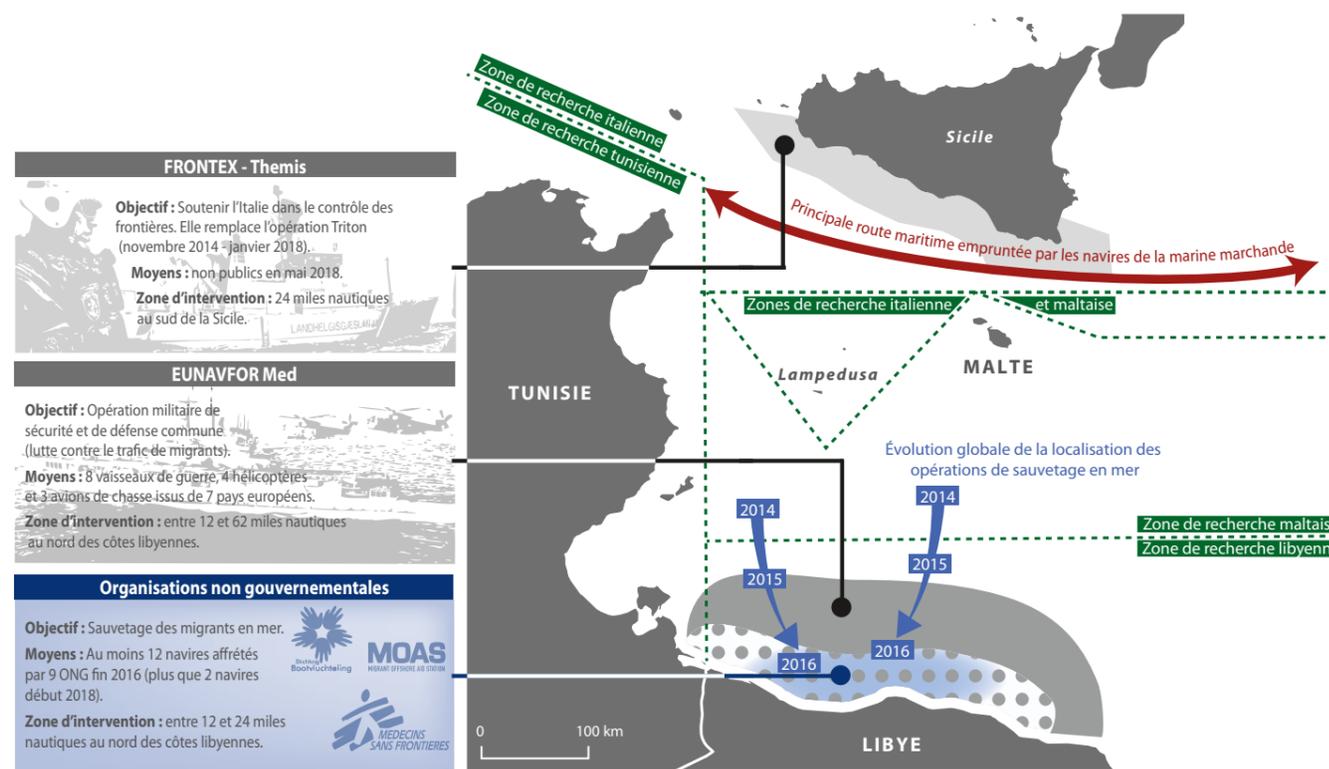
Au printemps 2015, à la suite du naufrage de deux bateaux en Méditerranée causant la mort de 1 200 personnes migrantes la même semaine, la Commission présente en urgence une série de mesures¹⁹ répondant à « l'impératif absolu » de « protection des personnes dans le besoin ». Malgré ces bonnes intentions affichées, les mesures de protection des personnes restent secondaires. L'augmentation du nombre de personnes mortes et disparues en mer a en effet surtout justifié un renforcement de mesures répressives, allant de la multiplication des opérations et systèmes de surveillance à l'externalisation des politiques migratoires européennes vers des pays tiers considérés comme stratégiques. Le décompte des personnes ayant perdu la vie aux frontières, tenu par des organisations et militant-e-s de la société civile depuis plus de vingt ans pour dénoncer les conséquences des politiques migratoires, est aujourd'hui effectué par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et instrumentalisé par les États. Ces derniers avancent par exemple, que coopérer avec la Libye en

14. Sur la base de l'article 25 de l'actuel Code frontières Schengen.
15. La liste complète des décisions de rétablissement des contrôles intérieurs de la France ainsi que des PPA est consultable sur le site du Conseil de l'UE.
16. Sénat, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen*, n° 484, 29 mars 2017, p. 47.
17. *Décision 2016/894 du Conseil de l'UE du 12 mai 2016, rapport de suivi de la CE du 12 septembre 2016*, etc.
18. *Les autorités françaises prolongent illégalement le contrôle aux frontières*, Communiqué de presse inter-associatif, Anafé, La Cimade, Gisti, 31 octobre 2017.
19. Commission européenne, *Plan d'action en 10 points sur les migrations*, 20 avril 2015 et *Agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015.

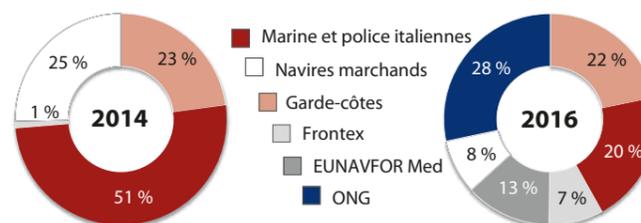
Opérations de surveillance et actions de sauvetage en Méditerranée

La multiplication des opérations de surveillance et la militarisation des frontières terrestres et maritimes n'empêchent pas les morts en mer. Au contraire, le risque est accru par le changement de routes que ces politiques provoquent, notamment les départs de Libye. Face à l'indifférence des pouvoirs publics devant l'augmentation du nombre de personnes mortes et disparues, des ONG mènent depuis 2014 des opérations de sauvetage. Soumises à la pression de l'UE et de pays comme l'Italie, elles sont passées de neuf en 2016 à seulement deux en juin 2018.

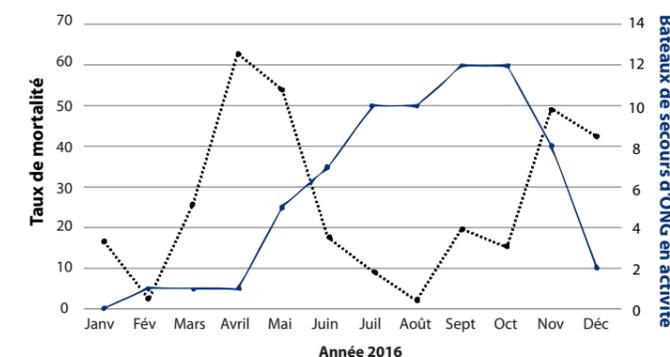
PÉRIMÈTRE DE RECHERCHE DES EMBARICATIONS DE PERSONNES MIGRANTES EN MÉDITERRANÉE CENTRALE DES PRINCIPAUX ACTEURS



ACTEURS DU « SAUVETAGE » EN MER



MORTALITÉ ET SECOURS EN MÉDITERRANÉE CENTRALE



Source : Base de données collectée et carte établie par Forensic Oceanography dans les rapports « Death by Rescue » et « Blaming the Rescuers » et Commission européenne, EPSC Strategic Notes, Irregular Migration via the Central Mediterranean, from Emergency to Systematic Solutions, 2017. Infographie réalisée par Ronan Ysebaert, à partir de Migreurop, Atlas des migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires, Armand Colin, novembre 2017.



Navires de Frontex, de la Guardia Costiera et de la Guardia di Finanza à Lampedusa, septembre 2013. © Sara Prestianni

formant les gardes-frontières libyens, permettra de limiter les départs en mer et par conséquent, le nombre de décès²⁰.

Le renforcement sans précédent des prérogatives et du budget de l'agence Frontex ces dernières années, notamment suite à l'adoption de son nouveau mandat en 2016²¹, illustre le rôle central donné à la surveillance. En effet, la priorité du mandat de l'agence n'est pas la recherche et le sauvetage des bateaux, comme l'a

Le renforcement sans précédent des prérogatives et du budget de l'agence Frontex illustre le rôle central donné à la surveillance.

rappelé son directeur, mais d'abord la lutte contre le franchissement irrégulier des frontières extérieures. Le sauvetage en mer relève pourtant d'une obligation internationale qui s'applique à tous les acteurs maritimes. Le budget de Frontex a explosé passant de 88,41 millions d'euros en 2011 à plus de 320 millions d'euros en 2018, faisant d'elle l'agence européenne la plus financée. L'opération Thémis, lancée le 1^{er} février 2018, vise à « aider l'Italie dans les activités de contrôle des frontières » en Méditerranée centrale et couvre les arrivées de l'Algérie jusqu'à la Turquie ou l'Albanie. Elle remplace l'opération Triton, lancée en 2014, mais patrouillera beaucoup moins loin dans les eaux internationales, à 24 miles nautiques des côtes siciliennes tandis que la zone d'intervention de Triton, initialement de 30 miles, avait été étendue à 138 miles. Une décision qui revient, selon Médecins Sans Frontières (MSF), « à sous-traiter à la Libye les eaux internationales au mépris total du droit au secours en mer²² ». L'opération prévoit la poursuite de la présence de Frontex

dans tous les hotspots, mais également la lutte contre les réseaux criminels et « la collecte de renseignements et autres mesures visant à détecter les combattants étrangers et autres menaces terroristes aux frontières extérieures ».

Parallèlement, l'opération militaire EUNAVFOR Med, lancée en 2015 dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC), avec la coopération des agences Europol et Frontex, afin de « démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traites des êtres humains », a été prolongée jusqu'à fin 2018. Son mandat, initialement centré sur l'identification, la saisie et la destruction des embarcations de passeurs, a été élargi en juin 2016 et comprend désormais la formation des gardes-côtes libyens et de la marine libyenne. Plusieurs rapports ont dénoncé les conséquences catastrophiques de cette opération, qui contribue à un changement des pratiques utilisées par les passeurs, celles-ci devenant désormais beaucoup plus dangereuses pour les personnes migrantes²³.

Enfin, les systèmes de surveillance des frontières à distance se sont largement développés à partir de 2015. Au-delà de l'étendue des différents fichiers d'échange d'informations concernant les frontières, tel que le système Eurosur géré par l'agence Frontex²⁴, on peut citer le lancement de test de drones et de ballons captifs équipés de caméras et/ou de radars dès le deuxième semestre 2018 en Méditerranée. Pour mener à bien ce projet pilote, l'agence Frontex a attribué deux lots d'une valeur de totale de 6,44 millions d'euros à deux sociétés, respectivement israélienne et italienne, pour 900 heures de vols d'essais de drones²⁵.

En Hongrie, une surveillance européenne et des kilomètres de clôture pour « défendre l'Europe »

À l'été 2015, alors que des centaines de milliers de personnes empruntaient la route des Balkans pour

20. C. Heller, A. Pecoud, *Counting migrants' deaths at the border: From civil society counter-statistics to (inter)governmental recuperation*, janvier 2018.
21. Règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes, 14 septembre 2016.
22. La Croix, « La baisse des arrivées de migrants en Italie », 21 septembre 2017.
23. House of Lord, European Union committee, *Operation Sophia: a failed mission*, 12 juillet 2017. Voir également en anglais : Charles Heller et Lorenzo Pezzani, *Blaming the rescuers*, juin 2017.
24. Eurosur est un système européen de surveillance des frontières créé en 2013 pour accroître la coopération entre les États membres et l'agence Frontex par le partage des images et des données en temps réel recueillis via divers outils (satellites, hélicoptères, drones, systèmes de compte rendu des navires, etc.).
25. Ouest France, « Frontex teste des drones et ballons captifs en Méditerranée », 24 janvier 2018.

rejoindre le nord et l'ouest de l'Europe, clôtures, barrières et murs se sont multipliés en Macédoine, Grèce, Bulgarie, Slovaquie et Hongrie. Dans ce dernier pays, plus de 200 kilomètres de clôtures ont été construits à l'automne 2015 : un mur de barbelés de quatre mètres de haut et de 175 kilomètres de long ferme le passage entre la Hongrie et la Serbie, tandis qu'une deuxième clôture de 41 kilomètres occupe les sections où la frontière avec la Croatie n'est pas formée des rivières Drave et Mur. En février 2017, une autre clôture est venue renforcer l'arsenal déjà mis en place à la frontière avec la Serbie. Celle-ci est équipée de caméras, de dispositifs d'imagerie thermique, d'un système d'alarme, et de haut-parleurs diffusant un message d'avertissement aux personnes migrantes en plusieurs langues. Par ailleurs, le gouvernement hongrois a procédé à l'électrification de la barrière et utilise désormais drones et hélicoptères pour patrouiller. Cette frontière physique

et technologique, construite sur le territoire hongrois, est située à 1,5 mètre de la frontière officielle avec la Serbie. Des compagnies privées ont été sollicitées pour la construction de ces barrières. Les contrats ont été attribués dans des conditions opaques, en recourant à une longue chaîne de sous-traitants différents et conduisant aujourd'hui à ce que certaines petites entreprises hongroises n'aient toujours pas été payées²⁶. Ainsi, une compagnie dépendant du ministère de la défense hongrois a décroché un contrat de 2 milliards de forints (près de 6,5 millions d'euros) sans appel d'offre préalable²⁷. La compagnie *Dak Acelszerkezeti*, ayant participé à la mise en place des clôtures en acier,

26. *L'Europe au pied des murs*, un film de Nicolas Dupuis et Elsa Putelat, 2018.

27. Szurovecz Illés, « Hungary Ministry of Defense paid own company \$40 per man-hour to build border fence », in *The Budapest Beacon*, 27 octobre 2015.

EN HONGRIE, QUEL PRIX POUR FERMER LA FRONTIÈRE ?

880 millions d'euros : c'est le montant que la Hongrie affirme avoir dépensé pour la surveillance des frontières extérieures entre 2015 et 2017. Par une lettre d'août 2017, Viktor Orbán en réclame la moitié à l'UE, estimant que les contribuables hongrois n'ont pas à payer seuls pour « la sécurité des Européens ». Un échange de courriers entre la Commission européenne et le gouvernement hongrois révèle que la construction des clôtures aux frontières serbes et croates a coûté près de 226 millions d'euros, le personnel et les salaires 144 millions d'euros, l'achat de véhicules et d'hélicoptères 50 millions, les systèmes de surveillance et d'outils techniques 45 millions, et les coûts de maintenance plus de 86 millions d'euros²⁸. Les dépenses liées aux zones de transit (21 millions), à l'expansion de centres de rétention et à la construction de routes sont également évoquées. Face à cette demande, la Commission a publiquement déclaré que l'UE ne finançait pas des murs, seulement des dispositifs technologiques de surveillance des frontières et que la solidarité était un processus à double sens²⁹. Toutefois, dans ses échanges bilatéraux, elle rappelle à la Hongrie qu'elle est le huitième pays de l'UE recevant le plus d'aides du Fonds structurel d'investissement européen (près de 25 milliards d'euros pour 2014-2020, soit 3% du PIB hongrois) et qu'elle a obtenu plus de 40 millions d'euros du Fonds européen pour la sécurité intérieure³⁰. Ce faisant, elle l'invite à faire un meilleur usage des fonds européens dont certains ne sont pas décaissés, faute de mise en œuvre de projets, et lui conseille de demander des fonds exceptionnels en justifiant de l'urgence de la situation. Par ailleurs, les autorités ont dépensé près de 80 millions



Affiche de la campagne Stop Soros représentant George Soros et les membres de l'opposition, février 2018. © Maité Fernandez

d'euros depuis 2016 en campagnes publiques contre les migrations, la relocalisation (40 millions d'euros), les institutions européennes (campagne « Stop Bruxelles », 20 millions) ou contre le milliardaire américain Georges Soros (campagne « Stop Soros », 18 millions). En parallèle de ces dépenses faramineuses, le « contrat d'intégration » et les aides sociales aux personnes réfugiées ont été abandonnés. Ces dernières dépendent aujourd'hui essentiellement des projets mis en œuvre par les ONG, dont l'action et les financements sont attaqués par le gouvernement hongrois (cf. partie 3.3).

28. Lettre des autorités hongroises à la Commission européenne du 10 octobre 2017.

29. Nielsen Nikilaj, « EU rejects Hungary's demande to finance border fence », in *Euobserver*, 1^{er} septembre 2017.

30. Lettre de la Commission aux autorités hongroises du 5 septembre 2017.

a, quant à elle, déployé 500 travailleuses et travailleurs dont un tiers étaient des prisonniers. Ces deux sociétés ont décliné nos propositions de rencontres en Hongrie. Par ailleurs, des entreprises chinoises, sud-africaines et espagnoles (la même entreprise ayant fourni le matériel pour les clôtures à Ceuta et Melilla) ont été sollicitées pour la fourniture de caméras ou de systèmes électriques.

Cette politique de fermeture se matérialise également par un renforcement de la présence des forces policières et militaires aux frontières. En juillet 2016, le gouvernement hongrois annonçait le déploiement de 6 000 officiers et officières de police supplémentaires à la frontière. En août 2016, le Premier ministre promettait de recruter 3 000 *border hunters* (chasseurs aux frontières) supplémentaires, placés sous l'autorité policière, augmentant ainsi les effectifs policiers en présence à 47 000 agents³¹. À cette fin, les autorités ont mis en place des campagnes de recrutement dans les médias et dans les écoles publiques. Par ailleurs, pour

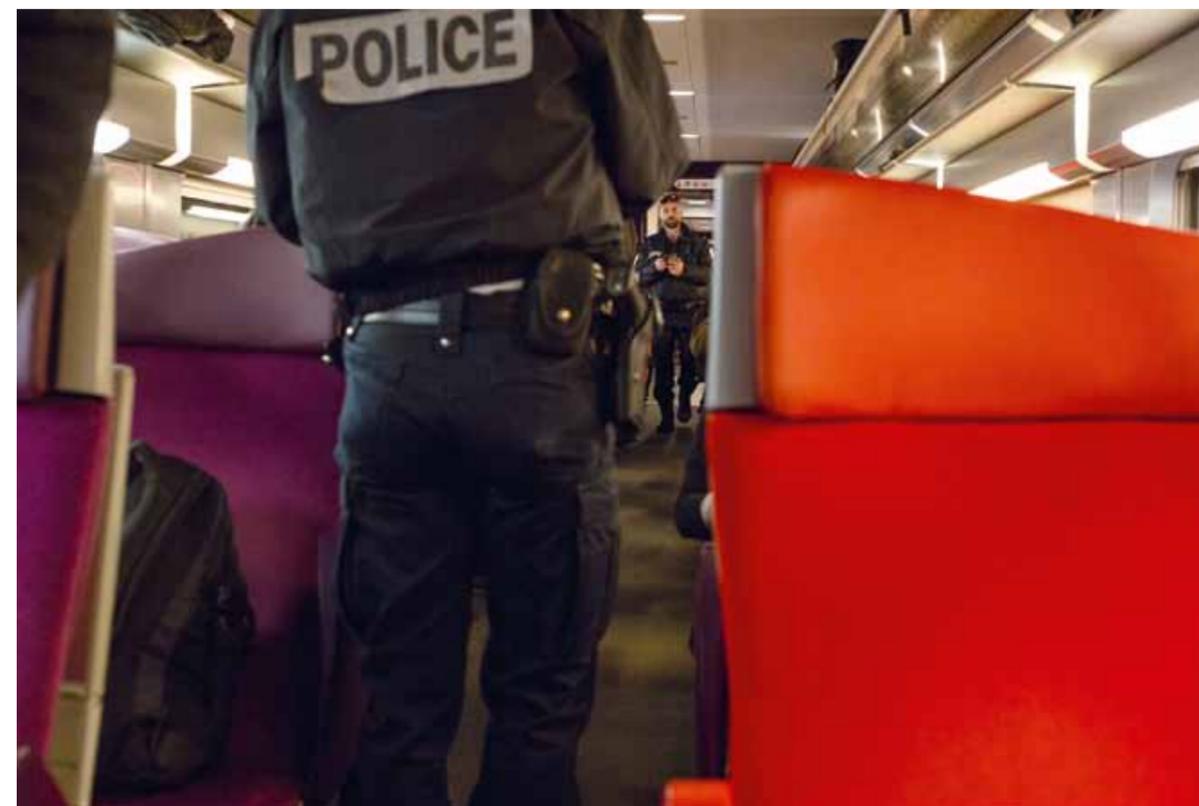
ces étant placées sous les instructions de la police hongroise. Des redéploiements de personnels ou équipements hongrois ont également été cofinancés par Frontex. Des observateurs de pays tiers, envoyés notamment par la Serbie, sont invités à participer aux patrouilles et dans les postes d'observation à la frontière entre la Serbie et la Hongrie. En août 2016, le gouvernement hongrois recensait la présence de 42 gardes-frontières invités en Hongrie, avec un total de 151 agents reçus dans l'année³⁴. Chaque mois, ce sont ainsi entre 30 et 60 gardes-frontières qui sont déployés en Hongrie par l'agence Frontex³⁵. Parallèlement, la Hongrie entretient des coopérations opérationnelles intergouvernementales avec les pays du groupe de Visegrad (groupe informel réunissant la Hongrie, la République Tchèque, la Pologne, la Slovaquie) et avec l'Autriche, qui ont envoyé plusieurs dizaines d'officiers de police aux frontières hongroises.

