

Persona non grata, Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne – Rapport d'observations 2017-2018

Résumé

Le durcissement des politiques migratoires européennes et françaises est alarmant à l'heure où les actions de sauvetage en mer ou en montagne sont entravées par les autorités et par des groupes d'extrême-droite et où la solidarité et la fraternité sont criminalisées à travers l'Europe et notamment en France.

Dès 2011, l'Anafé met son expérience de terrain de trente années aux frontières extérieures de l'espace Schengen au service des acteurs locaux à la frontière franco-italienne, suivant les évolutions des logiques de contrôles discriminatoires rétablis et leurs conséquences pour les personnes exilées.

L'Anafé a entrepris, en 2017 et 2018, en lien avec ses partenaires associatifs locaux et nationaux, français et italiens, un travail d'observation et de recueil de témoignages afin de dénoncer les pratiques illégales de l'administration française à l'encontre des personnes en migration se présentant à cette frontière.

De Menton à Vintimille, dans la vallée de la Roya, du Briançonnais au col de Fréjus et à Modane en passant par les cols de Montgenèvre et de l'Échelle, les constats sont les mêmes : contrôles discriminatoires, procédures expéditives, non-respect des droits des personnes exilées, mises en danger, décisions irrégulières de refus d'entrée, entraves au droit d'asile, non-prise en charge des mineurs, refoulements irréguliers, privations de liberté irrégulières, courses poursuites, violences, personnes blessées ou décédées.

Le rapport *Persona non grata, Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne – Rapport d'observations 2017-2018* s'articule autour de trois axes :

- la militarisation de la frontière (historique, rétablissement des contrôles, militarisation et leurs conséquences),
- les violations des droits constatés (contrôles et interpellations, (non)accès aux droits, privation de liberté et refoulement),
- la solidarité (mise en danger des personnes exilées, pression contre les personnes aidantes et résistance avec notamment le travail inter-associatif).

Quelques chiffres

Nombre de refus d'entrée : 15 745 dont 4 079 aux frontières internes en 2015, 63 390 dont 51 779 aux frontières internes en 2016, 86 320 dont 70 076 aux frontières internes en 2017. Selon la DCPAF, dans les Alpes-Maritimes, les personnes interpellées étaient de 32 285 en 2016, 48 362 en 2017 et 12 538 du 1^{er} janvier au 24 mai 2018. Dans les Hautes-Alpes, 316 refus d'entrée ont été pris en 2016 et 1 900 en 2017. En Haute-Maurienne, plus de 7 000 refus d'entrée ont été notifiés en 2018.

Ces chiffres doivent être étudiés avec précaution, si l'on prend en compte qu'une personne fait souvent plusieurs tentatives et aurait autant de refus d'entrée. Le mésusage des chiffres renforce l'idée erronée d'une prétendue invasion en provenance de l'Italie.

Une frontière sous contrôle militarisé

Les 515 kilomètres sur lesquels s'étend la frontière franco-italienne sont le résultat de plusieurs siècles de négociations bilatérales entre la France et l'Italie, marqués par des mouvements de population, que ce soit pour des raisons économiques, politiques ou familiales.

Avec la construction d'un espace de libre circulation dans l'espace Schengen, cette frontière a pris une dimension nouvelle. Cependant, si la libre circulation des ressortissants européens à l'intérieur de l'espace Schengen est la règle, cela ne signifie pas pour autant que les Etats ne peuvent opérer des contrôles, dans des conditions encadrées par le code frontières Schengen. Ainsi, dès 2011, la France avait décidé de rétablir des contrôles à la frontière franco-italienne. Dès juin 2015, des contrôles d'identité discriminatoires de personnes détentrices de titres de séjour ou de circulation se développent dans le département des Alpes-Maritimes.

Depuis novembre 2015, les prolongations en cascade des décisions de rétablissement des contrôles aux frontières internes et les différentes réformes législatives (notamment la loi du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* et la loi du 10 septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*) mettent en danger la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen. Les contrôles se sont multipliés, justifiés par la mise en avant d'une « nécessaire » lutte contre le terrorisme. Or, les constats mettent en évidence le dévoiement du rétablissement des contrôles aux frontières dans un objectif non avoué de « lutte contre l'immigration », au détriment des droits fondamentaux.

Face visible des contrôles, la militarisation de la frontière, que ce soit en termes de dispositifs humains ou matériels déployés ou en termes de techniques militaires employées, est impressionnante. Visant les personnes en migration et celles qui leur sont solidaires, cette situation prend (trop) souvent des allures de « chasse à l'homme » et a de graves conséquences sur les êtres humains évoluant à cette frontière.