Des moyens inédits pour surveiller les frontières françaises

L'état d'urgence et le rétablissement des contrôles ont permis aux autorités françaises de mobiliser des moyens importants, tant matériels qu'humains, à ses frontières intérieures de l'espace Schengen³⁶. À la frontière franco-italienne, notamment entre Menton et Vintimille, dans la vallée de la Roya et dans le Briançonnais, les contrôles permanents impliquent la mobilisation de forces de l'ordre vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Les acteurs de surveillance et de contrôles aux frontières intérieures sont nombreux et divers. À la gare de Menton-Garavan par exemple, des patrouilles de la Compagnie républicaine de sécurité (CRS) contrôlent les trains en provenance de Vintimille, puis emmènent les personnes interpellées dans les

À la frontière franco-italienne, les contrôles permanents impliquent la mobilisation de forces de l'ordre vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

répondre à une « crise causée par une immigration de masse » selon les autorités hongroises, la nouvelle législation autorise l'usage de balles en caoutchouc, gaz lacrymogène et autres mesures coercitives, dès lors qu'elles n'ont pas pour objectif de tuer³². Le gouvernement a aussi encouragé la formation de patrouilles informelles par les autorités locales du village d'Asotthalm, soit de véritables milices civiles munies d'armes, de bâtons, de torches et de gaz lacrymogène qui procèdent à des interceptions de personnes migrantes sans aucun mandat ni habilitation légale³³. L'agence européenne Frontex est également présente en Hongrie dans le cadre des opérations qu'elle déploie en Europe centrale et dans les Balkans depuis plusieurs années et qui ont été renforcées depuis 2015. Ces opérations impliquent l'envoi d'officiers de coordination issus du personnel de Frontex, d'équipes européennes de gardes-côtes et de gardes-frontières composées d'agents envoyés par d'autres États membres et pays associés à l'espace Schengen, de véhicules à caméras thermiques, de véhicules patrouilleurs, d'aéronefs, d'hélicoptères et de chiens. L'ensemble de ces ressour-



Contrôle de la police aux frontières dans le train Oulx-Paris à la frontière italienne, décembre 2017. © Jean Larive / MYOP

locaux de la Police aux frontières (PAF), situés près de la frontière, au niveau du pont Saint-Louis. Il arrive aussi que certains trains soient contrôlés à nouveau par une dizaine de gendarmes quelques gares plus loin. Dans la vallée de la Roya et notamment dans le village de Sospel, ce sont des escadrons de gendarmes qui contrôlent les points de passage autorisés (PPA), escortés par des effectifs de l'armée de terre³⁷. Sur les hauteurs de Névache, et notamment au col de l'Échelle à deux pas de l'Italie, des équipes de militaires rattachés à l'opération Sentinelle ont patrouillé quotidiennement dans les montagnes entre août et décembre 2017, alertant les gendarmes ou la PAF si elles interpellent des personnes exilées.

À d'autres frontières comme celle avec la Belgique, certains points de passage sont contrôlés de manière aléatoire par les services des douanes. De manière générale, les effectifs de la PAF ont considérablement augmenté depuis novembre 2015, passant à 4 300 au lieu de 3 000 avant le rétablissement des contrôles systématiques. Cette augmentation est assurée par le redéploiement de personnels engagés sur d'autres missions, mais également par le recrutement de 400 agents entre 2016 et 2017³⁸. Par ailleurs, de nouvelles brigades des chemins de fer ont été créées, notamment

à Toulouse, en septembre 2017, avec le déploiement de 12 membres de la PAF, dans les trains au départ de la ville, travaillant en collaboration avec les équipes de la SNCF. L'une de leurs missions phares est la lutte contre l'immigration « irrégulière », qui ne représente, selon le directeur local de la PAF que 10 % de leurs activités, mais pourrait augmenter si la « pression migratoire » en provenance d'Espagne venait à s'accroître³⁹.

Des moyens de surveillance, parfois similaires à ceux déployés aux frontières extérieures, sont également mobilisés pour la mise en œuvre des contrôles aux frontières intérieures. Ainsi, la PAF de Menton est équipée depuis septembre 2016 d'une tablette Neo (terminal mobile pour les services de police et de gendarmerie) lui permettant d'interroger différents fichiers, notamment relatifs aux ressortissants étrangers. Dans le Briançonnais, les gendarmes ont reçu des véhicules motorisés à deux roues, de type motocross,

31. Documentation issue d'une demande d'accès publique faite à l'agence Frontex, dont le résultat est disponible en ligne sur le site web AsktheEU.org. Voir en particulier : « Frontex, Annex 1 Compilation of information from open sources on fundamental rights at Hungarian-Serbian border », octobre 2016, p. 3.

32. National Defense Act, art. 36(1) h.

33. Le collectif hongrois Migszol a mené un intense travail de collecte de témoignages de personnes migrantes victimes de violences à la frontière serbo-hongroise, et notamment de la part des milices informelles. Pour lire ces témoignages, voir : migszol.com/border-violence

34. Gouvernement hongrois, *Currently 42 international police officers support Hungarian efforts*, 5 août 2016.

35. Estimations fondées sur les chiffres cités dans les recommandations du forum consultatif de Frontex au directeur exécutif de novembre 2017 et les observations de la personne chargée des droits fondamentaux au sein de l'agence suite à sa mission de terrain en Hongrie en mars 2017. Documents accessibles en ligne sur la [plateforme AsktheEU.org](http://plateforme.AsktheEU.org)

36. La frontière de la France avec le Royaume-Uni, où les moyens de contrôles sont substantiels depuis des années, n'est pas une frontière intérieure de l'espace Schengen mais extérieure.

37. Sénat, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen*, n° 484, 29 mars 2017, p. 46.

38. *Ibid.*, p. 96

39. France bleu, *Sécurité : Toulouse et sa région ont enfin leur Brigade des Chemins de Fer*, 15 novembre 2017.

leur permettant d'emprunter les petits sentiers de montagne été comme hiver, ce que les habitant-e-s des environs n'avaient jamais vu auparavant. L'utilisation de systèmes de surveillance à distance comme des drones, a été relevée par des habitant-e-s de la vallée de la Roya qui craignent que ces derniers ne soient utilisés pour repérer les mouvements de personnes migrantes et de citoyens ou citoyennes considérées comme suspectes en raison de leur soutien à celles-ci. Enfin, des acteurs privés interviennent également dans le contrôle aux frontières alors que celui-ci relève d'une mission des États concernés. À la gare de Vintimille, une société privée serait présente pour réaliser des contrôles en gare. En effet, sur place, un vigile privé a indiqué avoir été embauché par une société française pour contrôler les trains avant leur départ vers la France.

1.3 UNE FERMETURE VARIABLE SELON LES OBJECTIFS

Aux frontières françaises, le détournement de la lutte antiterroriste pour contrôler la migration

Le travail d'observation mené aux frontières internes de la France durant l'année 2017 a permis de mettre en lumière un investissement extrêmement différencié des possibilités de contrôles, selon les objectifs poursuivis par les autorités. Ainsi, alors que certains PPA sont tenus en permanence et avec la mise en œuvre de contrôles systématiques, d'autres sont complètement désertés par les forces de l'ordre, alors même qu'ils représentent des points de passage autoroutiers majeurs en termes de flux quotidiens. De manière générale, les frontières avec l'Espagne et l'Italie font l'objet d'un effort particulier, bien que les objectifs poursuivis soient différents, tandis que les frontières avec la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique sont contrôlées de manière sporadique. Alors que les autorités françaises justifient le rétablissement des contrôles aux frontières internes par la lutte anti-terroriste, les observations de terrain démontrent que le contrôle migratoire prime sur tout autre objectif.

Les PPA situés sur la frontière franco-italienne sont surinvestis avec le déploiement d'acteurs nombreux et divers dotés de moyens et outils quasi-militaires pour réaliser des contrôles dans les trains, sur les routes et les sentiers. Tandis que des escadrons de l'armée patrouillent quotidiennement dans des endroits aussi reculés et difficiles d'accès que le col de l'Échelle dans le Briançonnais, certains points de passage très fréquentés à la frontière franco-allemande ne sont pas

contrôlés, pour des raisons d'effectifs et de risques d'engorgement routier⁴⁰. À la frontière franco-espagnole, le contrôle est réalisé à différents points de passage stratégiques (péages et/ou gares internationales) et cible principalement les bus dits « Macron » (compagnies Flixbus, Ouibus, Isilines, etc.) assurant des liaisons internationales à bas prix. Cette stratégie représente le moyen le plus simple pour la PAF d'interpeller des personnes étrangères considérées comme « irrégulières », ce mode de transport peu onéreux étant régulièrement utilisé par ces dernières pour se déplacer. Ainsi, en 2017, plus de 88 % des personnes placées au centre de rétention administrative (CRA) de Perpignan avaient été interpellées à la frontière, et la grande majorité ont été contrôlées dans l'un de ces bus, selon une source locale.

De l'analyse des observations, des témoignages et des entretiens avec divers acteurs, il ressort que le rétablissement des contrôles aux frontières a principalement permis une augmentation de pratiques existantes liées aux contrôles migratoires – interpellations, réadmissions directes vers l'Espagne, placements en rétention – bien plus que l'identification ou l'interdiction d'entrée de

La fin de l'état d'urgence à l'issue de deux ans de mise en œuvre et de résultats plus que mitigés n'a pas été accompagnée de la fin des contrôles systématiques aux frontières.

personnes suspectées de terrorisme. Si les cadres du ministère de l'intérieur et les autorités mettent en avant le nombre de décisions de non-admission, passées de 11 000 en 2014 à 86 000 en 2017 pour justifier de l'utilité du rétablissement des contrôles aux frontières, ces chiffres ne permettent en rien de mesurer leur efficacité au regard de la lutte contre le terrorisme⁴¹. En effet, ces données comptabilisent l'ensemble des refus d'entrée et révèlent que ceux-ci sont délivrés en immense majorité pour motif d'absence de documents de voyages valides et non de suspicion d'activités considérées comme menaçantes. Ainsi, ce sont près de 75 000 refus d'entrée qui ont été édictés en 2017, dont seulement 20 pour motif de « menace à l'ordre public ».

40. Sénat, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen*, n° 484, 29 mars 2017, p. 46.

41. *Ibid.*, p. 90.

Par ailleurs, la fin de l'état d'urgence à l'issue de deux ans de mise en œuvre et de résultats plus que mitigés aux dires de plusieurs structures spécialisées⁴² n'a pas été accompagnée de la fin des contrôles systématiques aux frontières. Au contraire, non seulement le rétablissement des contrôles aux frontières de l'espace Schengen a été officiellement prolongé jusqu'en octobre 2018, mais de nouvelles dispositions législatives sont également venues étendre largement les possibilités spatio-temporelles pour les forces de l'ordre d'effectuer ces contrôles⁴³. L'article 10 de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme modifie l'article 78-2 du Code de procédure pénale relatif aux contrôles d'identités. Il permet ainsi des contrôles aux frontières pour une durée de douze heures consécutives (contre six auparavant). Il les élargit « aux abords » de 373 gares et dans un rayon de dix kilomètres des ports et aéroports au nombre des points de passage frontaliers. Bien au-delà des simples frontières de l'Hexagone, c'est une partie importante du territoire français qui est ainsi couvert, dont des villes entières comme Paris, Lyon, Toulouse, Marseille, etc. Contrairement aux autres contrôles d'identité qui doivent respecter un certain nombre de critères pour être légaux, les contrôles aux frontières sont accompagnés de moins de garde-fous juridiques et impliquent plus de risques de contrôles au faciès, pourtant interdits en raison de leur caractère discriminatoire (cf. encadré page 36). Les observations et témoignages aux frontières convergent sur le constat de contrôles discriminatoires et ciblés : les forces de l'ordre contrôlant les trains entre Bardonecchia et Modane, Breil-sur-Roya, Menton et Nice se dirigent systématiquement vers des personnes assimilées comme étrangères sur des critères subjectifs, tels que la couleur de la peau ou le style vestimentaire. Les mêmes constats ont été faits suite aux observations menées au péage du Boulou, menant à Perpignan, où les voitures conduites ou transportant des personnes assimilées comme étrangères ont beaucoup plus de risques d'être contrôlées que les autres.

42. CNCDH, *Avi sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 26 janvier 2017 et Syndicat de la Magistrature, *L'urgence d'en sortir ! Analyse approfondie du régime juridique de l'état d'urgence et des enjeux de sa constitutionnalisation*, février 2016.

43. *Loi n° 2017-1510* du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

DU NORD AU SUD, LE DOUBLE JEU DE LA FRANCE À SES FRONTIÈRES

À sa frontière avec l'Italie, la France déploie des moyens considérables pour bloquer les personnes exilées qui souhaiteraient se rendre ou transiter par son territoire. À sa frontière avec le Royaume-Uni, elle met tout en œuvre pour les empêcher de partir. D'un côté, elle renvoie la responsabilité de l'accueil des personnes en quête de protection à l'Italie et de l'autre elle se dresse en chien de garde du Royaume-Uni, en acceptant la délocalisation des contrôles aux frontières sur son territoire⁴⁴. Face au renforcement sans précédent des mesures de blocage et d'éloignement des personnes exilées dans le Calais depuis 2014 et 2015, de nouveaux camps se sont formés sur tout le littoral Nord, de la Bretagne à la Belgique, mais également à Paris. Comme à Calais, les autorités y poursuivent une politique ambiguë faite de renforcement des dispositifs sécuritaires et policiers (par exemple dans les ports normands), de démantèlement des camps, de violences contre les personnes exilées et de mesures d'urgence pour les inciter à renoncer au passage vers le Royaume-Uni, comme l'orientation vers les CAO (centres d'accueil et d'orientation). À Quistreham, à Cherbourg ou Roscoff, des personnes exilées viennent tenter le passage malgré les pratiques dissuasives des autorités locales : harcèlement policier, destruction d'abris de fortune et de couvertures, placements en CRA, etc. De Vintimille à Calais, de nombreux citoyens et citoyennes solidaires viennent en soutien aux personnes exilées précarisées par cette politique de mise en l'écart. De mai à juillet 2018, une grande marche solidaire de la frontière italienne au littoral Nord jusqu'à Londres rappelle que, d'une frontière à l'autre, les personnes migrantes restent les premières victimes de ces politiques répressives.

44. Pour aller plus loin sur la question de l'externalisation des contrôles britanniques sur le territoire français, voir le rapport d'observation de La Cimade, *Frontière européennes – Défense d'entrer 2*, juin 2016.



Hongrie-Serbie : frontières rigides, frontières flottantes

Aux frontières extérieures hongroises, l'assiduité de la surveillance semble varier grandement selon le contexte et les pratiques de corruption des forces de l'ordre locales. Les acteurs de terrain rencontrés en Serbie ont souligné les allers-retours des forces de l'ordre serbes qui alternent pratiques répressives et laxistes dans le contrôle aux frontières (notamment bulgare et roumaine) en fonction des saisons et du nombre de personnes exilées dans le pays. Ces pratiques viseraient à « désengorger » des zones de blocage et éviter la formation de camps sur le territoire serbe.

Les personnes qui ont les moyens financiers de recourir à des passeurs finissent par être contraintes de le faire, y compris lorsqu'elles n'en avaient pas l'intention initialement.

En Hongrie, une grande partie des moyens et acteurs de la surveillance des frontières extérieures est mobilisée sur la frontière avec la Serbie (pays tiers à l'UE et à l'espace Schengen), et à la frontière avec la Croatie (pays membre de l'UE, non partie à l'espace Schengen). À l'inverse, la frontière avec la Roumanie, si elle reste surveillée, ne fait pas l'objet d'une telle militarisation. La présence d'une minorité hongroise dans la partie limitrophe de la Roumanie avec la Hongrie et les enjeux historiques autour du différend territorial de la Transylvanie sont des explications avancées pour comprendre le traitement différencié de cette frontière. Ainsi, si la construction d'une clôture semble avoir été écartée, les autorités ont renforcé la coopération opérationnelle avec leurs homologues roumains pour accepter immédiatement de reprendre sur leur territoire les personnes interpellées à cette frontière⁴⁵.

Les acteurs de terrain en Hongrie et Serbie soulignent tous la corruption existante pour rejoindre plus rapidement le territoire européen, que ce soit pour entrer en zones de transit hongroises ou bien pour rejoindre d'autres pays de l'UE. Sans qu'il ne soit possible de documenter ces cas de corruption dans le détail aux vues de l'opacité des pratiques et réseaux impliqués, de nombreux témoignages rapportent que la police hongroise laisse régulièrement des portes ouvertes ou néglige la surveillance à des horaires précis, pour permettre à des personnes exilées de rejoindre une voiture stationnée de l'autre côté. À cet égard, l'histoire de Nesrine⁴⁶ est emblématique. Nesrine est irakienne yézidie, minorité qui a été la cible de persécutions, notamment les femmes. Après avoir attendu plusieurs mois en Serbie afin de demander l'asile en Hongrie et rejoindre sa famille en Allemagne, elle est entrée dans la zone de transit de Röszke en avril 2017 avec sa belle-sœur. Détenu pendant plus de six mois, menacée d'une expulsion vers la Bulgarie, pays par lequel elle était passée, totalement isolée et victime de dépression suite au transfert de sa belle-sœur vers l'Allemagne, Nesrine a finalement décidé de franchir la porte de la zone de transit en sens inverse et rentrer en Serbie en septembre 2017. Quelques jours et milliers d'euros plus tard (estimation du coût du passage de Belgrade à Vienne : entre 3 500 et 4 000 euros), elle arrivait en Allemagne, retrouvait ses proches et y demandait l'asile. Ainsi, les personnes qui ont les moyens financiers de recourir à des passeurs finissent par être contraintes de le faire, y compris lorsqu'elles n'en avaient pas l'intention initialement. Ce sont souvent les personnes sans ressources, et n'ayant ni proches pouvant les soutenir, qui restent bloquées et tentent inlassablement le passage vers la Hongrie tout en se faisant refouler jusqu'à vingt fois et avec violence.

45. Interview du premier ministre Viktor Orbán sur sa page Internet, *We would rather help Romania protect its eastern border than build a fence along the Hungarian-Romanian border*, 4 octobre 2017.

46. Le prénom a été modifié.

02

Frontières violentes : mise en danger et violation des droits des personnes exilées

La multiplication de dispositifs de surveillance quasi militaires et de tri aux frontières visant à réduire l'accès au territoire des personnes migrantes s'accompagne de pratiques dissuasives et de graves violations des droits des personnes exilées. Aux frontières observées, des droits fondamentaux, tels que celui de demander l'asile ou d'être protégé en tant qu'enfant, ne sont bien souvent pas respectés et ce, malgré les rappels à l'ordre des juridictions nationales et européennes. L'enfermement et les pratiques de refoulements sans aucune procédure sont devenus des pièces maîtresses d'une politique migratoire qui vise à dissuader la migration, au prix de violences physiques et de traumatismes psychologiques sévères, au prix de milliers de personnes mortes et disparues à nos frontières, au prix d'un recul des droits, en mots et en faits.



Campement informel sous un pont de Vintimille, au bord de la Roya, février 2018. © Amanuel Ghirmai Bahta

2.1 ACCÈS AUX DROITS DES PERSONNES EN MIGRATION : GRAND ÉCART ENTRE THÉORIE ET PRATIQUE

Demander l'asile : mission impossible ?

En l'espace de quelques années, les droits des personnes en migration en Hongrie ont été largement fragilisés, notamment depuis la déclaration de « l'état d'urgence migratoire » en septembre 2015, toujours en vigueur en mai 2018. L'adoption de la loi du 7 mars 2017, permettant la détention automatique dans les zones de transit des personnes demandant l'asile à la frontière, a conduit le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) à demander aux autres États européens de suspendre les renvois dans le cadre du règlement Dublin III vers la Hongrie face aux risques de refoulements vers la Serbie, de détention automatique et de défaillances systémiques du dispositif d'asile hongrois⁴⁷. Au-delà des immenses difficultés d'accès aux zones de transit, la procédure d'asile y fait l'objet de nombreuses irrégularités. Les personnes qui arrivent à accéder à ces zones, seules portes d'entrée pour demander l'asile en Hongrie, sont entendues sur la demande le jour même de leur arrivée. Elles sont alors exténuées par les mois d'attente en Serbie et leur transport dans la zone. En effet,

transférées par les autorités serbes des centres de transit à Subotica (ville frontalière serbe à 30 km de la zone), elles ont ensuite dû rejoindre la zone de transit par leurs propres moyens. Des témoignages soulignent que ces entretiens sont très longs, minimum deux ou trois heures, sans distribution de nourriture ni de boisson. Par ailleurs, les agent-e-s de l'office hongrois de l'immigration et de l'asile poseraient un grand nombre de questions non pertinentes pour la procédure, comme les modes de transport utilisés ou les lieux de séjour en Serbie, alors même que l'examen des situations individuelles dans le pays d'origine, base d'une demande d'asile, ne serait pas approfondi. Dans ces conditions de fatigue et de stress, il est difficile d'imaginer que la personne soit en capacité de livrer un récit clair. Une avocate du Comité hongrois Helsinki (HHC), organisation de défense des droits fondamentaux, souligne la très mauvaise qualité des décisions, le plus souvent stéréotypées et obsolètes, les autorités s'appuyant même sur des informations non actualisées sur les pays d'origine.

47. Le règlement Dublin III détermine les critères et délais selon lesquels les États membres sont responsables du traitement des demandes d'asile. Communiqué de presse du HCR, *Le HCR appelle à suspendre les renvois de demandeurs d'asile vers la Hongrie, selon le règlement Dublin de l'UE*, 10 avril 2017.

Jusqu'à récemment, les autorités menaient un entretien d'admissibilité et appliquaient largement le concept de « pays tiers sûr » à la Serbie. Elles pouvaient ainsi déclarer un grand nombre de demandes d'asile irrecevables et renvoyer les personnes concernées de l'autre côté de la barrière⁴⁸. Ces renvois vers la Serbie ont été condamnés en 2017 par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) qui a jugé qu'ils exposaient les demandeurs d'asile à un risque de refoulement en chaîne vers des États comme la Grèce, où les conditions d'accueil sont considérées comme des traitements inhumains et dégradants⁴⁹. Lors de notre mission d'observation en février 2018, la Hongrie ne semblait plus faire usage du concept de « pays tiers sûr » et des procédures d'irrecevabilité dans les zones de transit, ceci s'expliquant par la chute du nombre d'admissions journalières à sa frontière et de la systématisation des refoulements sans autre forme de procédure (cf. partie 2.2).

Le nombre de demandes d'asile en Hongrie s'est effondré, passant de 42 777 en 2014 à 3 397 en 2017.

Les personnes en demande d'asile se voient assignées dès leur arrivée en zone de transit un-e avocat-e commis-e d'office. Le HCR qui a mené une enquête sur la qualité de cet accompagnement souligne que la plupart des personnes ne rencontrent jamais leur avocat-e commis-e d'office. Seules les personnes pouvant expressément donner le nom d'un-e avocat-e bénéficient d'un réel accompagnement. C'est seulement dans ces conditions qu'une avocate travaillant pour le HHC peut intervenir. Elle ne peut toutefois se déplacer dans les lieux de vie des personnes détenues et rencontre ses clients dans l'un des containers de la zone. Si la demande d'asile est rejetée, la personne peut déposer un recours devant une cour d'appel qui annule une grande partie des décisions de première instance et enjoint les autorités à reconsidérer la demande. Les audiences en appel se font par visioconférences, les personnes étant détenues dans les zones de transit. L'avocate du HHC témoigne du fait que des personnes restent parfois enfermées de nombreux mois, attendant jusqu'à trois allers-retours entre les autorités hongroises et la cour d'appel pour se voir accorder une protection.

Ainsi, le nombre de demandes d'asile en Hongrie s'est effondré, passant de 42 777 en 2014 à 3 397 en 2017. Cette chute est la conséquence, d'une part, de la baisse des arrivées et, d'autre part, de l'instauration des zones de transit et du filtrage à outrance à la frontière. Pendant cette même période, le nombre de protections effectivement accordées a augmenté (de 476 en 2015 à 1 216 en 2017⁵⁰). Cette hausse s'explique par le fait que les personnes détenues ne peuvent plus quitter le pays en cours de procédure, ce qui était le cas auparavant. Pourtant, les acteurs de terrain soulignent que l'immense majorité des personnes obtenant une protection internationale s'empressent de quitter la Hongrie, dès leur sortie des zones de transit. La difficulté d'accéder à la procédure d'asile n'est pas spécifique à cette frontière. Un constat similaire est fait à la frontière franco-italienne où des dizaines de personnes sont refoulées quotidiennement vers l'Italie en dépit de leur volonté manifeste de demander l'asile en France. À cet égard, la décision du tribunal administratif de Nice du 31 mars 2017, estimant que le préfet des Alpes-Maritimes avait porté une « atteinte grave au droit d'asile » en refoulant une famille érythréenne souhaitant demander l'asile en France, est tout à fait illustratrice de la situation⁵¹. Selon les données récoltées par Eurostat auprès des États membres de l'UE, la France aurait édicté près de 75 000 refus d'entrée à ses frontières terrestres en 2017. Plus de 20 000 de ces mesures concernent des personnes ressortissantes du Soudan, de Syrie, d'Irak, d'Érythrée et d'Afghanistan. Des personnes clairement en quête de protection internationale, alors qu'aucune demande d'asile n'a été enregistrée à la frontière franco-italienne...

Des mineur-e-s isolé-e-s non protégé-e-s

La multiplication des obstacles pour accéder au territoire a des conséquences encore plus graves pour les personnes vulnérables, parmi lesquelles les mineur-e-s isolé-e-s, dont les impératifs de protection

48. La notion de « pays tiers sûr » est fondée sur l'article 39 de la Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013. Le gouvernement hongrois a placé la Serbie sur sa liste de pays tiers sûrs par un décret gouvernemental 191/2015 daté du 21 juillet 2015 concernant la détermination, au niveau national, de pays d'origine et de pays tiers qualifiés de sûrs. La Turquie a elle aussi été ajoutée en 2016 à la liste de pays tiers sûrs.

49. CEDH, *Ilias et Ahmed c. / Hongrie*, 14 mars 2017, n° 47287/15. Dans cette affaire, la CEDH constate notamment une violation de l'article 3 (interdiction de traitements inhumains et dégradants) du fait de l'expulsion des requérants vers la Serbie.

50. Hungarian Helsinki Committee, *Key asylum figures for 2017*, 10 janvier 2018.

51. Tribunal administratif de Nice, 31 mars 2017, n° 1701211.

UNE RÉFORME DU SYSTÈME D'ASILE EUROPÉEN INQUIÉTANTE

Dans son agenda européen en matière de migration de mai 2015, la Commission européenne a fait part de sa volonté de réformer le système d'asile commun, alors même que celui-ci avait été entièrement renégocié en 2013. Ainsi, elle a publié toute une série de propositions législatives courant 2016, actuellement discutées au sein du Conseil et du Parlement européen. Parmi les dispositions les plus inquiétantes de ce nouveau « paquet asile » figure la notion de « pays tiers sûr », qui ne serait plus optionnelle, mais deviendrait obligatoirement applicable par les États membres. Ces derniers devraient donc traiter comme irrecevables les demandes d'asile déposées par des personnes qui auraient transité, avant d'arriver en Europe, par un pays tiers considéré comme sûr, et les y renvoyer avant même l'étude de leur demande, afin que celle-ci soit étudiée là-bas. L'UE se doterait ainsi d'une liste commune européenne de « pays tiers sûrs ». Il s'agit, en somme, d'un pas supplémentaire extrêmement préoccupant en matière d'externalisation de l'asile en dehors des frontières européennes, en généralisant l'approche de la déclaration UE-Turquie dont l'UE ne cesse de vanter les succès suite à la baisse des arrivées en Grèce⁵².

Par ailleurs, les textes proposés par la Commission semblent suivre l'objectif prioritaire « d'éviter les mouvements secondaires » au sein de l'Union et ce, quitte à revenir sur des acquis jurisprudentiels européens : suppression des conditions d'accueil pour les personnes sous procédure « Dublin » (cf. note 47, page 29), nouvelles dispositions permettant la rétention des personnes en demande d'asile, multiplication des possibilités de procédures accélérées, etc. Ainsi, au lieu de repenser un système basé sur la solidarité entre États membres et sur les choix des personnes en demande d'asile, il semble que la priorité soit de limiter davantage les possibilités de venir demander et d'obtenir une protection en Europe⁵³.

52. Cette déclaration permet à l'UE de renvoyer vers la Turquie des personnes syriennes en demande d'asile, entrées irrégulièrement dans l'UE et, par réciprocité, de réinstaller des personnes syriennes bénéficiant du statut de réfugié en Turquie. Pour en savoir plus : Catherine Teule, « "Accord" UE-Turquie : le troc indigne », in Gisti, *Plein Droit*, n° 114, 2017/3.

53. Christoph Tometten, « La fortification juridique de l'asile en Europe », *La Revue des droits de l'homme*, 7 novembre 2017.

et de prise en charge édictés par les lois nationales, européennes et par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) sont de moins en moins respectés par les États. En Hongrie, les mineur-e-s sont détenu-e-s en zone de transit s'ils ou elles sont avec leur famille, ou s'ils ou elles ont plus de 14 ans. Celles et ceux considéré-e-s comme ayant moins de 14 ans sont transféré-e-s vers le foyer d'accueil pour mineur-e-s de Fót, situé près de Budapest. À Rösztke, une zone spécifique existe seulement pour les garçons isolés, obligeant donc les jeunes filles, mais également les femmes seules à rester enfermées dans le secteur des familles. La procédure de détermination de l'âge à l'entrée en zone de transit est expéditive et discriminatoire : elle est réalisée en quelques minutes par un médecin de l'armée qui observe l'état des dents, de la pilosité et estime à vue d'œil si la personne a plus ou moins de 14 ans. Les mineur-e-s qui souhaitent contester cette décision peuvent faire une demande écrite afin d'être examiné-e-s par un autre médecin qui donne parfois un autre avis. Cependant, cela implique un réel accompagnement de ces mineur-e-s dans les zones de transit, alors que cet accompagne-

ment est, selon des témoignages récoltés, très précaire. En effet, les ONG caritatives présentes sur place changent régulièrement au gré des autorisations et des fonds disponibles, tandis que les travailleurs et travailleuses du domaine social se cantonnent au strict minimum, comme l'organisation d'activités récréatives⁵⁴. Selon le HCR présent localement, les personnes garantes légales, désignées par les autorités dans un délai de deux semaines après l'arrivée des mineur-e-s, assisteraient à l'entretien d'asile sans autre interaction avec les mineur-e-s en question. Les contacts seraient cependant plus fréquents pour celles et ceux hébergé-e-s dans le foyer de Fót. À la frontière franco-italienne, les mineur-e-s isolé-e-s voient également leurs droits bafoués. Alors que la législation française et les conventions internationales, notamment la CIDE, obligent l'État à protéger spécifiquement les mineur-e-s présumé-e-s jusqu'à la

54. Pour aller plus loin sur la (non) protection des mineur-e-s isolé-e-s étranger-e-s en Hongrie : Hungarian Helsinki Committee, *Best Interest out of Sight – The treatment of Asylum Seeking Children in Hungary*, 17 mai 2017.

détermination de leur minorité et leur prise en charge dans ce cadre (en désignant un administrateur ou une administratrice *ad hoc*, en les mettant à l'abri dans un lieu sûr, etc.), les observations menées à différents lieux de la frontière par des acteurs de terrain français et italiens sont édifiantes. La minorité déclarée de nombreuses personnes exilées n'est pas considérée par les forces de l'ordre et aucune disposition pour leur prise en charge n'est mise en œuvre. Le « jour franc⁵⁵ » n'est pas appliqué, alors même qu'il devrait être mis en œuvre automatiquement et aucun administrateur *ad hoc* ni interprète n'est présent au cours des procédures de refus d'entrée à la frontière. Par ailleurs, les mineur-e-s isolé-e-s sont victimes des mêmes pratiques d'enfermement et de refoulements que les majeurs (cf. partie 2.2). La justice française a reconnu à plusieurs reprises l'illégalité manifeste de la procédure des refus d'entrée opposées aux mineur-e-s isolé-e-s à la frontière franco-italienne, notamment par des décisions du 23 février 2018 relatives à 19 cas de mineur-e-s refoulé-e-s vers l'Italie sans prise en compte de leur minorité ni respect de leurs droits⁵⁶. Suite à plusieurs sessions d'observations à la frontière en février et mars 2018 et à ces décisions de justice, les forces de l'ordre semblent avoir changé leurs pratiques et ne plus refouler systématiquement les mineur-e-s. Elles les considèrent soit comme personnes majeures pour les renvoyer vers l'Italie, soit elles font le lien avec les services de la protection de l'enfance, notamment lorsque la police italienne refuse de les réadmettre en Italie.

Une confusion des régimes juridiques et des responsabilités qui précarise l'accès aux droits

La multiplication d'acteurs variés dans le contrôle aux frontières, associée à la mise en place de régimes juridiques d'exception, tels que l'état d'urgence migratoire en Hongrie ou le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, entretient une grande confusion quant à la mise en œuvre des droits des personnes migrantes et des responsabilités incombant aux autorités. En effet, le mélange d'application de différentes réglementations nationales et européennes

55. Le jour franc, basé sur les articles L213-2 et L213-3-1 du Code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), permet aux personnes interpellées aux frontières de bénéficier de 24 heures avant la mise en œuvre effective de leur renvoi, afin de contacter un-e avocat-e, manifester la volonté de demander l'asile, contacter des proches, etc. Ce droit est automatique pour les mineur-e-s isolé-e-s. Il ne s'applique pas à Mayotte.

56. Tribunal administratif de Nice, 23 février 2018, n° 1800702.

DES ENFANTS LIVRÉS À EUX-MÊMES ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE

Le système juridique italien prévoit, à l'instar du dispositif français, une forte protection des mineur-e-s isolé-e-s, du moins en théorie. Mais, comme en France, la qualité de la prise en charge peut considérablement varier en fonction du lieu d'accueil (dans certains cas, absence de représentant-e-s légaux, de scolarisation, voire manquement aux besoins fondamentaux comme la nourriture et les vêtements). Neuf dossiers sont actuellement pendants devant la Cour européenne des droits de l'Homme concernant le placement de mineur-e-s isolé-e-s dans des centres non-adaptés. Par ailleurs, le parcours, permettant en théorie à ces derniers et ces dernières de rejoindre légalement un membre de leur famille depuis l'Italie, est semé d'embûches, telles que l'absence d'information des jeunes ou des délais interminables. Nombre d'entre eux préfèrent donc tenter la route à pied.

Arrivé-e-s à Vintimille, ces mineur-e-s sont identifié-e-s par des ONG italiennes qui tentent de leur venir en aide. Ce travail reste souvent vain, les associations ne pouvant se substituer aux carences des deux États frontaliers. Aucun lieu spécifique de prise en charge n'existe à Vintimille pour ces mineur-e-s, pourtant la PAF les y renvoie sans se préoccuper aucunement de leur protection et les policiers italiens les laissent repartir sous les ponts à Vintimille. Ce système de ping-pong fragilise ces jeunes, car le franchissement de la frontière se fait avec une plus grande prise de risque. Les associations italiennes témoignent à cet égard de la difficulté d'accompagner de nombreux jeunes de nationalité érythréenne, tant le système de protection de l'enfance est éloigné de leur volonté de se rendre dans un autre pays que l'Italie ou la France, et du fait de l'absence de prise en charge à la frontière par les autorités françaises.

génère des vides juridiques dans lesquels tombe une partie des personnes étrangères aux frontières, accélérant leur errance et précarisation.

Le changement incessant de législations et de pratiques en Hongrie depuis 2015 rend extrêmement difficile un suivi pertinent des dispositions s'appliquant à la frontière et demande une très grande vigilance des acteurs de la société civile pour dénoncer les nombreuses irrégularités. Par exemple, la baisse du nombre des admissions quotidiennes en zones de transit (qui a atteint en février 2018 une seule personne par jour ouvré et par zone) n'a fait l'objet d'aucune décision publique écrite. De même, le système d'admission de la Serbie vers la Hongrie est extrêmement opaque et mouvant, ceci ne facilitant en rien la compréhension des procédures par des personnes exilées.

La baisse du nombre des admissions quotidiennes en zones de transit n'a fait l'objet d'aucune décision publique écrite.

Aux frontières françaises, un même trouble règne au sein des autorités concernant les procédures applicables en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. En effet, l'administration prend des décisions irrégulières de refus d'entrée : en ne remplissant qu'une partie des trois pages réglementaires ; en omettant de remettre la partie concernant leurs droits aux personnes concernées et donc d'informer sur les droits applicables ; en pré-cochant à la place des personnes la case « je souhaite repartir le plus rapidement possible en Italie » ; ou encore en refusant d'appliquer le jour franc à la frontière prévu par la loi⁵⁷. Les personnes ne maîtrisant pas le français ne bénéficient pas d'interprétariat, tandis que les personnes interpellées ne sont pas autorisées à prendre contact avec un-e avocat-e, leurs proches ou leur consulat, contrairement à ce que prévoit la loi. À l'occasion de certaines audiences de justice administrative et des débats relatifs aux pratiques à la frontière, des représentant-e-s de l'État ont évoqué de manière confuse les accords bilatéraux entre la France et ses voisins, le règlement Dublin ou encore le Code frontières Schengen pour justifier du régime d'exception en place. Pourtant, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ne permet en rien à la France de déroger à ses obligations internationales et européennes d'enregistrement de la demande d'asile d'une personne qui en manifeste la

FRANCE

DDPAF des Alpes Maritimes
SPAF de Menton

REFUS D'ENTREE

Le 10/02/18, à 13h, au point de passage frontalier de GARE GARAVAN

Nom : [redacted] Prénom : [redacted]

Né(e) le : 02/02/1998 Sexe : Bahtian

Nationalité : Afghane Résidence : 978 Italie

Identifié(e) au moyen de : Jethal numéro : [redacted]

I. LES MOTIFS

(A) N'est pas détenteur de documents de voyage valables

(B) Est en possession d'un document de voyage faux, falsifié, ou altéré

(C) N'est pas détenteur d'un visa ou d'un permis de séjour valable

II. VOS DROITS

L'accès au territoire français vient de vous être refusé. La loi vous donne la possibilité d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle vous avez indiqué vouloir venir, votre conseil ou le conseil de votre choix. Elle vous permet également, si vous le souhaitez, de disposer d'un délai d'un jour franc avant ce rapatriement. Il vous appartient de prendre vous-même l'initiative de ces démarches. Nous vous mettons en mesure de les accomplir.

Je ne veux pas repartir avant l'expiration d'un délai de 24 heures, à passer en zone d'attente, à compter de ce soir à minuit.

Je veux repartir le plus rapidement possible.

Signature de l'intéressé

Cocher la case correspondante

Annexe 2

Extraits d'un refus d'entrée délivré à un mineur isolé afghan en gare de Menton-Garavan avec plusieurs cases du formulaire pré-cochées, février 2018.

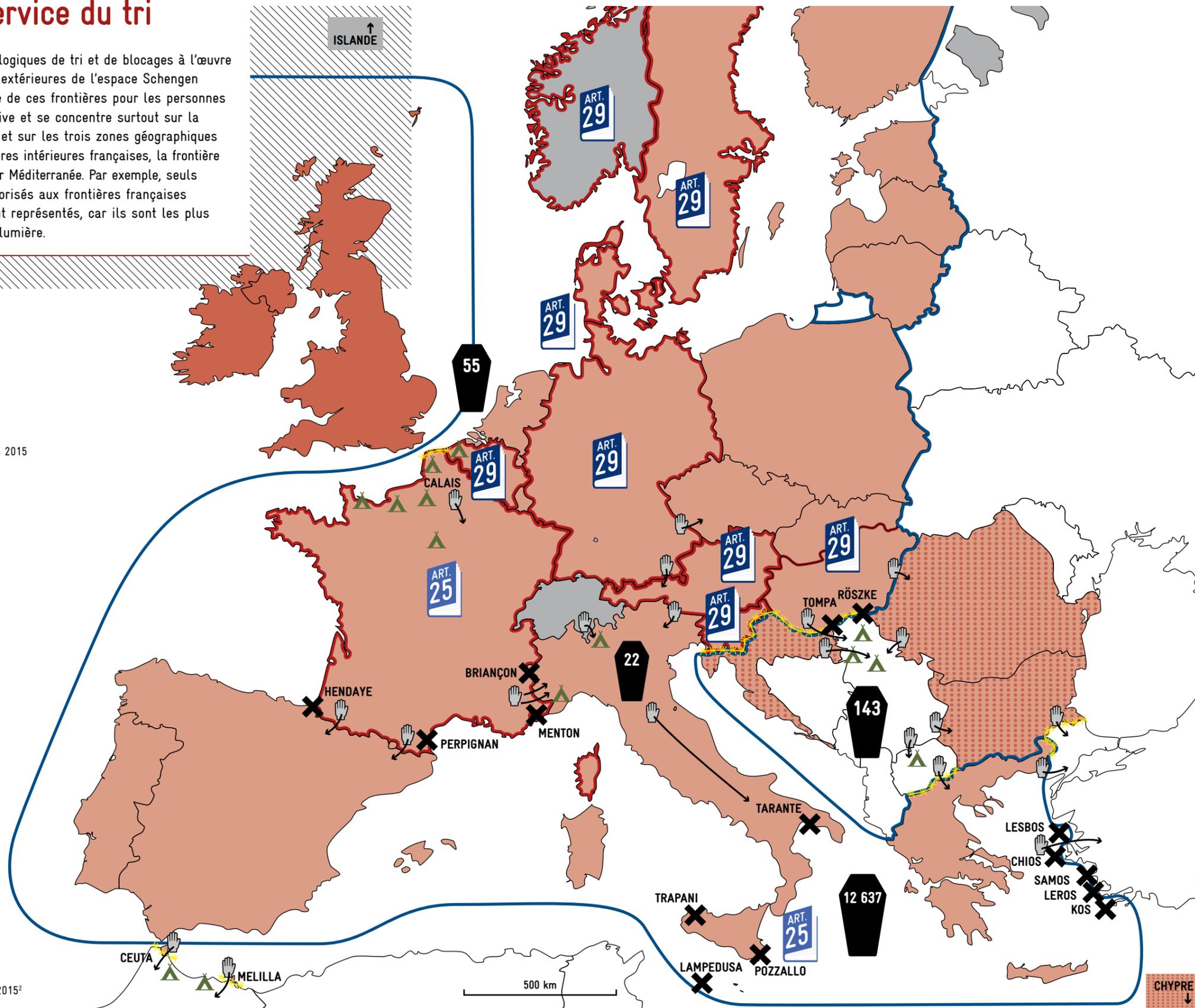
volonté. Par ailleurs, le manque de formation des effectifs mobilisés, en termes de réglementation applicable et de droits des personnes interpellées, en particulier lorsqu'elles sont en situation de demande d'asile et/ou de minorité, est criant. Lors d'un entretien avec le ministère de l'intérieur, il nous a été confirmé que la formation ne couvrait pas ces aspects, la mission des effectifs mobilisés étant « le maintien de l'ordre et la sécurisation aux frontières et pas d'être experts en droit des étrangers ».