Poussant les personnes en migration à prendre des risques de plus en plus importants pour échapper aux contrôles, la frontière franco-italienne est devenue une frontière qui blesse, psychologiquement et physiquement, quand elle ne tue pas. En effet, d'après les informations recueillies, entre 2016 et 2018, près d'une trentaine de corps auraient été découverts sur l'ensemble de la frontière franco-italienne, sans compter la forte probabilité que des corps restent introuvables du fait de la géographie du terrain.

Depuis quelques semaines, bien qu'il ne fasse pas encore froid et que la neige ne soit pas encore tombée, nous commençons à recevoir des personnes avec des gelures aux mains et aux pieds assez importantes. Et actuellement les températures ne sont pas si basses. Nous avons peur de ce qui va se passer pendant cet hiver. [Entretien de l'Anafé avec des militants, 8 novembre 2018]

Violation des procédures et des droits des personnes exilées à la frontière franco-italienne

Depuis 2015, l'administration française applique à la frontière franco-italienne la procédure applicable aux frontières extérieures tout en n'en respectant pas le cadre légal et surtout les droits afférents. Une marge d'appréciation considérable dans la mise en œuvre de la loi est constatée par les associations et autorités de protection des droits humains. Se développent ainsi des pratiques irrégulières voire illégales, de l'interpellation au refoulement des personnes en migration.

Le rétablissement des contrôles aux frontières internes de la France a été marqué par un développement sans précédent des systèmes de contrôles : 17 points de passage autorisés, associés aux contrôles aléatoires ferroviaires, routiers et pédestres, fixes ou mobiles. Ces contrôles, le plus souvent basés sur des critères discriminatoires, quadrillent désormais le paysage de la frontière franco-italienne.

Des questions perdurent aussi en termes de régularité des procédures d'interpellation des personnes à la frontière franco-italienne. Ainsi, on trie, on sélectionne les passagers selon des signes « extérieurs », tels que la couleur de peau, « l'odeur », l'apparence vestimentaire, etc., preuve de logiques discriminatoires et de pratiques de contrôles au faciès.

Depuis juillet 2015, la police aux frontières procède à des refus d'entrée à la frontière terrestre entre la France et l'Italie, mais sans en respecter le cadre légal. Par exemple, un nombre important de refus d'entrée a été signé directement par les services en charge de l'interpellation, pas toujours compétents pour ce faire. Quand le signataire est compétent, la signature est souvent sommaire, sans précision de son grade et/ou de son identité.

De même, tout refus d'entrée doit faire l'objet d'un examen individuel et approfondi par les forces de l'ordre compétentes, dans une langue comprise par la personne concernée, cette dernière devant également être informée des droits qu'elle peut exercer. Il n'en est rien à la frontière franco-italienne.

Une double pratique est ainsi observable : celle de procédures expéditives associées à des violations constantes des droits des personnes. Ainsi, les personnes exilées se présentant à la frontière franco-italienne ne sont pas informées des droits dont elles peuvent bénéficier et quand elles demandent à en bénéficier, ces droits ne leur sont pas accordés :

- *Le droit d'être assisté par un interprète dans une langue que l'on comprend.* Aucun service d'interprétariat n'a été requis par l'administration.

- *Le droit de pouvoir bénéficier de l'assistance d'un médecin.* L'accès aux soins à la frontière franco-italienne s'avère, dans les faits, impossible pour les personnes.
- *Le droit de bénéficier d'un conseil, que ce soit un avocat et/ou une association.* L'accès des avocats aux personnes a été refusé plusieurs fois.
- *Le droit au recours contre une décision administrative.* Les personnes ne sont pas informées de la possibilité d'exercer ce droit et sont dans l'impossibilité de se faire assister pour déposer un recours.
- *Le droit au jour franc.* Si ce droit a été supprimé aux frontières intérieures par la loi du 10 septembre 2018, validant ainsi les pratiques illégales de l'administration, ce droit a été refusé à toutes les personnes se présentant à cette frontière pendant trois ans.
- *Pour les mineurs isolés,* si les pratiques ont évolué au gré des dénonciations d'associations et d'instances nationales, ainsi que des condamnations du tribunal administratif de Nice, la contestation ou la non prise en compte de la minorité prime souvent, sans respect des déclarations des mineurs. Justifiant le refoulement de mineurs sur le fait qu'ils auraient « *de la barbe* », une « *apparence majeure* » voire, en modifiant leur date de naissance, l'administration française recourt à des pratiques contraires à la nécessaire protection des mineurs isolés.
- *Le droit de demander l'asile.* Non seulement ce droit ne leur est pas notifié, mais les personnes qui expriment clairement leur volonté de l'exercer se voient opposer un refus.