57. Dans le Briançonnais, de nouveaux modèles de refus d'entrée indiquent que le jour franc ne s'appliquerait pas aux frontières terrestres. Les autorités s'appuient pour cela sur une décision du Conseil d'État de 1998 (n° 110841) et l'appliquent actuellement alors même que le rétablissement des contrôles intérieurs a changé le régime juridique et transformé la frontière terrestre intérieure en frontière extérieure. Le projet de loi asile et immigration encore en débat en juin 2018 propose de légaliser cette pratique irrégulière de la PAF en excluant la possibilité de l'application du jour franc aux frontières terrestres.

Espace Schengen : le contrôle au service du tri

Cette carte vise à rendre visible les logiques de tri et de blocages à l'œuvre à certaines frontières intérieures et extérieures de l'espace Schengen et les conséquences de la fermeture de ces frontières pour les personnes exilées. Elle ne se veut pas exhaustive et se concentre surtout sur la période de janvier 2015 à mai 2018 et sur les trois zones géographiques étudiées dans ce rapport : les frontières intérieures françaises, la frontière entre la Hongrie et la Serbie et la mer Méditerranée. Par exemple, seuls quelques-uns des 285 passages autorisés aux frontières françaises réactivés depuis novembre 2015 sont représentés, car ils sont les plus révélateurs des pratiques mises en lumière.

- Membres de l'UE et de l'espace Schengen
- Membres de l'UE mais hors de l'espace Schengen
- Pays candidats à l'entrée dans l'espace Schengen
- Membres de l'espace Schengen mais hors UE
- Limites extérieures de l'espace Schengen
- Pays ayant rétabli les contrôles à leurs frontières internes depuis 2015
- ART.
29 Pays ayant rétabli les contrôles à leurs frontières intérieures sur la base de l'article 29 du Code Schengen : défaillances de contrôles aux frontières extérieures
 Allemagne : depuis septembre 2015
 Autriche : depuis septembre 2015
 Belgique : de février à avril 2016
 Danemark : depuis janvier 2016
 Hongrie : en octobre 2015
 Norvège : depuis novembre 2015
 Slovaquie : de septembre à octobre 2015
 Suède : depuis novembre 2015
- ART.
25 Pays ayant rétabli les contrôles à leurs frontières intérieures sur la base de l'article 25 du Code Schengen : menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure
 France : depuis novembre 2015
 Malte : de novembre à décembre 2015
- Murs et barrières physiques
- X Lieux de blocages et de tri¹ :
 Points de passage autorisés (France)
 Hendaye, Perpignan, Briançon, Menton
 Zones de transit (Hongrie)
 Tompa, Röszke
 Hotspots (Grèce et Italie)
 Lesbos, Chios, Samos, Leros, Kos
 Lampedusa, Pozzallo, Trapani, Tarante
- Formation de campements
- Refoulements de personnes en migration
- 22 Nombre de personnes mortes et disparues aux frontières depuis 2015²



1. Pour un aperçu général de la multiplication des dispositifs d'enfermement pour les personnes étrangères en Europe, voir la carte des camps 2016 du réseau Migreurop (sixième édition).

2. Au total, ce sont près de 40 000 personnes fuyant leurs pays qui ont perdu la vie aux frontières européennes depuis le début des années 1990 et l'orientation vers des politiques de fermeture des frontières toujours plus répressives. Le nombre de mort·es en Méditerranée a particulièrement augmenté depuis 2011.

DES ILLÉGALITÉS DANS LES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES TROP RAREMENT SANCTIONNÉES

Gares ouvertes au trafic international, ports, aéroports, littoral et bande de 20 kilomètres en deçà de la frontière, rayon de dix kilomètres autour des points de passage frontaliers : l'étendue du contrôle à la frontière dépasse largement la ligne tracée sur les cartes pour délimiter les contours d'un État.

L'application de la législation est encore loin de respecter le cadre légal européen. En 2010, par un arrêt retentissant⁵⁸, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a conduit la France à modifier sa législation relative aux contrôles d'identités réalisés aux frontières internes à l'espace Schengen. Très extensive, celle-ci avait un effet équivalent aux contrôles aux frontières externes, ce qui était manifestement contraire aux accords de Schengen et à son principe de liberté de circulation des personnes à l'intérieur de son espace. De menues modifications ont donc été apportées en 2011⁵⁹ pour limiter la durée des contrôles.

Sur le terrain de la frontière franco-espagnole (Pyrénées-Orientales), les contrôles aux frontières ont une place prépondérante dans l'activité des centres de rétention de Perpignan et de Toulouse. La menace terroriste en Europe et le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen ont balayé la législation applicable : identifier le fondement légal du contrôle n'est pas aisé, comme en attestent différentes décisions locales⁶⁰. Dans les gares, le contrôle au faciès n'est jamais loin et les conditions d'interpellations rarement explicitées⁶¹. La loi du 31 octobre 2017 sur la lutte contre le terrorisme a une nouvelle fois modifié et considérablement étendu le cadre légal des contrôles aux frontières. La confusion règne alors au sein des services de police : un même procès-verbal d'interpellation peut faire référence à la fois au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, au dispositif classique de contrôle, ou même simplement à l'état d'urgence, voire à la menace terroriste⁶².

Le flou sur le fondement légal du contrôle est par ailleurs entretenu par le motif retenu : l'entrée irrégulière ne peut être considérée comme un délit permettant des poursuites pénales, sans que l'administration n'ait tenté au préalable d'expulser la personne concernée en usant de tous les moyens administratifs à sa disposition⁶³. Pourtant, après une première condamnation par la CJUE⁶⁴, la Cour de cassation a été amenée à se prononcer à deux reprises sur des gardes à vue fondées sur l'entrée irrégulière⁶⁵. Mais, là encore, les interpellations et gardes à vue pour ce motif se sont poursuivies à la frontière espagnole⁶⁶.

Ce sont bien des situations humaines difficiles, que les pratiques de la PAF aggrave. Les personnes, parfois en situation régulière en Espagne et la plupart du temps avec une situation familiale et ou professionnelle établie dans ce pays, se retrouvent enfermées en rétention, avant un renvoi en Espagne ou une expulsion vers le pays d'origine. Les irrégularités du contrôle d'identité ne sont que trop rarement constatées par les juridictions⁶⁷.

58. CJUE, 22 juin 2010, Aff. C-188/10 et C-189/10, Aziz Melki et Sélim Abdeli.

59. Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, modification de l'article 78-2 al.8 du Code de procédure pénale.

60. CA Toulouse, 21 novembre 2017, n° 17-477.

61. Cour de cassation, 25 mai 2016, n° 15-50063 et Cour de cassation, 8 mars 2017, n° 15-86160, TGI Nice, 13 juillet 2017, n° 17/01341.

62. CA Toulouse, 21 novembre 2017, n° 17/495 et TGI Toulouse, 11 mars 2017, n° 17/00324 et CA Toulouse, 9 octobre 2017, n° 17-377.

63. Directive 2008/115/CE, notamment son considérant 10.

64. CJUE, Affum c. / France, C-47/15, 7 juin 2016.

65. Cour de cassation 7 février 2018, n° 17-10.338 et Cour de cassation, 9 novembre 2016, n° 13-28349.

66. CA de Toulouse, 22 novembre 2017, n° 17/483.

67. TGI de Toulouse, 8 avril 2017, n° 17/00487 ; TGI Toulouse, 8 avril 2017, n° 17/00486.



Clôture installée sur les rails à la frontière serbo-hongroise, mars 2018. © Elsa Putelat

2.2 ENFERMEMENT ET REFOULEMENTS, PRATIQUES LÉGITIMÉES, LÉGALISÉES ?

Refolements, *pushbacks* et réadmissions : éloigner au plus vite

L'une des conséquences les plus concrètes du renforcement des contrôles aux frontières extérieures et intérieures est la généralisation des pratiques de refolement des personnes en migration partout au sein de l'Europe et à ses frontières. Malgré les différentes désignations – *pushbacks*, réadmissions immédiates, interceptions – la logique demeure la même : empêcher les personnes d'entrer sur le territoire et, lorsqu'elles y sont déjà, les ramener de force de l'autre côté de la frontière. Ces pratiques sont contraires aux dispositions européennes et internationales qui consacrent le principe de non-refoulement.

Ping-pong humain dans les Balkans

Dans les Balkans et aux frontières de l'espace Schengen avec la Turquie, les *pushbacks* (refoulements) sont monnaie courante, comme le dénoncent de nombreux rapports d'associations. Des dizaines de milliers de

personnes sont ainsi refolement d'un territoire à un autre, le plus souvent avec force et violence⁶⁸. Le cas de la Serbie est particulièrement emblématique puisque ce sont trois pays de l'UE (Croatie, Roumanie et Hongrie) qui refolement quotidiennement vers son territoire les personnes exilées. En Hongrie, les *pushbacks*, largement pratiqués depuis des années, ont été légalisés en mars 2017 par de nouvelles dispositions permettant aux forces de l'ordre de refolement toute personne interpellée sur le territoire hongrois et considérée en situation irrégulière. Ces personnes sont ramenées jusqu'à la clôture et renvoyées de l'autre côté. Si elles manifestent leur volonté de demander l'asile, on leur signifie qu'elles doivent repartir en Serbie et passer par les zones de transit. Pourtant, se trouvant géographiquement et juridiquement en Hongrie (le mur étant situé à 1,5 mètre à l'intérieur du tracé officiel de la frontière), les autorités ont l'obligation de prendre en compte ces

68. Asylum Information Database, *Update 2017: Push backs, deflection and deterrence a persisting pattern in Hungary, Serbia and Bulgaria*, 23 février 2018 et Greek Council for Refugees, *Reports of systematic pushbacks in the Evros region*, 20 février 2018.

demandes d'asile en vertu des conventions européennes et des textes internationaux dont la Hongrie est signataire. Selon des acteurs rencontrés en Hongrie et en Serbie, des personnes étrangères interpellées en Hongrie et n'ayant jamais mis les pieds en Serbie sont également refoulées vers ce pays. Ainsi en 2017, plus de 20 000 personnes ont été officiellement empêchées d'entrer en Hongrie ou refoulées vers la Serbie, sans aucune procédure ni voie de recours. Comble du cynisme, la police hongroise tient à jour sur Internet le nombre exact de personnes refoulées à la frontière ou depuis le territoire hongrois.

Sous-traiter le refoulement aux gardes-côtes libyens

En Méditerranée, ces pratiques prennent une autre forme et se matérialisent par la délégation croissante des interceptions en mer aux gardes-côtes libyens, une des formes de l'externalisation des politiques migratoires européennes. Selon la Commission européenne, « pour remédier à la situation actuelle », c'est-à-dire pour réduire les arrivées en Méditerranée, il est nécessaire que « les gardes-côtes libyens soient

En 2017, plus de 20 000 personnes ont été officiellement empêchées d'entrer en Hongrie ou refoulées vers la Serbie.

capables de mieux gérer les frontières et d'assurer des débarquements sûrs sur la côte libyenne⁶⁹ ». Les programmes de formation menés dans le cadre de l'opération EUNAVFOR Med visent à répondre à ces objectifs. Entre juin 2016 et mars 2018, 201 gardes-côtes libyens ont été formés dans ce cadre⁷⁰. En janvier 2017, la Commission a annoncé le renforcement de ces programmes de formations ainsi que d'autres actions visant à soutenir les capacités des autorités libyennes, comme la création d'un centre de coordination de sauvetage maritime ou la fourniture de matériel aux gardes-côtes libyens. Ces initiatives sont intervenues alors même qu'un rapport du Conseil de sécurité dénonçait l'implication de gardes-côtes libyens dans les réseaux criminels de passage et de contrebande et la mise en danger potentiellement mortelle en haute mer de personnes migrantes et des ONG menant des opérations de recherche⁷¹. En mai 2017,

les équipages de MSF et de Sea Watch menant des opérations de sauvetage en eaux internationales ont été menacés et mis en danger par des gardes-côtes libyens à deux reprises⁷². Dans l'affaire concernant le Sea Watch, les personnes migrantes ont été interceptées et ramenées en Libye. Sea Watch a demandé une enquête indépendante au sujet des échanges d'information entre les Européens et les Libyens, considérant que cette action pourrait être assimilée à un refoulement en haute mer, interdit en droit international. Malgré tout, en juillet 2017, la Commission a annoncé conjointement avec l'Italie un soutien supplémentaire de plus de 46 millions d'euros à la Libye pour renforcer la surveillance en mer, financé via le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique⁷³. Accusant les ONG de sauvetage en mer de favoriser les arrivées en Italie, les autorités italiennes les poussent à laisser intervenir les gardes-côtes libyens en eaux internationales ou à leur remettre les personnes sauvées. De *push back* réalisés par les autorités frontalières des États membres de l'UE, nous passons, en Méditerranée, à des *pull back* réalisés par les gardes-côtes libyens. Orchestrés à distance par l'Italie, pour le compte de l'UE, ils permettent et encouragent le retour directement en Libye, remettant, de fait, les personnes exilées aux mains de leurs bourreaux. Ceci permet de contourner l'obligation de les accueillir sur le sol européen. Les ONG s'étant montrées réticentes aux injonctions des autorités italiennes, la justice a pris le relais sur la base d'accusations douteuses : saisie de bateau, poursuite judiciaire, etc. (cf. partie 3.3).

Jusqu'à vingt tentatives pour passer en France

Avec le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, les refoulements se multiplient également d'un pays de l'espace Schengen à un autre. À la frontière franco-italienne, les personnes exilées sont refoulées par le train (par exemple à Menton) ou par la route. Elles sont contraintes ensuite de marcher plusieurs kilomètres pour rejoindre la première ville

69. Commission européenne, *La migration le long de la route de la Méditerranée centrale. Gérer les flux migratoires, sauver des vies*, 25 janvier 2017.

70. Commission européenne, *Rapport de progrès – Agenda européen en matière de migration*, 14 mars 2018, p. 12.

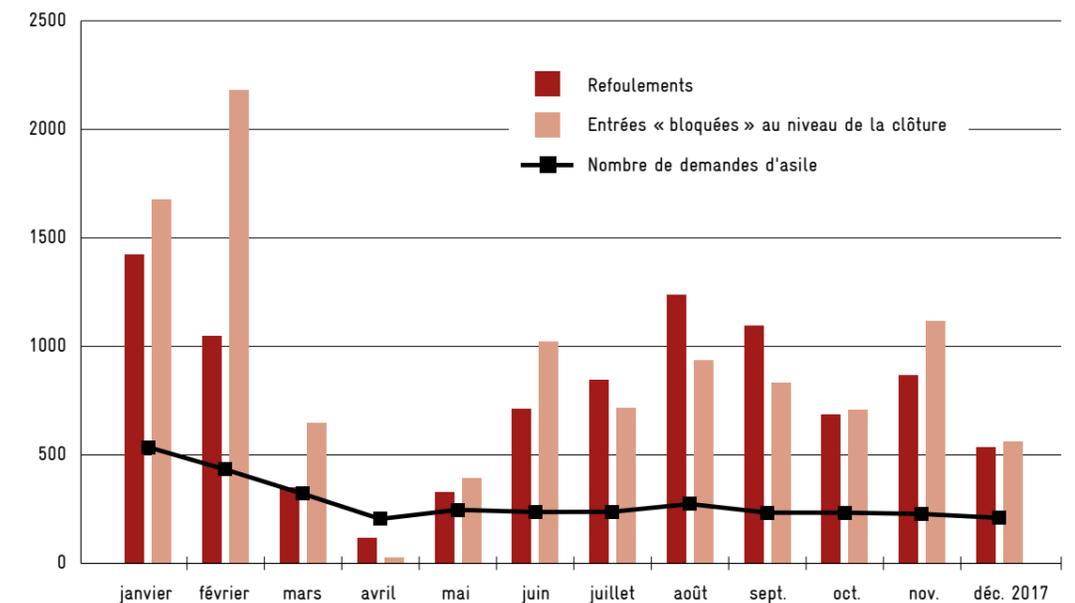
71. Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport final du groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011)*, S/2017/466, 1^{er} juin 2017.

72. Communiqué de presse, *MSF accuse la garde côtière libyenne d'avoir mis des vies en danger lors d'un sauvetage en Méditerranée*, 25 mai 2017.

73. Pour mieux comprendre les modalités et le fonctionnement de ce fonds, voir : rapport inter associatif La Cimade, Loujina Tounkaranké, Migreurop, *Chronique d'un chantage – Décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union européenne*, décembre 2017, p. 40.

Un accès au territoire et à l'asile entravé en Hongrie

Depuis la déclaration d'état d'urgence migratoire et l'adoption de plusieurs lois anti-immigration en Hongrie, le nombre des refoulements vers la Serbie a fortement augmenté. Ces derniers sont systématiquement accompagnés de pratiques violentes des forces de l'ordre. La construction d'une double clôture et la mise en place de zones de transit où les demandeurs et demandeuses d'asile sont automatiquement détenues rendent par ailleurs l'accès au territoire hongrois pratiquement impossible pour les personnes en quête de protection.



Sources : site de la police hongroise, HCR, Hungarian Helsinki Committee.

italienne. Au col de l'Échelle, plusieurs témoignages font état de refoulements systématiques vers l'Italie dans des conditions indignes : en novembre 2017, un journaliste a assisté au refoulement de quatre mineurs abandonnés en pleine nuit à la frontière sans eau ni nourriture, alors que les températures avoisinaient zéro degré⁷⁴. Certaines personnes refoulées à la frontière franco-italienne font jusqu'à vingt tentatives avant de réussir à passer. Les acteurs locaux soulignent que des bus sont présents à la frontière côté italien (de l'autre côté du pont Saint-Louis à Menton) trois fois par semaine et éloignent de force les personnes refoulées par la France vers le sud de l'Italie, dans le hotspot de Tarante. Ce « refoulement en cascade », au-delà d'être coûteux, épuisant et inutile, puisque les personnes refoulées reviennent directement à Vintimille pour tenter à nouveau le passage, pose la question de l'utilisation des hotspots à d'autres fins que leur fonction officielle première d'identification à l'arrivée. Ces éloignements forcés

des exilé-e-s vers le sud de l'Italie sont également pratiqués depuis d'autres frontières italiennes, notamment à Côme, lieu de passage vers la Suisse. À la frontière franco-espagnole, les observateurs locaux relèvent que des personnes interpellées à la frontière ou plus loin comme à Bayonne sont réadmisées directement en Espagne. Ces réadmissions immédiates, prévues par l'accord de Malaga de 2002 entre les deux pays, sont décidées arbitrairement par les forces de polices et ne font l'objet d'aucune décision susceptible d'être contestée. Dans les Pyrénées-Orientales, 592 personnes interpellées ont été placées en rétention avant d'être expulsées du territoire, tandis que 2 080 personnes ont fait l'objet de « réadmissions simplifiées » vers l'Espagne. Le nombre de non-admissions sur le territoire français a augmenté

74. France Culture, *Le Magazine de la Rédaction*, « Quand les mineurs africains sont abandonnés dans la montagne », Raphaël Krafft, 17 novembre 2017.

Une frontière entre la France et l'Italie sous haute tension

Depuis juin 2015, les autorités françaises ont mis en place des contrôles systématiques à la frontière avec l'Italie afin de bloquer les personnes en migration sans prendre en compte leur volonté de demander l'asile ou le besoin de protection des mineur·es. Des moyens inédits humains et matériels ont été déployés à la frontière sud - Menton et vallée de la Roya, et nord - vallée du Briançonnais, principaux lieux de passage des personnes migrantes. Face à ce renforcement des pratiques de blocages et de refoulements, les citoyens et citoyennes s'organisent pour soutenir les personnes exilées à faire respecter leurs droits. Cette carte se concentre principalement sur ces deux zones de contrôles à cette frontière.

DEPUIS DÉCEMBRE 2015 JUSQU'À AUJOURD'HUI 14 citoyens et citoyennes poursuivies pour avoir soutenu des personnes exilées

2018

- FÉVRIER/MARS 2018 Observations citoyennes aux frontières à Menton et Vintimille et stratégie de contentieux
- FÉVRIER 2018 Condamnation du préfet des Alpes-Maritimes pour non prise en charge de mineur·es isolé·es à la frontière
- 18 DÉCEMBRE 2017 Cordée solidaire au col de l'Échelle
- ÉTÉ/AUTOMNE 2017 Déploiement de renforts policiers dans tout le Briançonnais
- ÉTÉ 2017 Ouverture de lieux d'accueil citoyens à Briançon
- PRINTEMPS 2017 Organisation de l'accueil d'urgence à Briançon

2017

- MARS 2017 Condamnation du préfet des Alpes-Maritimes pour entrave au droit d'asile
- HIVER 2016/2017 Premières maraudes sur les cols dans le Briançonnais

2016

- MAI 2016 Ouverture de l'église San Antonio à Vintimille (accueil familles et mineur·es)
- 13 NOVEMBRE 2015 Rétablissement officiel des contrôles aux frontières internes françaises
- ÉTÉ 2015 Camp des exilé·es sur les rochers à Vintimille avec manifestations pour l'ouverture de la frontière

2015

- DEPUIS JUIN 2015 Contrôles systématiques entre Menton et Vintimille

UNE FRONTIÈRE SOUS HAUTE SURVEILLANCE...

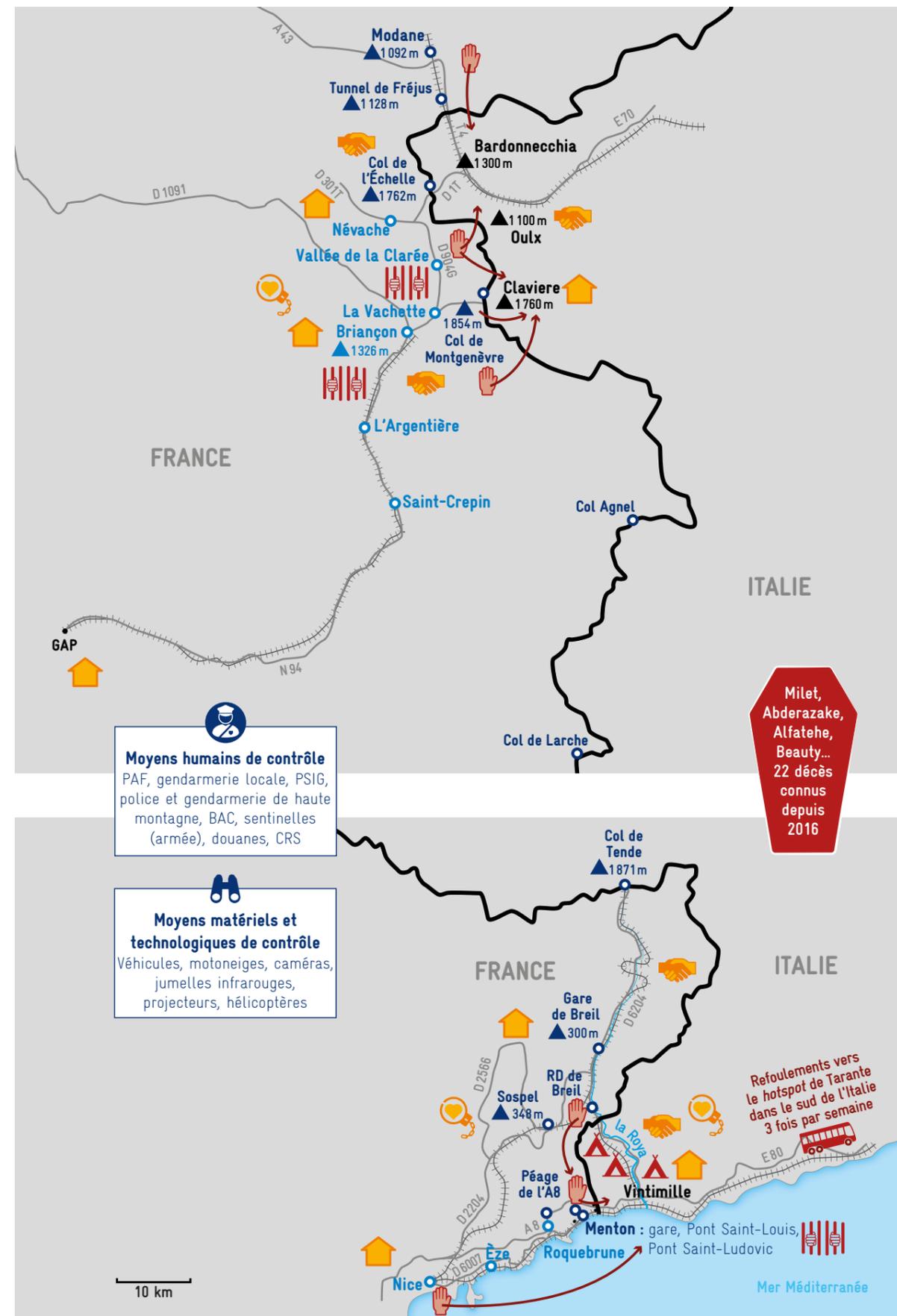
- PPA: points de passage autorisés, contrôles permanents
Modane, Tunnel du Fréjus, Col de l'Échelle, Col du Montgenèvre, Col Agnel, Col de l'Arche, Col de Tende, gare de Breil-sur-Roya, RD de Breil-sur-Roya, Sospel, péage de l'A8, Menton: gare, Pont Saint-Ludovic, Pont Saint-Louis
- Contrôles réguliers
Névache, Vallée de la Clarée, La Vachette, Briançon, L'Argentière, Saint-Crépin, Roquebrune, Èze, Nice

...OÙ LES VIOLATIONS DES DROITS DES PERSONNES MIGRANTES VONT BON TRAIN

- Refoulements de personnes migrantes, notamment de mineur·es isolé·es et de personnes en demande d'asile
- Développement de camps et de situations de grande précarité
- Enfermement sans base légale : Briançon, Col de Montgenèvre, Menton Pont Saint-Louis

...ET OÙ SE METTENT EN PLACE SOLIDARITÉS ET RÉSISTANCES

- Lieux d'accueil des exilé·es et initiatives d'hébergement citoyen
- Maraudes (secours, nourriture, équipements et soins)
- Intimidations, poursuites, voire condamnations de citoyens et de citoyennes solidaires



Sources : Conseil de l'UE et observations de La Cimade et de nombreuses associations à la frontière franco-italienne, notamment Anafé, Roya Citoyenne, Tous Migrants, de juin 2015 à mai 2018.

de 26 % par rapport à 2016 avec 4 411 décisions prises⁷⁵. Ainsi, entre 2012 et 2017, 22 651 personnes ont été renvoyées vers l'Espagne sans procédure particulière.

L'enfermement aux frontières pour rendre invisibles les personnes exilées

Le renforcement des dispositifs de surveillance et de contrôles aux frontières européennes s'accompagne de la multiplication de lieux d'enfermement des personnes migrantes. L'encampement de l'Europe, dénoncé de longue date par le réseau Migreurop⁷⁶, s'est encore aggravé depuis 2015 avec l'adoption de l'approche *hotspots*. En Grèce, les îles de Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos où sont situés des centres de tri, se trouvent transformées en prisons à ciel ouvert pour les personnes en demande d'asile qui n'ont pas le droit de rejoindre le continent malgré la lenteur des procédures et de la relocalisation. Alors que les capacités d'accueil sont systématiquement dépassées et que les conditions de vie y sont indignes, des milliers de personnes arrivées sur ces îles doivent attendre des mois pour voir leur demande étudiée. En décembre 2017, la campagne inter associative *Open The Islands!* (Ouvrez les îles!) a permis de forcer la main aux autorités grecques qui ont transféré des milliers de personnes vers le continent. Malgré ce succès ponctuel, l'arrivée de nouvelles personnes a reproduit les mêmes effets⁷⁷.

En Hongrie, les zones de transit à la frontière avec la Serbie, seul lieu où il est possible de déposer une demande d'asile, sont de véritables prisons. Leur construction et les règles de fonctionnement appliquées relèvent en effet plus du système carcéral que de lieux d'accueil. Entourées de barbelés, surveillées en permanence par des forces de police et des systèmes de surveillance et situées dans des lieux isolés et cachés, les demandeurs et demandeuses d'asile qui y sont enfermées ne peuvent y circuler librement. Les personnes sont confinées à des espaces fermés, comprenant des containers de 13 m², équipés de douches et de toilettes, composés de cinq lits chacun et une cour. La zone est également équipée d'une buanderie, d'une « salle commune » ainsi que d'une salle de jeux pour les enfants. L'accès aux soins et à un médecin se fait dans le cadre de transferts dans des centres de soins locaux, sous escorte et menottés, même si cette pratique s'est arrêtée dernièrement suite aux fortes mobilisations des personnes détenues. Les acteurs de terrain intervenant dans ces lieux relèvent l'augmentation des troubles psychologiques, des syndromes de dépression liés à l'enfermement permanent, voire certains cas de tentatives de suicide.

75. Direction interdépartementale de la police aux frontières, *Bilan 2017 de la lutte contre la délinquance et l'insécurité*, 2018.

76. Migreurop, *Carte des camps*, 26 octobre 2016.

77. Human Rights Watch, *Grèce : 13 000 migrants toujours bloqués sur des îles*, 6 mars 2018.



Poste de la police aux frontières de Pont Saint-Louis à Menton, novembre 2017. © Agnes Lerolle

Alors que la fondation Cordelia, forte de 25 ans d'expérience de soutien psychologique, s'est vue refuser l'autorisation d'intervenir dans les zones de transit, aucun suivi psychologique officiel n'y était prévu. Deux années de plaidoyer des ONG et du HCR ont finalement contraint les autorités à organiser la venue, une fois par semaine, d'un-e psychiatre et d'un-e psychologue. En 2017, plus de 2 100 personnes ont été détenues dans ces lieux⁷⁸.

Les associations se sont vues refuser l'accès aux locaux de la PAF à Menton, entravant ainsi le droit de regard de la société civile.

À la frontière franco-italienne, les autorités françaises font également usage de l'enfermement la nuit et refoulent les personnes migrantes dès le lendemain, en raison du refus des autorités italiennes de réadmettre sur leur territoire les personnes de 19 h à 8 h du matin, officiellement faute d'effectifs. Par ailleurs, il n'y a pas de liaisons ferroviaires après minuit. Depuis 2015, les locaux de la PAF à Menton sont ainsi utilisés sans base légale pour la détention de personnes migrantes. De nombreux témoignages d'observateurs locaux et d'exilé-e-s, mais également les propos de policiers et des policières, permettent de relever des conditions d'enfermement indignes : détention pouvant durer jusqu'à treize heures d'affilée dans une petite pièce dépourvue de chauffage et de matelas, absence de nourriture et de soins médicaux. Par ailleurs, aucune information n'est délivrée aux personnes quant à leurs droits. Des personnes exilées ont rapporté des comportements brutaux, physiques et verbaux de la part des forces de police. Les associations se sont vues refuser l'accès à ce lieu, entravant ainsi le droit de regard de la société civile. Seul-e-s les parlementaires s'étant rendu-e-s sur place ont pu visiter les lieux, comme le prévoit leur mandat, mais pas les journalistes qui les accompagnaient (à l'exception d'un média pour une visite). Plusieurs témoignages font également état de privation de liberté des personnes migrantes dans les locaux de la PAF de Montgenèvre, à quelques kilomètres de Briançon. Saisi par les associations ayant constaté ces pratiques, le Conseil d'État a refusé de sanctionner l'État malgré les nombreuses preuves versées au dossier, estimant que les autorités pouvaient détenir

ces personnes à la frontière jusqu'à quatre heures. Ce faisant, il a préféré esquiver en précisant qu'il appartenait aux personnes concernées de saisir la justice individuellement pour que les violations constatées soient sanctionnées⁷⁹, ce qui est illusoire en pratique, les personnes étant ensuite refoulées en Italie. Côté frontière franco-espagnole, le recours à l'enfermement des personnes étrangères interpellées à la frontière n'est pas nouveau. En effet, les CRA situés dans le quart sud-ouest du pays sont utilisés en grande partie pour priver de liberté ces personnes, qu'elles aient été interpellées à l'entrée en France ou en train de regagner l'Espagne. La volonté de remplir ces centres de rétention et de répondre à des objectifs chiffrés mène à des situations absurdes où des personnes qui quittent le territoire français et avaient un billet pour le faire, se retrouvent enfermées en France⁸⁰. Par ailleurs, les observateurs locaux notent que des personnes peuvent être enfermées à la frontière quelques heures le temps d'être renvoyées vers l'Espagne, mais les conditions de cet enfermement restent opaques. Depuis 2015 et le rétablissement des contrôles aux frontières internes, ces pratiques se sont accentuées, les forces de l'ordre ayant plus d'effectifs dévolus à ces contrôles et de moyens légaux et temporels à leur disposition.

78. Asylum Information Database, *Country report: Hungary*, 28 février 2018.

79. Communiqué de presse inter associatif, *Le Conseil d'État refuse de condamner les pratiques illégales de la police aux frontières à Menton*, 7 juillet 2017.

80. Dans un livre témoignage, un ancien chef de service de la PAF des Pyrénées-Orientales dénonce l'absurdité d'une « politique du résultat et système de prime qui incitent la PAF à gonfler ses statistiques, perdant son temps et son énergie dans une course aux chiffres ». Il évoque notamment des objectifs chiffrés en termes d'interpellation et des pratiques consistant à interrompre le voyage de personnes rentrant dans leur pays, ou encore à détourner le principe des réadmissions immédiates en les faisant traîner et durer plus de quatre heures afin de les transformer en réadmissions Schengen et pouvoir ainsi les comptabiliser en éloignement. Jean-René Augé, *Les faux chiffres de l'immigration clandestine dans les Pyrénées Orientales*, Roussillon Editions, 2017.

2.3 BRUTALITÉ ET PRÉCARISATION EN ZONE FRONTALIÈRE: DES EXILÉ·E·S DE PLUS EN PLUS VULNÉRABLES

Des personnes migrantes maintenues dans des conditions de vie indignes

Le blocage aux frontières et l'impossibilité pour les personnes migrantes de continuer leur parcours à un moment donné mènent à la formation de campements informels, aussi appelés « jungles » (à Calais, suite à l'appellation « jangal », la forêt en persan, par les exilé·e·s présent·e·s) ou bidonvilles. Situés près d'endroits stratégiques sur le parcours migratoire,

De manière cyclique, les campements sont évacués, démolis, se forment et disparaissent puis réapparaissent ailleurs.

souvent proches de points frontaliers, ces campements sont généralement caractérisés par la précarité, l'instabilité et l'insalubrité qui y règnent. Immeubles et maisons abandonnées, bois, forêts, collines, parcs servent de refuges, plus ou moins temporaires, à des groupes de personnes exilées bloquées dans leurs déplacements. Pour les personnes en migration, ces lieux sont souvent une manière de refuser de se soumettre aux dispositifs de contrôle mis en œuvre dans les lieux d'hébergement officiels. Au gré des agendas politiques des autorités locales et nationales qui décident de manière cyclique de les ignorer ou de les évacuer et démolir, ces campements se forment et disparaissent puis réapparaissent ailleurs. L'exemple des campements de Calais en est sûrement la meilleure illustration.

Depuis la fermeture de la frontière entre la France et l'Italie, des milliers de personnes ont été forcées d'attendre à Vintimille de trouver les moyens de continuer leur route. Plusieurs dispositifs ont été ouverts depuis 2015 par les autorités italiennes, notamment le centre humanitaire de la Croix Rouge situé à quelques kilomètres du centre ville, pour héberger les hommes exilés et depuis l'été 2017 également les familles, femmes et mineur·e·s isolé·e·s. Toutefois, nombreux sont celles et ceux qui ont refusé de s'y rendre en raison de la prise d'empreintes à l'entrée du camp, de la présence de la police italienne, de la situa-

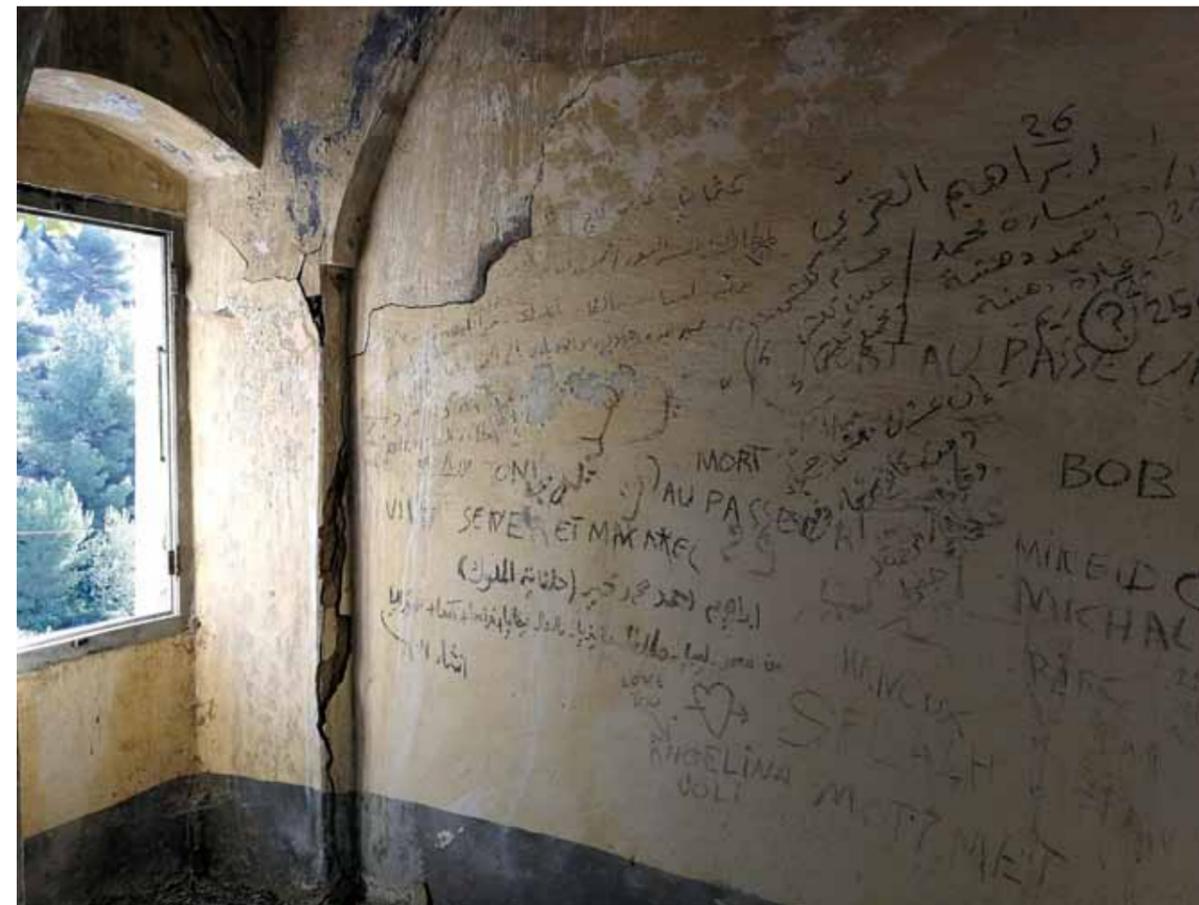
tion géographique (à quatre kilomètres du centre ville) et des conditions de vie à l'intérieur du lieu (absence de sécurisation des espaces pour les femmes et les mineur·e·s, aucun lieu de vie, etc.). Les familles, les femmes seules et les mineur·e·s présent·e·s à Vintimille dépendent uniquement de l'action des ONG pour un accompagnement spécifique. L'église San Antonio qui, depuis 2015, a hébergé, nourri et accompagné des dizaines de milliers de personnes exilées, a arrêté cet accueil en août 2017 à la demande de la mairie. Au gré des arrivées, des campements plus ou moins organisés se sont formés sous les ponts de la rivière La Roya ou sur des parkings, laissant les migrant·e·s largement dépendant·e·s des maraudes en soirée pour leurs besoins de base (nourriture, eau, hygiène et premiers soins) et plus facilement sous emprises.

En Serbie, dans ce contexte de renforcement des frontières avec l'Europe et de pratiques massives de *pushbacks*, les lieux d'attente, déjà nombreux avant les événements de 2015, se sont multipliés. À Subotica, à quelques kilomètres de la frontière hongroise, de nouveaux campements informels ont vu le jour dans des maisons abandonnées, dans les bois ou dans les bâtiments d'anciens magasins à la frontière. Les personnes qui s'y trouvent vivent dans un état de dénuement total, très souvent malades au vu des conditions de vie et d'hygiène. Tentant régulièrement le passage vers l'Europe et violentées par la police, elles reviennent le soir dans ces campements, encore plus fragilisées. Les personnes que nous avons rencontrées dans les bois de Subotica portaient toutes sur leurs visages les traces de la violence d'un parcours semé d'embûches. L'une d'elles a expliqué qu'elles attendaient des températures meilleures pour tenter à nouveau le passage, ne pouvant supporter à la fois la violence de la police hongroise, le froid et la boue. De nombreux autres campements existent ou ont existé entre 2015 et aujourd'hui en Serbie, à l'image de la *White House*, véritable bidonville en plein Belgrade où plus d'un millier de personnes ont vécu jusqu'à leur expulsion en mai 2017⁸¹.