Je suis arrivé à Clavière le mercredi (...). On est parti par la montagne. On était nombreux. Moi je marchais derrière les grands. On a marché très longtemps jusque vers 3h40. J'étais très fatigué. La gendarmerie nous a trouvés vers 4h du matin, au carrefour à côté de la gare. Nous n'étions plus que 4 personnes car le groupe avait éclaté en chemin. Les gendarmes nous ont encerclés. Moi j'ai pris la fuite. Les gendarmes m'ont poursuivi. Au bout d'un moment, je suis tombé parce que j'ai un problème cardiaque et que lorsque je fais un effort violent ou qu'il fait trop froid, je souffre et je perds connaissance. Je suis tombé parce que je me suis évanoui. J'avais beaucoup de mal à respirer. (...). J'ai demandé à être emmené à l'hôpital mais ils m'ont dit que ce n'était pas possible (...), j'étais très faible. Je me souviens que les gendarmes m'ont fait descendre de la voiture à la frontière et que j'ai attendu longtemps dans le froid. Après je ne me souviens plus de rien. Lorsque je me suis réveillé j'étais à l'hôpital à Suze. [Témoignage d'une personne exilée recueilli par l'Anafé le 22 novembre 2018 à Briançon]

Qu'elles aient été arrêtées dans les gares, sur les routes ou les sentiers de randonnée, les personnes exilées peuvent se retrouver privées de liberté (à Menton Pont Saint-Louis, Menton-Garavan, Modane, Montgenèvre), parfois pendant de nombreuses heures, dans des lieux fondés sur un régime juridique contestable et caractérisés par des conditions de maintien déplorables et une absence de droits : état des locaux dégradé ; conditions de maintien inhumaines avec un état de propreté souvent déplorable, absence d'isolation, de mobilier permettant de se reposer ou dormir, de nourriture et d'eau ; non-respect des séparations entre hommes/femmes et/ou majeurs/mineurs ; impossibilité d'exercer leurs droits et ce, pour des durées abusives et illégales pouvant aller jusqu'à 14 heures.

Saisi en juin 2017, le Conseil d'Etat a refusé de sanctionner les pratiques illégales de privation de liberté dans les locaux de la police de Menton Pont Saint-Louis. Il a ainsi donné un blanc-seing aux autorités administratives qui continuent de violer les textes internationaux et nationaux et les droits fondamentaux.

Rencontre avec un Monsieur guinéen qui vient d'être refoulé par les autorités françaises au niveau du Pont Saint-Louis. Il a été privé de liberté pendant la nuit. Il explique qu'il y avait environ une dizaine de personnes avec lui. Il n'a reçu ni eau, ni nourriture. [CR d'observation de l'Anafé, 27 novembre 2018]

L'hypocrisie des discours des autorités concernant ces lieux privatifs de liberté va à l'encontre du principe de dignité humaine. La négation de l'existence d'une privation de liberté est grave sachant que la privation de liberté a des conséquences indéniables sur la santé physique et psychologique des personnes qui en sont victimes. Dans le contexte de privation de liberté marqué par des pratiques criminalisantes, discriminantes et arbitraires, l'enfermement est en soi source de vulnérabilité.

L'objectif est donc de les enfermer afin de les maintenir à l'écart, malgré le besoin de protection de certaines, puis de les refouler en toute illégalité. Depuis 2015, à la frontière franco-italienne, des dizaines de personnes sont en effet victimes, chaque jour, de pratiques de refoulement abusives. Or, les pratiques à l'œuvre ont des conséquences importantes notamment en termes de violation des droits et de mise en danger des personnes. De plus, un refoulement de la France ne signifie pas la prise en charge des besoins en termes de protection des personnes concernées par les autorités italiennes.

La solidarité plus que jamais menacée ?

La frontière est souvent un lieu d'expression des phénomènes de société plus généraux de rejet des personnes exilées, notamment lorsque les politiques visent à les criminaliser et les déshumaniser. Les témoignages recueillis sont éloquentes à ce sujet et s'accumulent, dénonçant des violences verbales, des violences physiques, des traitements dégradants, des pratiques de dénonciation voire de délation, etc., que ce soit de la part des forces de l'ordre ou d'une partie de la population et de groupes d'extrême-droite.