Des parcours de migration marqués par une violence omniprésente

La violence est partout dans les témoignages des personnes exilées sur leur parcours migratoire. Elle prend des formes variées et s'aggrave. Au-delà de la

81. Voir le reportage photo et écrit d'Adrian Foucher et Simone Peyronel, *Sur la Route des Balkans : les effets néfastes des politiques anti-migratoires européennes*, Noria, 20 février 2018.



Inscriptions laissées par des exilé·e·s de passage dans une maison abandonnée à la frontière franco-italienne, novembre 2017.
© Emilie Pesselier

violence symbolique et physique qu'impliquent des frontières militarisées, électrifiées et surveillées, au-delà de la violence des conditions de vie indignes, les personnes migrantes sont également victimes de violences par les différents acteurs qu'elles rencontrent en route, qu'ils soient représentant·e·s des autorités, habitant·e·s des lieux traversés ou encore compatriotes. Celles passées par la Libye ont pratiquement toutes connu l'horreur ainsi que le dénoncent de nombreuses organisations et institutions⁸². Victimes d'un réseau de complicités entre autorités libyennes, gardes-côtes, milices et passeurs, qui parfois se confondent, des dizaines de milliers de personnes sont torturées, violées, enfermées, vendues comme esclaves et parfois exécutées de façon sommaire. Alors que les responsables européens et italiens ne peuvent ignorer ces violations, les réponses qu'ils apportent face à l'indignation d'une partie de l'opinion publique montrent que la priorité reste la mise à l'écart des migrant·e·s, quel qu'en soit le prix à payer.

En effet, les mesures annoncées par l'UE et les responsables européens pour favoriser « l'évacuation » des migrant·e·s de Libye, via le Niger notamment, afin de bénéficier des programmes de réinstallation du HCR ou de retour « volontaire » de l'OIM, paraissent bien dérisoires face aux moyens – bien plus importants – dégagés pour empêcher les personnes migrantes de rejoindre l'Europe depuis la Libye⁸³. Sur toute la route des Balkans, et plus particulièrement aux frontières, les personnes exilées font l'objet de pratiques violentes des forces de police. À la frontière serbo-hongroise, de nombreux témoignages et observations révèlent que les pratiques de *pushbacks*

82. De nombreux reportages médias de la chaîne CNN ou de rapports d'associations (par exemple Amnesty International) et d'organismes de l'ONU ont documenté les violations systématiques des droits des personnes migrantes en Libye.

83. Rapport inter associatif La Cimade, Loujna Tounkaranké, Migreurop, *Chronique d'un chantage – Décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union européenne*, décembre 2017, p. 31.

sont accompagnées d'actes de violence terribles (passage à tabac, humiliations et insultes, morsures de chien, gaz lacrymogènes, etc.) ainsi que de racket systématique perpétrés par les forces de police et militaires hongrois ou les membres des groupes paramilitaires hongrois auto-organisés⁸⁴. Selon les équipes médicales de MSF qui accueillent des mineurs et jeunes adultes à Belgrade, près de trois quarts de ces derniers ont rapporté avoir été violentés aux frontières serbes, la majorité d'entre eux pointant les forces de police des pays de l'UE comme responsables (Bulgarie, Hongrie, Croatie⁸⁵). Malgré plus de 50 plaintes déposées pour abus et violences à la frontière, seuls deux membres des forces de l'ordre hongroises ont reçu une amende jusqu'à présent⁸⁶. Par ailleurs, alors que l'agence Frontex présente en Hongrie est informée depuis 2015 de ces violations systématiques des droits fondamentaux suite aux nombreuses alertes des ONG, du Conseil consultatif de l'agence ainsi que de l'Officier aux droits fondamentaux, aucune mesure spécifique n'a été prise jusqu'à maintenant pour suspendre ses activités dans la zone et ainsi dénoncer ces pratiques. L'agence, en accord avec la Commission, justifie sa présence sur place en affirmant que les membres déployés sous sa responsabilité ne sont pas mis en cause⁸⁷.

Sur les routes de l'exil et plus particulièrement aux points de blocage et d'attente, les femmes et les enfants sont tout particulièrement vulnérables, exposé·e·s à des violences, à l'exploitation et au harcèlement sexuel. Si ces personnes ne sont pas toujours visibles sur les campements et lors du passage de personnes extérieures (journalistes, maraudes, etc.), cela ne signifie pas qu'elles ne sont pas présentes. Aujourd'hui, selon le HCR, près de 32 % des personnes qui arrivent sur les côtes européennes sont des femmes ou des enfants. Lorsque celles-ci et ceux-ci sont bloqué·e·s dans des lieux sans protection, ils et elles sont plus facilement la cible de réseaux d'exploitation sexuelle et de violences.

Des politiques qui tuent : encore et toujours des mort·e·s et des disparu·e·s

L'augmentation du nombre des personnes mortes et disparues aux frontières européennes est une des conséquences les plus dramatiques des politiques de fermeture des frontières. Ce chiffre n'a cessé de s'accroître au fur et à mesure de la multiplication des systèmes de surveillance et de blocages aux frontières, soulignant la contradiction notoire dans l'argumentaire de nombreux responsables politiques du sauvetage de vies par le renforcement des contrôles. Au

contraire, le risque est aggravé par le changement de routes que ces politiques provoquent : les nouvelles voies de passage sont toujours plus longues et plus risquées.

Depuis le début des années 1990, plus de 40 000 hommes, femmes et enfants ont perdu la vie aux frontières européennes. La Méditerranée, pourtant plus surveillée que jamais, s'est transformée en un immense cimetière : en 2016, plus de 5000 personnes



Photographie de Blessing, encore adolescente au Nigeria, décédée à la frontière franco-italienne le 5 mai 2018. © Mediapart

y sont mortes ou disparues. Depuis la fin de l'année 2017, l'UE se félicite de la baisse du nombre de mort·e·s en Méditerranée alors que des centaines de personnes migrantes meurent de plus en plus loin, dans le désert ou les prisons libyennes, en raison des mesures européennes destinées à bloquer les personnes migrantes au sud de la Méditerranée. Le 13 mars 2018, l'ONG espagnole Proactiva Open Arms a été témoin de la mort de Segen, jeune érythréen de 22 ans, sauvé en mer alors qu'il fuyait la Libye. Quand il a été débarqué à Pozzallo en Italie, il pesait 35 kg pour 1,70 m. À l'arrivée, il est décédé des conséquences de la torture subie lors de sa détention de 19 mois en Libye⁸⁸.

Sur la route des Balkans, de la Turquie à l'Autriche, à Calais, mais également à la frontière entre la France et l'Italie, les personnes en migration qui perdent la vie

sont nombreuses. Les causes des décès sont diverses (froid, noyade, suicide, électrocution, meurtre, accident routier, etc.) mais elles sont toutes en lien avec l'impossibilité d'avancer dans leurs parcours. Depuis 2015, une vingtaine de personnes migrantes, dont plusieurs mineures, sont mortes à la frontière franco-italienne, comme ce fut le cas de Milet début octobre 2016, jeune Érythréenne de 17 ans, percutée par un poids lourd dans un tunnel entre Vintimille et Menton. Ses obsèques ont été célébrées par l'évêque de San Remo en l'église de San Antonio à Vintimille, où elle avait dormi la veille de sa mort. Grâce aux dons des nombreuses personnes venues lui rendre hommage, le corps de Milet a été rapatrié à Asmara en Érythrée. Il est toutefois rarement possible de mettre des noms à chacun·e des mort·e·s aux frontières. Plusieurs collectifs de citoyens et de citoyennes tentent de documenter ces décès au cours de l'exil, pour ne pas oublier que les politiques migratoires tuent encore et toujours⁸⁹ et que derrière les chiffres des personnes disparues aux frontières, des familles demeurent dans l'incertitude et sans soutien de leur pays (dont beaucoup ont criminalisé la sortie irrégulière du territoire), ni des États européens.

89. Par exemple, *Calais Migrant Solidarity* recense précisément les personnes mortes et disparues à la frontière nord de la France et de la Belgique vers le Royaume-Uni. Plus de cinquante personnes migrantes ont perdu la vie sur le littoral nord depuis début 2015. Le site italien *Open Migration* a également publié une série d'articles documentés sur les morts aux frontières nord de l'Italie.

IDENTIFICATION DES MIGRANT·E·S DÉCÉDÉ·E·S : QUAND LES ÉTATS NE PRENNENT PAS LEURS RESPONSABILITÉS

Selon le cadre juridique international « les êtres humains ont le droit de ne pas perdre leur identité après la mort⁹⁰ ». Pourtant, la plupart des 18 000 hommes, femmes et enfants décédés ou portés disparus en Méditerranée depuis 2010 resteront à jamais anonymes⁹¹. D'une part, car plus de 70 % des corps des victimes ne sont pas récupérés⁹², d'autre part car il n'existe pas de procédure systématique et harmonisée d'identification des corps des personnes décédées et de collecte d'information sur les personnes disparues. Pourtant, lorsqu'un drame touche des Européen·ne·s telles qu'une catastrophe naturelle, un attentat ou un crash aérien, les États sont en mesure de déployer des dispositifs sophistiqués pour récupérer les corps des victimes et les identifier. Des procédures permettent de guider les États et systématiser l'archivage des données⁹³. Des cellules de crises sont créées pour informer les familles des victimes. Et rapidement, au-delà des chiffres, des noms, des visages, des histoires de vie sont relayées par les médias, contribuant à rendre tangible la réalité du drame. Rien de tel n'existe pour les personnes en migration.

En dehors de rares protocoles spécifiques mis en œuvre notamment en Italie⁹⁴, la procédure standard appliquée est une enquête criminelle visant à rechercher les coupables. Les États ne font pas de l'identification des personnes décédées une priorité. Lorsque les autorités entendent les personnes survivantes d'un naufrage, souvent seuls témoins, c'est généralement pour identifier les « passeurs », pas les victimes. Celles-ci demeurent sans nom et les familles, livrées à leur sort, n'ont aucun moyen clairement identifié de saisir directement les États pour obtenir des informations sur la disparition d'un proche.

90. Interpol, *Résolution n° AGN/65/RES/13, Identification des victimes de catastrophe*, octobre 1996.

91. HCR, *Mediterranean situation, operational portal*.

92. En 2017, 74,6 % des corps des victimes n'ont pas été récupérés. HCR, *Europe, Dead and missing at sea*, janvier 2015-décembre 2017.

93. Interpol, *Guide sur l'identification des victimes de catastrophe*, 2009.

94. Concernant les naufrages des 3 et 11 octobre 2013.

84. De nombreux rapports, articles et vidéos dénoncent les violences perpétrées par les forces gouvernementales et paragonnementales contre les personnes migrantes. MSF, le HHC et le collectif Fresh Response ont largement documenté ces pratiques à la frontière serbo-hongroise.

85. Médecins Sans Frontières, *Serbia - Games of Violence*, octobre 2017.

86. HHC, *Two Years After*, septembre 2017, p. 5.

87. Ces documents sont accessibles en ligne sur la [plateforme AsktheEU.org](http://plateforme.AsktheEU.org)

88. Internazionale, *La guardia costiera libica minaccia l'ong Proactiva Open Arms*, 16 mars 2018.

03

Résistances envers et contre tout

Alors que partout s'érigent des murs et se généralisent des violations des droits des personnes exilées, des citoyens et citoyennes se mobilisent avec elles pour organiser l'accueil et se réclamer d'une autre Europe. Face aux discours sécuritaires attisant les peurs et faisant le jeu des extrêmes, des résistances se construisent et s'inventent à Budapest, Briançon, Milan ou Lesbos. Celles-ci donnent à voir des territoires où foisonnent les initiatives de soutien et d'accueil des personnes exilées. Or, loin d'avoir disparu, le délit de solidarité est revenu en force sur le devant de la scène en France et ailleurs en Europe : discours criminalisant les actions de la société civile, mesures répressives, poursuites et condamnations de solidaires, etc. Trop souvent, les autorités tentent d'enrayer la solidarité au lieu de l'encourager.



Après une maraude au col de Montgenèvre, douze jeunes migrants secourus partagent un repas au Collectif refuge solidaire (CRS), Briançon, décembre 2017. © Jean Larive / MYOP

3.1 AUX QUATRE COINS DE L'EUROPE ET DE LA MÉDITERRANÉE, LA SOLIDARITÉ N'ATTEND PAS LES ÉTATS

Construire l'hospitalité

Les mouvements de résistances et de solidarités autour de la migration existent depuis de nombreuses années et mènent un travail de terrain titanesque pour défendre l'accès effectif aux droits pour tous et toutes. Bien souvent, ces initiatives viennent également pallier les défaillances des États dans l'accueil et la prise en charge des personnes en migration. Partout en Europe, des associations locales et nationales mais également des individus mettent en place des initiatives de solidarité : maraudes, hébergements citoyens, permanences juridiques, cours de langues, campagnes de sensibilisation, soutiens à l'insertion professionnelle et sociale, etc. Le site Sursaut citoyen recense plus d'un millier d'initiatives solidaires dans toute la France et se propose de rendre visibles ces associations, collectifs, citoyens et citoyennes qui refusent les politiques de fermeture des frontières et de remise en cause permanente des droits des exilé-e-s⁹⁵. Face à la fermeture de la frontière franco-italienne et

l'arrivée dans leur vallée de personnes exilées exténuées et vulnérables, les membres de l'association Roya citoyenne se sont mobilisé-e-s depuis 2015. Particulièrement médiatisé, l'accueil des exilé-e-s chez l'agriculteur Cédric Herrou s'est organisé pour leur permettre un temps de répit avant de continuer leur périple, mais aussi afin d'obtenir des informations sur leurs droits.

En Hongrie, le passage de plusieurs centaines de milliers de personnes en quête de protection et souhaitant en majorité rejoindre l'Europe de l'Ouest et du Nord a eu pour conséquence l'émergence d'initiatives solidaires plus ou moins nouvelles : à Szeged, à la frontière serbo-hongroise, un collectif de citoyens et de citoyennes s'est spontanément organisé pour distribuer des repas chauds et des vêtements aux exilé-e-s. Plus d'une centaine de personnes ont pris part aux maraudes et les dons ont afflué de toute la Hongrie. À Subotica, de nombreuses initiatives ont émergé pour apporter un soutien humanitaire et médical aux personnes bloquées côté serbe. À Budapest, le collectif Migszol Budapest, composé de personnes

95. Voir la carte des initiatives solidaires : sursaut-citoyen.org

MOBILISATIONS EN HONGRIE AUTOUR DU PROCÈS FANTOCHE D'AHMED H.

En septembre 2015, Ahmed H, Syrien résidant à Chypre, se trouvait en Serbie pour accompagner ses parents, ces derniers fuyant la Syrie et n'ayant pas obtenu de visa pour rejoindre légalement les membres de leur famille en Allemagne. Arrivés à la frontière serbo-hongroise le jour de l'entrée en vigueur de la loi condamnant l'entrée irrégulière sur le territoire, Ahmed et sa famille prennent part à une manifestation spontanée réprimée par les forces de police hongroises. Onze personnes, choisies plus ou moins au hasard dans la foule, dont Ahmed et ses parents, ont été arrêtées et poursuivies. La plupart ont été condamnées à des peines allant d'un à deux ans de prison et Ahmed, considéré comme meneur, a été condamné à dix ans de prison pour acte de terrorisme après plus d'un an de procédure.

Le groupe de soutien Free the Röske 11 a tenté de mobiliser l'opinion publique hongroise et internationale sur le cas d'Ahmed. Une révision du procès a été obtenue, le juge d'appel ayant reconnu que le procès avait été inéquitable (par exemple, seuls les témoignages des policiers avaient été pris en compte). Le Parlement européen s'était rangé à cette conclusion dans une résolution de 2017⁹⁶. De nouvelles audiences ont mobilisé en janvier 2018 une vingtaine de jeunes personnes européennes, hongroises et des représentantes d'associations, mais seulement une agence de presse allemande s'est déplacée. La télévision hongroise, quant à elle, était omniprésente, diffusant en boucle des images d'Ahmed entravé aux pieds et aux mains dans le

tribunal ainsi que des gros plans sur les visages de ses soutiens.

Les quelques Hongrois-e-s qui soutiennent Ahmed ont largement été stigmatisé-e-s: interdiction de rendre visite à Ahmed en prison, visite de la police sur leurs lieux de travail, diffamation dans les médias, etc. Face au courage de ces citoyens et de ces citoyennes, la démesure des moyens employés, tant par les médias que par les autorités et le parti du premier ministre, est éclatante. Le faisant passer aux yeux de l'opinion publique pour un dangereux terroriste, Ahmed H incarne le prétexte à toutes les mesures anti-migration mises en place par l'État hongrois⁹⁷.

Si, trois semaines avant les élections législatives, la justice a échoué à prouver son indépendance, prononçant le 14 mars 2018, après une audience expéditive, une condamnation de sept ans de prison et dix ans d'interdiction du territoire, le comité Free The Röske 11 reste mobilisé pour accompagner Ahmed dans la procédure d'appel, intentée par les deux parties⁹⁸.

96. [Résolution du Parlement européen du 17 mai 2017 sur la situation en Hongrie](#), voir le considérant I.

97. Dans le cadre d'une des consultations publiques organisées par les autorités hongroises, Ahmed H. a même été l'objet d'une question de l'un de ces sondages. Il a porté plainte contre les autorités. [Les sondages peuvent être consultés sur le site \[abouthungary.hu\]\(http://abouthungary.hu\) des autorités pour promouvoir leurs politiques et positions \(voir question 5\).](#)

98. Mobilisations du collectif à retrouver sur freetheroske11.weebly.com

étrangères et hongroises, mène depuis plusieurs années un travail de documentation de la situation des personnes migrantes et de mobilisation pour faire entendre la voix des personnes exilées, bien souvent rendues invisibles en Hongrie. D'autres organisations plus anciennes, parfois hongroises comme le HHC, ou internationales comme Human Rights Watch ou Amnesty International, continuent de rendre visibles les violations des droits des personnes, notamment exilées, en Hongrie.

À divers endroits d'Europe, des collectivités locales ont rejoint le réseau des « villes-refuge » en affirmant qu'elles seraient à la hauteur de l'accueil et en rappen-

lant aux autorités nationales leurs obligations. Pour exemples, la ville de Grande-Synthe où le maire Damien Carême a impulsé la création d'un camp en dur, et Barcelone où une manifestation a rassemblé plus de 160 000 personnes en février 2017. Toutefois, certaines municipalités ont parfois usé de cette appellation en pratiquant en parallèle des stratégies opposées : évacuation violente de camps informels, centres d'accueil où l'identification est obligatoire, etc.⁹⁹

99. Migreurop, *Atlas des migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires*, Armand Colin, 2017, p. 156-158.



Cordée solidaire au col de l'Échelle le 18 décembre 2017. © Jean Larive / MYOP

Des exilé-e-s et leurs familles en lutte

Les politiques migratoires traitent depuis plusieurs décennies les personnes migrantes comme des objets passifs plutôt que des sujets pleinement conscients de leurs projets et porteurs de revendications. Les images et les termes utilisés par la plupart des médias et des responsables politiques – « flux migratoires », « crise des réfugiés », « afflux massif », « risque migratoire » – contribuent à dépersonnaliser les personnes étrangères, voire à les déshumaniser. Pourtant, face aux politiques répressives des États et aux tentatives récurrentes de les rendre invisibles, les personnes en migration s'organisent pour faire entendre leurs voix, réclamer leurs droits et demander un changement des politiques migratoires.

En juin 2015, un groupe d'une centaine d'exilé-e-s refoulé-e-s de France vers l'Italie a décidé de s'installer sur les rochers, entre la mer et le poste frontière de Menton-Saint-Ludovic, et de manifester leur intention de ne pas quitter les lieux avant qu'une solution ne soit trouvée pour leur permettre de passer la frontière. Au fil des jours, des citoyens et citoyennes solidaires, françaises et italiennes, sont venus apporter leur soutien et jusqu'au démantèlement du camp fin

septembre, de nombreuses manifestations et actions ont eu lieu pour dénoncer la fermeture de la frontière¹⁰⁰. À l'autre bout de l'Europe, c'est une Marche de l'Espoir qui a été initiée le 4 septembre 2015 par des centaines de personnes exilées bloquées pendant plusieurs jours à la gare de Keleti dans la capitale hongroise, suite à l'interruption du trafic ferroviaire international, pour rejoindre Vienne à pied depuis Budapest. Soutenue par des collectifs citoyens, la marche a permis de faire bouger les autorités hongroises, qui ont finalement mis en place des bus jusqu'à la frontière autrichienne pour transporter les exilé-e-s. De nombreux autres exemples de résistances des personnes migrantes existent et contribuent à rendre audibles des luttes trop souvent réprimées.

Les familles se mobilisent aussi, même si elles ne sont pas toujours visibles. Au sud de la Méditerranée, en Tunisie, en Algérie ou encore au Maroc, les familles de personnes mortes ou disparues en mer sont nombreuses à revendiquer un « droit de savoir ». Peu entendues, elles continuent pourtant à se mobiliser

100. Pour un retour complet sur cette expérience de camp autogéré à la frontière, voir Daniel Trucco, *L'Expérience du Presidio No Borders à Vintimille, été 2015*, janvier 2016.

pour obtenir des réponses quant au sort de leurs proches disparus¹⁰¹, mais également pour dénoncer le nombre croissant de naufrages en Méditerranée, conséquence de politiques migratoires toujours plus répressives.

Des initiatives solidaires pour pallier les manquements des États

Tandis que les États européens concentrent leurs forces, dont leurs financements, sur la surveillance des frontières, des organisations humanitaires comme MSF ou SOS Méditerranée assurent une grande partie des sauvetages en Méditerranée¹⁰². Plusieurs de ces initiatives solidaires ont émergé suite à l'arrêt, en novembre 2014, de l'opération italienne *Mare Nostrum* qui visait principalement le sauvetage. Elles sont l'initiative d'associations, mais aussi de citoyens et de citoyennes, avec l'objectif clair de secourir directement les personnes migrantes en détresse en Méditerranée. Le coût d'une journée de

Ces initiatives, financées pour la plupart exclusivement par des fonds privés, démontrent l'intérêt des personnes à soutenir des actions concrètes de sauvetage.

sauvetage en mer est important, s'élevant par exemple jusqu'à 11 000 euros par jour pour le bateau l'Aquarius de SOS Méditerranée. Ces initiatives, financées pour la plupart exclusivement par des fonds privés, démontrent l'intérêt des personnes à soutenir des actions concrètes de sauvetage. Au premier semestre 2017, les ONG ont assumé à elles seules 35 % des opérations de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée centrale¹⁰³. Certain·e·s militant·e·s se mobilisent aussi à distance pour sauver des vies. Le réseau Alarm Phone a mis en place fin 2014 un numéro de téléphone disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, afin de conseiller les personnes en détresse en Méditerranée et donner l'alerte aux autorités et organismes concernés. La ligne téléphonique fonctionne grâce à des bénévoles présent·e·s dans plusieurs pays¹⁰⁴.

À la frontière franco-italienne, des actions de la société civile ciblant les autorités, l'opinion publique ou encore les tribunaux ont permis de dénoncer la violation des

droits des personnes migrantes et de donner l'alerte sur une situation de plus en plus dégradée. Parmi de nombreuses actions, la cordée solidaire organisée par le collectif Tous Migrants à Briançon a réuni pendant deux jours, en décembre 2017, un grand nombre d'acteurs médiatiques, politiques et associatifs afin d'échanger sur la situation, les emmener aux cols pour une marche solidaire et envisager des solutions pour un accueil digne¹⁰⁵. Par ailleurs, les opérations d'observations et de contentieux à la frontière et de contentieux, réalisées par des associations et avocat·e·s venus de France et d'Italie entre Menton et Vintimille en février et mars 2018, ont été l'occasion de prouver une fois de plus, le non-respect par les autorités françaises des droits des personnes souhaitant franchir la frontière, qu'elles soient mineures ou en quête de protection. Grâce à ces actions frontalières, le tribunal administratif de Nice a suspendu les décisions de refus d'entrée opposées à 19 mineurs isolés, les considérant comme « entachés d'une illégalité manifeste ». Suite à ces condamnations, les associations ont pu s'assurer que les mineurs étaient effectivement pris en charge sur le territoire français, ce qui aurait pourtant dû être le cas dès le départ.

3.2 EN FRANCE, QUI A DIT QUE LE DÉLIT DE SOLIDARITÉ N'EXISTAIT PLUS ?

En France, dans le contexte de l'état d'urgence et du renforcement des contrôles aux frontières, depuis 2015, les poursuites judiciaires à l'encontre des personnes solidaires se multiplient. Elles visent à empêcher l'expression de la solidarité envers les personnes migrantes, qu'elles soient sans-papiers, réfugiées, perçues comme Roms, etc. Ces poursuites sont fondées sur des délits divers et nombreux, notamment

101. La coalition Boats 4 People a mené un travail de recherche de près de deux années sur les procédures d'identification des personnes décédées ou disparues en Méditerranée et a publié en mai 2017 un *Guide d'information pour les familles et leurs soutiens*.

102. Migreurop, *Atlas des Migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires*, Armand Colin, 2017, p. 142-143.

103. Communiqué de presse, *MSF reste engagée à sauver des vies en Méditerranée mais ne signera pas le « Code de conduite » proposé par l'Italie*, août 2017.

104. Alarm Phone est une initiative des réseaux Afrique Europe Interact, Welcome to Europe, Bordeline-Europe, Noborders Morocco, Forschungsgesellschaft Flucht & Migration, et Voix des migrants.

105. Le collectif Tous Migrants naît spontanément à l'automne 2015 pour « exprimer une indignation collective face à l'inaction politique vis-à-vis du drame humanitaire des migrants en Europe, de la Méditerranée jusqu'à Calais ». Depuis, le collectif a largement contribué à alerter l'opinion publique sur la fermeture de la frontière avec l'Italie et les pratiques illégales des forces de l'ordre envers les personnes migrantes.

DÉLIT OU SOLIDARITÉ ?

5
ANS DE
PRISON

C'est ce dont aurait pu écoper **Pierre-Alain Mannoni**, enseignant-chercheur niçois, pour avoir choisi d'emmener à l'hôpital trois jeunes Érythréennes blessées après leur traversée des Alpes.

650

Organisations associatives et syndicales ont signé le manifeste « **Pour en finir avec la délit de solidarité** » en 2017.

1104

C'est le nombre d'**initiatives de solidarité** avec les personnes migrantes recensées en France par le collectif Sursaut citoyen.

1473

C'est le nombre de **kilomètres** que vont parcourir des marcheurs et marcheuses solidaires, de Vintimille à Londres de mai à juillet 2018 pour dénoncer la politique de non-accueil de la France.

8
GARDES
À VUE

5
PERQUISITIONS

2
PROCÈS

1
DÉTENTION
ADMINISTRATIVE

1
MISE EN EXAMEN
AVEC CONTRÔLE
JUDICIAIRE TRÈS
RESTRICTIF

Pour **Cédric Herrou**, agriculteur de la vallée de la Roya depuis octobre 2016.

sur la base de textes sans rapport aucun avec l'immigration. Il peut s'agir d'intimidations envers ces personnes solidaires, mais parfois, malheureusement, également de condamnations.

La création d'immunités ou la fausse fin du « délit de solidarité »

En France, dès 2009, les associations de défense des droits humains et de soutien aux personnes étrangères dénonçaient le fait que le délit d'« aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière¹⁰⁶ », avait permis, au fil du temps, de sanctionner les « aidant·e·s » de personnes étrangères sans-papiers, agissant sans but lucratif. Il avait été introduit à l'origine par un décret de 1938 pour lutter contre les personnes faisant commerce du trafic et de l'exploitation des personnes étrangères. La mobilisation associative a abouti à plusieurs réformes successives, dont celle du 31 décembre 2012 pré-

sentée comme la « suppression » du délit de solidarité. Pourtant, il ne s'agissait que de préciser les cas spécifiques dans lesquels des immunités « humanitaires » s'appliqueraient. Ces immunités sont détaillées à l'article L622-4 du Cesda et sont extrêmement limitées : elles ne concernent que « l'aide au séjour irrégulier », mais pas l'aide à « l'entrée » ou à la « circulation » ; elles ne protègent que certains membres de la famille ou bien seulement les personnes dont l'action aura uniquement visé à « assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger » ou à « préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci¹⁰⁷ ». Ces immunités ont démontré leur insuffisance, puisque des personnes ayant manifesté leur solidarité

106. *Article L622-1* du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Cesda).

107. Pour une analyse juridique plus poussée de cet article de loi et de son évolution historique, voir : Serge Slama, « *Délit de solidarité : actualité d'un délit d'une autre époque* », in *Lexbase, La lettre juridique*, n° 695, 20 avril 2017.



Rassemblement du collectif Délinquants solidaires à Paris le 9 février 2017. © Rafael Flichman / La Cimade

avec des personnes étrangères sans titre de séjour continuent d'être inquiétées de diverses manières et le délit de solidarité, comme l'ont appelé les organisations mobilisées, n'a finalement jamais disparu.

Des prétextes variés pour réprimer la solidarité

L'augmentation des cas de poursuites et de condamnations de personnes agissant en solidarité avec des migrant·e·s en France, en particulier depuis 2015¹⁰⁸, concerne notamment celles et ceux qui viennent en aide aux exilé·e·s dans les régions frontalières (vallée de la Roya et Briançonnais, littoral Nord, etc.), mais également sur des campements, des bidonvilles ou dans des centres d'hébergement. Les chefs d'accusation invoqués pour intimider ou entraver l'action citoyenne de soutien aux personnes étrangères se sont diversifiés et se basent parfois sur des textes n'ayant aucun lien avec l'immigration : les délits d'outrage, d'injure et de diffamation, de rébellion ou violences à agent de la force publique ont par exemple été utilisés pour poursuivre des personnes présentes lors d'évacuations de bidonvilles ou participant à des manifestations. Le délit « d'entrave à la circulation

dans un aéronef » a été invoqué pour poursuivre des personnes qui se sont opposées à l'expulsion d'une personne étrangère, en refusant par exemple de s'asseoir ; le Code de la route pour verbaliser à outrance les conducteurs et conductrices stationnant près de camps de personnes migrantes pour apporter des dons ; le délit de faux et usage de faux pour intimider des personnes qui produisent des certificats d'hébergement ; etc.

Par ailleurs, les cas de poursuites contre des citoyens et citoyennes effectivement fondées sur le délit d'« aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière » se sont multipliés. Si les peines prévues par le Ceseda – cinq ans de prison et 30 000 euros d'amende – ne sont pas toujours prononcées, l'instrumentalisation d'une telle réglementation ne peut qu'avoir un effet dissuasif sur celles et ceux qui souhaiteraient apporter une aide à des personnes migrantes en difficulté et crée un climat d'intimidation généralisé. On peut citer le cas d'une professeure condamnée en appel à 1500 euros d'amende

108. Le Gisti tient à jour sur son site [la liste des cas de poursuites et éventuellement de condamnations portés à sa connaissance.](#)

pour avoir transporté deux personnes érythréennes en quête de protection à la gare d'Antibes, accusée d'avoir voulu les soustraire à un contrôle de police. Celui de Raphaël, 19 ans, condamné en octobre 2017 à trois mois de prison avec sursis pour avoir transporté quatre personnes étrangères dans la vallée de la Roya. Ou encore celui de Martine Landry, militante d'Amnesty International et de l'Anafé, actuellement accusée d'avoir facilité l'entrée de deux mineurs

Les cas de poursuites contre des citoyens et des citoyennes effectivement fondées sur le délit d'« aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière » se sont multipliés.

étrangers. En réalité elle n'a fait que les accompagner au poste de police à la frontière et signaler leur prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance.

En avril 2018, un nouveau pas a été franchi avec la détention provisoire de trois personnes solidaires. Celles-ci avaient été interpellées à Briançon alors qu'elles prenaient part à une manifestation pacifique, rassemblant personnes exilées et leurs soutiens d'Italie jusqu'en France, pour dénoncer la présence d'un groupuscule d'extrême-droite bloquant les personnes migrantes aux frontières. Elles sont poursuivies pour « avoir, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée irrégulière en France de plus d'une vingtaine d'étrangers, avec cette circonstance que les faits ont été commis en bande organisée », selon un communiqué du procureur de la République de Gap en date du 22 avril 2018, cité par la presse. Elles risquent selon la loi française jusqu'à dix ans de prison assortie de 750 000 euros d'amende. Relâchées après une semaine de prison, ces trois personnes, originaires de Suisse et d'Italie, ont été jugées le 31 mai 2018 et attendent la décision du tribunal.

Réformer la loi pour mettre réellement fin au délit de solidarité

Fin 2016, plusieurs organisations associatives et syndicales françaises se regroupaient au sein du collectif Délinquants solidaires et appelaient à la signature du manifeste *La solidarité, plus que jamais un délit ?* En quelques mois, ce texte a récolté le soutien de plus de 650 organisations locales et nationales, signe d'un

LORSQUE « LA DÉMARCHE D'ACTION MILITANTE » EXCLUT L'IMMUNITÉ HUMANITAIRE...

À la fin de l'été 2017, la cour d'appel d'Aix-en-Provence a rendu un jugement condamnant Pierre-Alain Mannoni, enseignant à Nice, à de la prison avec sursis pour avoir « facilité l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France ». Quelques mois plus tôt, Pierre-Alain Mannoni avait transporté entre Tende et Nice, trois jeunes femmes érythréennes dont une mineure, puis les avait hébergées chez lui au vu de leur état d'épuisement.

Alors qu'en première instance, le tribunal de Nice avait décidé d'accorder l'immunité humanitaire à Pierre-Alain Mannoni pour les faits reprochés, l'État avait fait appel de cette décision. En prenant le parti de condamner l'enseignant à une peine de prison symbolique, la cour d'appel livre une interprétation complètement différente de la loi. En effet, si la cour reconnaît qu'il n'y a eu aucune « contrepartie directe ou indirecte » à l'action, elle estime que son action ne visait pas à « assurer des conditions de vie dignes et décentes » ou à « préserver la dignité ou l'intégrité physique ». Par ailleurs, les juges soulignent que les actions en question s'inscrivaient de manière plus générale « dans une démarche d'action militante en vue de soustraire des étrangers aux contrôles mis en œuvre par les autorités pour appliquer les dispositions législatives relatives à l'immigration ». Pour ces raisons, la cour a conclu à l'impossibilité pour Pierre-Alain Mannoni de bénéficier de l'immunité humanitaire prévue par la loi. Une interprétation problématique, qui assimile solidarité et action militante en instrumentalisant cette dernière notion pour exclure le bénéfice d'immunités. Elle a pourtant suivi le même raisonnement dans le cas de Cédric Herrou, également poursuivi sur les mêmes bases législatives. La Cour de cassation, saisie notamment de ces deux cas, sera prochainement amenée à trancher sur cette interprétation.

ras-le-bol partagé des attaques répétées contre la société civile et les citoyens et citoyennes solidaires des personnes migrantes. Des journées d'action organisées en février 2017 à Lille, Paris et Nice ont permis de donner la parole à des « délinquant-e-s solidaires » et de répéter ce refus collectif d'être intimidé-e-s en permanence pour des actes de solidarité. Par ailleurs, devant les tribunaux de Paris, Boulogne-sur-Mer, Nice ou encore Aix-en-Provence, de nombreux soutiens se rassemblent à chaque procès pour accompagner les personnes poursuivies.

Les autorités nationales et européennes cherchent à décourager les initiatives solidaires par tous les moyens.

Les ajouts de diverses immunités législatives n'ayant pas permis de mettre fin au délit de solidarité, une vraie réforme reste à mener, pour clarifier le droit et garantir la protection des solidaires. La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) s'est prononcée en ce sens dans son avis intitulé *Mettre fin au délit de solidarité*, en préconisant la réécriture de l'article L622-1 pour y intégrer l'idée de « but lucratif¹⁰⁹ ». Ainsi, seules les personnes ayant facilité l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier dans un but lucratif pourraient être sanctionnées. Car sur ce point, la France applique une législation bien plus répressive que le droit européen qui permet aux États de ne pas punir les actions réalisées dans un but humanitaire (s'agissant de l'aide à l'entrée et au transit) ou sans but lucratif (s'agissant de l'aide au séjour). Le droit français est même contraire à cet égard au droit international dont l'esprit est de protéger les migrant-e-s en luttant contre les personnes qui « tirent un avantage financier » du passage « irrégulier¹¹⁰ ». Dans ce contexte, le collectif Délinquants solidaires a proposé en février 2018, une nouvelle définition du délit qui rejoint la proposition de la CNCDH. Il propose également de supprimer la possibilité de double peine (interdiction du territoire français) pour les personnes étrangères qui seraient elles-mêmes poursuivies pour avoir facilité l'entrée ou le séjour irrégulier d'une autre personne étrangère. Le collectif entend aussi protéger de toute sanction les personnes qui peuvent, dans le cadre habituel de leurs activités professionnelles (hôtellerie, transport, restauration, etc.), vendre leur service à des migrant-e-s dont elles n'ont pas à contrôler

les papiers¹¹¹. Ainsi, la vraie réforme à conduire doit clarifier les actes passibles de poursuites tout en restant conforme au droit de l'UE et avoir pour objectif de redonner son sens à l'article visé : lutter contre les réseaux de passeurs et l'exploitation subie par les personnes migrantes.

3.3 DES SOLIDARITÉS CRIMINALISÉES AILLEURS EN EUROPE

Au lieu d'encourager les divers mouvements et initiatives citoyennes de solidarité avec les personnes exilées qui construisent quotidiennement l'hospitalité en Europe, les autorités nationales et européennes cherchent à les décourager par tous les moyens : discours dénigrant l'action des ONG en mer, adoption en Hongrie d'une législation répressive destinée à mettre sous pression politique et financière les acteurs soutenant les personnes étrangères, attaques directes contre les individus engagés dans ces luttes, qu'ils soient européens ou exilés, etc. Ce sont autant de procédés mobilisés actuellement pour criminaliser les solidarités à l'œuvre.

Criminalisation des ONG de sauvetage en Méditerranée

Depuis fin 2016, les ONG intervenant en mer Méditerranée font l'objet d'attaques récurrentes de la part de la justice italienne, de personnalités politiques, de l'agence Frontex ou encore de l'extrême droite européenne au prétexte notamment, d'une présumée collusion des ONG avec les passeurs. Publiée en janvier 2017, une communication de la Commission européenne laisse entendre – sans les accuser directement – que les ONG de sauvetage faciliteraient le « travail » des passeurs en allant chercher les bateaux en détresse de plus en plus loin y compris dans les eaux territoriales libyennes¹¹². Si l'on en croit ces discours, l'action des ONG entraînerait donc l'augmentation des arrivées et des morts en mer. Pourtant, l'utilisation de canots et bateaux pneumatiques au lieu d'embarcations en bois plus solides, comme c'était le

109. Avis de la CNCDH, *Mettre fin au délit de solidarité*, 18 mai 2017.

110. *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée*, signée à Palerme le 12 décembre 2000.

111. Argumentaire du collectif Délinquants solidaires, *Pour mettre hors-la-loi le « délit de solidarité »*, 16 février 2018.

112. Commission européenne, *La migration le long de la route de la Méditerranée centrale. Gérer les flux migratoires, sauver des vies*, 25 janvier 2017.



Sauvetage par SOS Méditerranée dans les eaux internationales au large de la Libye, octobre 2017. © Anthony Jean

cas auparavant, a été soulignée par bien d'autres observateurs, y compris institutionnels, comme étant le résultat de l'opération EUNAVFOR Med, dont l'objectif est de saisir et détruire les bateaux (cf. partie 1.2). Début mai 2017, après plusieurs annonces et tentatives de poursuites en Italie contre les ONG de sauvetage en mer, les procureurs de Catane et Syracuse en Sicile ont reconnu qu'il n'y avait pas de lien entre les ONG et les passeurs et que cette hypothèse de travail ne reposait sur aucune preuve¹¹³. Cependant, les déclarations du procureur de Catane à la presse pendant plusieurs mois ont créé un réel climat de défiance vis-à-vis de l'action des ONG en mer. En juillet 2017, la Commission a demandé à l'Italie de rédiger un code de conduite des ONG menant des activités de recherche et de sauvetage en mer¹¹⁴. Ce document, établi en catimini, liste une série de dispositions auxquelles les ONG doivent se plier alors même qu'elles y répondaient déjà pour la plupart (interdiction d'intervenir dans les eaux libyennes, obligation de publier toutes leurs sources financières pour leurs activités en mer, interdiction d'envoyer des signaux lumineux, etc.). Ce procédé donne le sentiment que les ONG auraient été jusqu'à présent en

contact permanent avec des passeurs et auraient agi de manière irresponsable. Plusieurs organisations ont refusé de signer ce code, estimant que certaines dispositions, comme « la présence de policiers armés à bord et l'engagement demandé aux humanitaires de recueillir des preuves [sur les routes et les passeurs] seraient une entorse aux règles humanitaires fondamentales¹¹⁵ ». Aujourd'hui, les ONG intervenant en Méditerranée continuent de faire les frais de ces tentatives de dissuasion à l'instar de l'association espagnole Proactiva Open Arms, dont le bateau a été saisi et l'équipage poursuivi en mars 2018 : la justice italienne a finalement prononcé l'annulation de la saisie du navire, estimant que l'ONG avait réagi en état de nécessité. En mai 2018, il ne reste plus que deux bateaux d'ONG en Méditerranée.

113. Plateforme d'information sur l'asile (asile.ch), *Décryptage. Polémiques en Méditerranée : des clés pour comprendre*, juillet 2017.

114. Commission européenne, *La Commission européenne propose un plan d'action pour soutenir l'Italie, réduire la pression migratoire et renforcer la solidarité*, 4 juillet 2017.

115. *MSF reste engagée à sauver des vies en Méditerranée mais ne signera pas le « Code de conduite » proposé par l'Italie*, Communiqué de presse, MSF, août 2017.

En Hongrie, offensives contre la société civile

Depuis quelques années, diverses organisations de la société civile hongroise sont la cible de campagnes de diffamation par les autorités et voient leurs moyens d'action se réduire face à l'adoption de dispositions législatives répressives. Amnesty International ou encore le HHC ont été désignés « ennemis du pays » par les autorités, tandis que la plupart des structures et journalistes portant un discours critique sur les politiques mises en place deviennent la cible de campagnes de dénigrement. Une loi adoptée en avril 2017 oblige les ONG hongroises bénéficiant de financements étrangers à s'enregistrer et vise explicitement des structures militant pour la défense des libertés civiles et des droits des personnes et n'obtenant aucun soutien public de l'État. Par ailleurs, une proposition de loi dénommée Stop Soros, du même nom qu'une grande campagne anti-migration menée par les autorités depuis 2016, envisage désormais de taxer et possiblement sanctionner les associations hongroises

En Hongrie, une proposition de loi dénommée Stop Soros envisage désormais de taxer et possiblement sanctionner les associations hongroises qui joueraient un rôle « d'aide à l'immigration illégale ».

qui joueraient un rôle « d'aide à l'immigration illégale » et seraient financées par des fonds étrangers. Par ailleurs, des « ordres de restriction de territoire » pourraient également empêcher la libre circulation de certains citoyens et certaines citoyennes hongroises et européennes dans une bande frontalière de huit kilomètres¹¹⁶. Dans ces conditions et étant donnée l'impossibilité d'aller à la rencontre des personnes en demande d'asile en Hongrie, certaines structures comme le collectif Migszol ont décidé de lever le pied et de repenser leur mode de fonctionnement. Le droit de regard des organisations de la société civile indépendantes est aussi largement entravé. Seules quelques organisations caritatives et les parlementaires reçoivent l'autorisation d'entrer dans les zones de transit, rendant impossible un travail de suivi et de documentation des conditions de détention des personnes exilées. Lors de sa mission d'observation réalisée en février 2018, l'accès à la zone de transit a été refusé sans motifs à La Cimade, malgré les nom-

breuses demandes envoyées en amont aux autorités. De plus, alors que le HHC visitait régulièrement depuis près de vingt ans les centres de détention (postes de police, prison et rétention administrative) et publiait les constats sous forme de rapports, les autorités ont décidé, en octobre 2017, de mettre fin à tous ces accords de coopération. Le HHC était la seule organisation hongroise à réaliser ce travail d'observation et de vigilance dans les centres fermés. Couper les fonds se révèle être une autre stratégie des autorités hongroises pour mettre sous pression les organisations apportant un soutien social aux personnes étrangères. Début 2018, le gouvernement a décidé d'annuler l'appel à activités issu du Fonds européen asile, migration et intégration (Fami) portant sur les sujets d'intégration des réfugié-e-s. Pour certaines organisations comme Menedek, dont le travail social auprès des personnes migrantes repose en grande partie sur ces fonds européens, et a fortiori pour les personnes migrantes concernées, les conséquences risquent d'être catastrophiques.

Militant·e-s intimidé·e-s, migrant·e-s criminalisé·e-s

Les discours tenus par une partie des responsables nationaux et européens participent à une tendance générale plus ou moins évidente de suspicion envers les personnes migrantes et concourent à leur criminalisation : textes européens liant les enjeux migratoires aux enjeux sécuritaires, de lutte anti-terroriste notamment, dichotomie entre « réfugiés » considérés comme légitimes et « migrants économiques » considérés comme indésirables, etc.

En Hongrie, la criminalisation des personnes migrantes s'est généralisée avec l'adoption le 15 septembre 2015 d'une loi punissant le franchissement irrégulier de la frontière (ce qui consiste à passer à travers la clôture de barbelés) de trois ans de prison ferme. Cette mesure législative est pourtant en complète contradiction avec le droit de l'UE qui prévoit la dépenalisation de l'entrée irrégulière¹¹⁷. La figure emblématique de ce glissement est sans doute le cas d'Ahmed H. et des « 11 de Röske » (cf. encadré page 50). Selon le HHC, 2 792 personnes ont été condamnées entre septembre 2015 et juillet 2016 pour « traversée irrégulière de la frontière ». L'adoption d'une loi permettant tout bonnement les *pushbacks* a de fait, mis fin à ces procédures juridiques qui encombraient les juridictions hongroises.

116. HHC, *It would be a bulldozer, not a bill*, 9 février 2018.

117. CJUE, Affum c. / France, C-47/15, 7 juin 2016.

À l'image des poursuites contre les « aidant·e-s » en France, les procès de citoyens et des citoyennes solidaires des personnes exilées se sont multipliés dans plusieurs pays européens et au sud de la Méditerranée, révélant la volonté de décourager l'accueil et d'intimider celles et ceux qui manifesteraient l'envie de se mobiliser. Parmi les nombreux cas portés à notre connaissance en Italie, en Grèce, en Belgique, en Espagne ou encore au Maroc, on peut évoquer les poursuites en cours contre Mussie Zerai, prêtre érythréen vivant en Italie dont l'engagement de très longue date auprès des personnes migrantes en Méditerranée lui a valu d'être candidat au Prix Nobel de la Paix en 2015. Son numéro de téléphone circule beaucoup parmi les personnes migrantes, en particulier

érythréennes : il reçoit donc des appels des embarcations en détresse, essaie de les localiser et transmet les coordonnées aux gardes-côtes italiens pour déclencher les sauvetages (puis parfois dans un second temps à des ONG). En août 2017, il est accusé par le procureur de Trapani d'aide à l'immigration irrégulière. La militante espagnole des droits humains Helena Maleno, résidant au Maroc et menant une action similaire à celle du père Zerai, est actuellement entendue par la justice marocaine. Elle avait fait l'objet de poursuites pour « trafic de personnes » en Espagne il y a quelques années, sans que celles-ci n'aboutissent, le dossier aurait ensuite été remis à la justice marocaine.

QUI SONT LES PASSEURS ?

Depuis des années, la lutte contre les « passeurs » et la traite des êtres humains servent de justification aux États pour prendre des mesures de lutte contre l'immigration dite irrégulière. Pourtant, s'il existe des personnes peu scrupuleuses qui s'enrichissent du trafic d'autres personnes, la notion de « passeur » recouvre de nombreuses réalités s'éloignant souvent beaucoup de l'image du réseau international de trafiquant·e-s. Les amalgames entre ces notions sont récurrents et portent préjudice aux victimes de traite qui nécessitent une protection spécifique¹¹⁸. La traite des personnes désigne « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contraintes [...] aux fins d'exploitations¹¹⁹ ». Contrairement à la traite, le « trafic illicite de migrants¹²⁰ » ne requiert pas d'éléments d'exploitation ou de contrainte. Il désigne le fait d'assurer l'entrée illégale d'une personne sur le territoire d'un État afin d'en tirer une contrepartie financière ou un autre bénéfice matériel. En criminalisant l'entrée irrégulière sur le territoire européen, les États membres de l'UE criminalisent également toutes celles et ceux qui viendraient en aide aux personnes migrantes sur leur parcours, parfois sans contrepartie et parfois pour sauver des vies. Les « passeurs » peuvent en effet être des personnes solidaires qui viennent en aide aux personnes migrantes ou des membres de la famille qui aident leur proche dans leur projet d'immigration. Il s'agit parfois de pêcheurs qui louent leur embarcation ou leur expérience.

Bien souvent il s'agit aussi des personnes migrantes elles-mêmes, par solidarité avec des compatriotes, ou pour pouvoir payer leur propre passage. Certains témoignages montrent aussi que les véritables trafiquant·e-s peuvent confier la conduite des embarcations à des personnes migrantes pour éviter d'être interpellé·e-s. Comme l'indique une responsable de l'ACAT France, « il y a quasiment autant de profils de passeurs que de voyages d'exil. Certains passeurs prennent des risques et concrètement, ils permettent de sauver des vies, même si leurs services sont rétribués. Un grand nombre de passeurs, notamment par voie terrestre, sont des intermédiaires, qui prennent en charge des migrants sur une partie du chemin de l'exil¹²¹ ». Dans cette lutte contre les « passeurs », l'UE et ses États membres nient le fait que leur politique migratoire, qui a réduit à peau de chagrin les possibilités légales d'accéder à leur territoire, a elle-même contribué à renforcer le trafic de personnes contre lequel ils disent lutter.

118. La Cimade, *La traite des êtres humains. Mieux identifier et accompagner les victimes*, octobre 2016.

119. Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 15 novembre 2000.

120. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, signée à Palerme le 12 décembre 2000.

121. ACAT France, *Qui sont les passeurs ?*, 17 février 2015.

CONCLUSION

Depuis plus de vingt ans, l'UE et ses États membres s'obstinent à renforcer des politiques migratoires qui ne fonctionnent pas. En témoigne le nombre de personnes ayant perdu la vie aux frontières européennes, en augmentation chaque année. Triste palmarès, l'Europe est aujourd'hui l'une des destinations les plus dangereuses au monde pour qui cherche protection. La crise de l'accueil dans les pays européens, qui s'est manifestée dès 2015 suite à l'arrivée de nombreuses personnes en quête de protection, est aussi une crise de la solidarité. L'échec du mécanisme de relocalisation et le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de nombreux pays, dont la France, sont quelques-uns des symptômes d'une Europe en mal de construction commune.

Ainsi que La Cimade l'a observé à différentes frontières et documenté dans ce rapport, le renforcement sans précédent des dispositifs de surveillance et de tri aux frontières extérieures s'est accompagné de pratiques de contrôle, de tri et de refoulements aux frontières internes de l'espace Schengen, dans lequel la libre circulation des personnes est pourtant censée être garantie. Loin d'un « sauvetage de l'espace Schengen », c'est bien plus à sa fissuration que l'on assiste actuellement. Les pratiques de violations des droits humains se

généralisent dans plusieurs États membres, en dépit des trop rares rappels à l'ordre des juridictions nationales et européennes. Alors que des citoyens et citoyennes s'organisent pour soutenir les personnes exilées et ainsi donner corps à l'idée de solidarité, plusieurs sont aujourd'hui poursuivis pour leurs actes.

De nombreux enjeux politiques, économiques et sociaux sont aujourd'hui posés à l'Union européenne et ce, au-delà de la seule question migratoire. Les réponses européennes se doivent d'être à la hauteur de ses ambitions : créatives, solidaires et protectrices des droits humains. Il est même vital qu'elle change de cap et imagine des politiques ambitieuses favorisant les mobilités au lieu de les entraver, renforçant les dispositifs d'accueil et d'intégration des personnes migrantes sur son territoire et protégeant les droits humains et le droit d'asile. C'est aussi le regard de la société sur les migrations qui doit changer afin de s'émanciper réellement d'une vision bien souvent trop binaire, opposant les personnes réfugiées à celles dont les motifs de migration ne seraient pas légitimes, et faisant trop souvent l'amalgame entre sécurité et liberté, migration et terrorisme. Il en va de l'avenir de l'idée européenne et de nos droits à toutes et tous.

Recommandations

La Cimade demande à l'Union européenne et à ses États membres de :

1. Mettre en place une politique d'immigration européenne ambitieuse en concentrant les moyens sur l'accueil, la protection des personnes et sur une véritable réflexion pour permettre la mise en œuvre concrète de la liberté de circulation plutôt que sur la surveillance de ses frontières et l'externalisation.
2. Respecter de façon inconditionnelle le droit international (Déclaration universelle des droits de l'Homme, Convention de Genève sur les réfugiés, Convention européenne des droits de l'Homme, Convention internationale des droits de l'enfant) et les textes européens (traités et la Charte des droits fondamentaux de l'UE, etc.) qui consacrent le droit d'asile et garantissent les droits fondamentaux des personnes migrantes : le droit de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir, le droit de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants, le droit de ne pas être détenu-e arbitrairement, etc.
3. Rompre avec une politique qui consacre la détention des personnes migrantes comme un mode de gestion privilégié. Dans l'immédiat, mettre immédiatement fin à l'enfermement – sous quelque forme que ce soit – des mineur-e-s, des personnes en demande d'asile aux frontières comme sur le reste du territoire.
4. Mettre fin aux contrôles systématiques actuels au sein de l'espace Schengen et défendre le principe de la libre circulation inconditionnelle en son sein : la réintroduction de contrôles temporaires aux frontières intérieures doit être sérieusement motivée et limitée à des situations réellement exceptionnelles.
5. Ouvrir davantage de voies légales d'accès au territoire européen.
6. Renoncer à l'approche *hotspots* et fermer les lieux de tri aux frontières.
7. Permettre un accès inconditionnel au territoire européen pour les personnes bloquées aux frontières extérieures.
8. Lever l'impunité sur les violences commises à l'égard des personnes migrantes et sur les pratiques violant les droits fondamentaux et notamment l'obligation de non-refoulement des demandeurs d'asile. Les États membres comme la France, la Grèce ou encore la Hongrie doivent être condamnés pour les pratiques de refoulements à leurs frontières.
9. Enjoindre les autorités responsables (États membres de l'UE et/ou autorités locales) à respecter les décisions de justice quand celles-ci sont condamnées.
10. Arrêter toutes les opérations de Frontex et fermer cette agence dont les missions et les actions ne sont pas compatibles avec le respect des droits fondamentaux.
11. Mettre en place une procédure internationale d'identification des victimes de naufrages qui s'impose aux États.
12. Défendre la solidarité comme une valeur fondamentale dans nos sociétés : elle doit être encouragée par les responsables politiques et non criminalisée. L'UE doit enjoindre ses États membres à mettre fin aux poursuites et condamnations contre les personnes solidaires avec les exilé-e-s.

ANNEXES

ACRONYMES

CEDH

Cour européenne des droits de l'Homme

Ceseda

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CIDE

Convention internationale des droits de l'enfant

CJUE

Cour de justice de l'Union européenne

CNCDH

Commission nationale consultative des droits de l'Homme

CRA

Centres de rétention administrative

CRS

Compagnies républicaines de sécurité

Fami

Fonds européen asile, migration et intégration

Frontex

Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes

HCR

Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

HHC

Comité Helsinki Hongrois (Hungarian Helsinki Committee)

MSF

Médecins Sans Frontières

OIM

Organisation internationale pour les migrations

ONG

Organisations non gouvernementales

Otan

Organisation du traité de l'Atlantique Nord

PAF

Police aux frontières

PPA

Points de passage autorisés

UE

Union européenne

RESSOURCES

Rapports associatifs

- Anafé, Note d'analyse, *Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence – Conséquences en zone d'attente*, mai 2017.
- Hungarian Helsinki Committee, *Two years after*, septembre 2017.
- Médecins Sans Frontières, *Serbia – Games of Violence*, octobre 2017.
- Migreurop, *Atlas des migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires*, Armand Colin, novembre 2017.

Rapports institutionnels et universitaires

- Charles Heller et Lorenzo Pezzani, *Blaming the rescuers*, juin 2017.
- Christoph Tometten, « La fortification juridique de l'asile en Europe », *La Revue des droits de l'homme*, 7 novembre 2017.
- Parlement européen, *The Future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016*, mars 2018.
- Sénat, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen*, n° 484, 29 mars 2017.

Sites Internet

- Collectif Délinquants solidaires : delinquantssolidaires.org
- Hungarian Helsinki Committee : helsinki.hu
- Plateforme Ask The EU : asktheeu.org
- Réseau Migreurop : migreurop.org
- Tous Migrants : tousmigrants.weebly.com

MISSIONS ET OBSERVATIONS RÉALISÉES

- Frontière franco-italienne – mai 2017 puis observations régulières sur place.
- Gares internationales (Paris, Lille, Lyon) – printemps/été 2017.
- Frontière franco-belge – août 2017.
- Frontière franco-allemande – été/automne 2017.
- Frontière franco-espagnole – septembre et novembre 2017.
- Hongrie / Serbie – février 2018.

ENTRETIENS ET VISITES RÉALISÉES

Frontière franco-italienne

- Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) – un avocat.
- Amnesty International France – membres.
- Association pour la démocratie à Nice (ADN) – membre.
- Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) – salarié-e-s.
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) – présidente et une salariée.
- Défenseur des droits – salarié-e-s.
- Forum réfugiés – responsable plateforme.
- Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) – représentant en France.
- Médecin du Monde (MDM) – membre.
- Ministère l'intérieur – responsables de plusieurs services administratifs de la direction de l'immigration.
- Office français de protection des réfugiés et apatrides – cabinet du directeur.
- Police aux frontières italienne – responsable à Vintimille.
- Roya citoyenne – plusieurs membres.
- Syndicat des avocats de France (SAF) – une avocate.
- Tribunal administratif de Nice – président.
- Tribunal de grande instance de Nice – procureur de la République.
- Unicef – chargé de plaidoyer France et expertise.

- Université de Nice – chercheur.
- Réunion collective avec les acteurs associatifs italiens : Caritas, Intersos, Terre des Hommes, MSF, Save the Children.
- Entretiens avec des personnes migrantes à Vintimille et dans la vallée de la Roya.
- Nombreuses observations aux points de passage autorisés.
- Visite aux locaux de la PAF à Menton (accès refusé).
- Visite des locaux de Caritas à Vintimille.
- Visite de l'église San Antonio à Vintimille.
- Participation à une maraude à Vintimille.
- Participation à une audience et un délibéré dans le cadre de procès pour délit de solidarité à Nice.

Frontière franco-espagnole

- Forum réfugiés – salarié-e-s.
- Police aux frontières – salarié.
- Tribunal de grande instance de Perpignan – procureur de la République.
- Un avocat.

Hongrie / Serbie

- Caritas Subotica – directeur.
- Eastern Europe Outreach – responsable.
- Free the Röske 11 – membre du collectif.
- Fresh Response – membres du collectif.
- HCR Budapest – directeur et salariée.
- HCR Szeged – salariée.
- Hungarian Helsinki Committee (HHC) – salariée et avocate.
- Hungarian Reformed Church Aid (HRCA) et Kalunba – équipe salariée (coordination et pédagogique).
- Parlement européen – député hongrois.
- Médecins Sans Frontières Serbie – salarié.
- Migszol Budapest – membres du collectif.
- Migszol Szeged - membre du collectif.
- OIM Budapest – directeur.
- Transparency International – directeur
- Deux journalistes.
- Visite d'un lieu de vie de personnes migrantes bloquées en Serbie.
- Approche de la zone de transit de l'extérieur (demande de visite des lieux refusée) et des points de passage frontaliers.





Chez Marcel, squat solidaire qui accueille et héberge des personnes exilées, Briançon, décembre 2017. © Jean Larive / MYOP

REMERCIEMENTS

La Cimade remercie

- Chacun-e des participant-e-s aux entretiens menés lors de missions d'observation en France, en Hongrie et en Serbie pour leur disponibilité, et tout particulièrement les associations et militant-e-s dans ces différents lieux qui nous ont aidé à collecter des informations et à mieux appréhender le contexte et la situation à chaque frontière.
- Les personnes en migration qui ont accepté de partager la réalité de leur situation et de leur parcours avec nous.
- L'Anafé, partenaire associatif avec lequel a été réalisée la mission d'observation à la frontière franco-italienne en mai 2017.
- Les bénévoles et salarié-e-s de La Cimade, membres du groupe de travail Schengen, qui ont contribué à la réflexion des sujets traités dans ce rapport et à la réalisation des diverses missions d'observation aux frontières françaises et dans les gares internationales.
- Maïté Fernandez pour son soutien précieux à la préparation et à la réalisation d'une mission d'observation en Hongrie en février 2018.
- Toutes les personnes qui ont participé à l'élaboration de ce rapport de près ou de loin. Merci à Sarah Belaïsch (La Cimade), Laure Palun (Anafé), Emilie Pesselier (Anafé), Armand Hurault et Solange Bidault pour leurs relectures attentives. À Ronan Ysebaert et Morgane Dujmovic pour leurs regards sur la cartographie.

Association partenaire



Avec le soutien de



Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme

La Cimade

Accueillir et accompagner

Chaque année, La Cimade accueille dans ses permanences plus de 100 000 personnes migrantes, réfugiées ou en demande d'asile. Elle héberge près de 200 personnes dans ses centres de Béziers et de Massy.

Agir auprès des personnes étrangères enfermées

Présente dans huit centres de rétention administrative pour accompagner et aider les personnes enfermées dans l'exercice de leurs droits, La Cimade agit également dans 75 établissements pénitentiaires.

Construire des solidarités internationales

En collaboration avec des associations partenaires dans les pays du Sud, La Cimade travaille autour de projets liés à la défense des droits des personnes migrantes dans les pays d'origine, de transit et d'accueil. Elle participe à la construction de la paix en Israël-Palestine.

Témoigner, informer et mobiliser

La Cimade intervient auprès des responsables politiques par des actions de plaidoyer. Elle informe et sensibilise l'opinion publique sur les réalités migratoires : mobilisations, presse, site Internet, réseaux sociaux, festival Migrant'scène. Elle construit des propositions pour changer les politiques migratoires.

Quelques chiffres pour 2017

- 100 000 personnes conseillées, accompagnées, hébergées par an
- 98 lieux d'accueil
- 115 permanences
- 2 500 bénévoles organisé-e-s dans 90 groupes locaux
- 65 associations partenaires en France, en Europe et à l'international



Toutes ces actions sont possibles grâce au soutien des donateurs et des donatrices de l'association qui garantissent son indépendance et sa liberté de parole.

Pour soutenir La Cimade et faire un don :

www.lacimade.org
ou par courrier à La Cimade,
64 rue Clisson – 75013 Paris



La Cimade

L'humanité passe par l'autre

64 rue Clisson – 75013 Paris

Tél. 01 44 18 60 50

Fax 01 45 56 08 59

infos@lacimade.org

www.lacimade.org

ISBN 978-2-900595-45-9

Prix : 5 euros



9 782900 595459