Alors que ces comportements, attentatoires aux droits fondamentaux des personnes exilées, demeurent impunis, les personnes qui tentent, au contraire, de leur venir en aide sont, pour leur part, menacées ou poursuivies. Des discours haineux, empreints de violence, sont proférés à l'encontre des solidaires. En plus de cette animosité affichée, règne une atmosphère de contrôle et de pression de la part des forces de l'ordre à leur encontre. Pressions policières, contrôles d'identité à la chaîne, fichage des militants solidaires, menaces de poursuites, convocations à des auditions libres, perquisitions, garde à vue...

Certaines personnes sont régulièrement inquiétées pour leurs actions sur le fondement du « délit de solidarité ». Cédric, Pierre-Alain, Martine, Benoît, Lisa, Mathieu, Juan, Théo, Bastien, Eleonora, Raphaël... La liste de ces noms de militants de la frontière franco-italienne, poursuivis, parfois condamnés, n'est pas exhaustive mais révèle cet acharnement à l'encontre des personnes solidaires.

Le 13 décembre 2018, le tribunal correctionnel de Gap a déclaré coupables les 7 de Briançon.[...] La lourdeur des peines marque la volonté, clairement affirmée, des juridictions de « marquer le coup », de faire en sorte de dissuader quiconque souhaiterait venir en aide à des personnes exilées.[...] Ce procès est emblématique car il leur est en réalité reproché d'avoir fait partie des 200 manifestants pacifiques contre la présence du groupe Génération Identitaire dans la montagne, la militarisation de la frontière et la violation des droits des personnes exilées.[...] Ce procès va à l'encontre du principe fondamental reconnu par les lois de la République : la liberté d'association et de manifester. [Extrait du rapport Persona non grata, p. 106]

Il est désormais de plus en plus courant de se faire poursuivre et condamner pour « délit de solidarité » lorsque l'on est militant des droits humains, heurtant les valeurs d'humanité, de solidarité et de fraternité.

Mais lorsque les pouvoirs publics créent des situations illégales et dangereuses sur une partie du territoire français et traquent ceux qui tentent d'agir afin de dénoncer ces agissements, citoyens, militants, élus politiques, journalistes ou encore associations de défense des droits humains dénoncent ces violations des droits et agissent ensemble pour faire évoluer les pratiques de l'administration. Ainsi, la mobilisation se renforce et ne cesse de croître pour défendre des valeurs humanistes. De l'urgence du sauvetage à l'hébergement, de l'information à la lutte pour l'accès aux droits, les forces militantes se rassemblent et s'associent pour essayer d'endiguer les graves dérives étatiques s'opérant à la frontière franco-italienne.

La recherche de coordination de l'ensemble des acteurs a permis, petit à petit, de créer du lien et de mettre à disposition des militants des formations, des outils, etc., afin de recenser les violations des droits humains, d'en rendre compte et de les dénoncer, que ce soit devant la justice ou par des canaux de communication et de plaidoyer.

Dans ces luttes, les militants ont trouvé des relais du côté de certains élus mais aussi d'instances de protection des droits humains tels que le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative pour les droits de l'homme ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dont les constats et recommandations sont venus renforcer les observations quotidiennes des militants. Les initiatives de ces institutions démontrent combien la situation dans les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes est légitimement devenue et reconnue comme une préoccupation sociétale et politique d'envergure nationale, dont les enjeux dépassent les frontières françaises et européennes.

Face à une politique migratoire aux conséquences indignes, qui abandonne bien souvent le respect des droits alors qu'il devrait être au contraire mis en avant, beaucoup de personnes solidaires honorent ainsi les valeurs d'humanité, de solidarité et de fraternité. En donnant temps et énergie par conviction, elles s'indignent et s'appliquent à brandir les outils de résistance encore garantis par les principes de démocratie et de citoyenneté.

Recommandations

Après trois années d'observations à la frontière franco-italienne et au vu des constats énoncés tout au long de son rapport, l'Anafé ne peut que déplorer la difficulté à entrer en dialogue avec plusieurs autorités françaises tant au niveau local qu'au niveau national. Les droits fondamentaux, la fraternité et la solidarité ont été relégués au second plan, en violation des engagements internationaux, européens et nationaux. En effet, persistent des violations incessantes des droits des personnes exilées, un non-respect ou détournement des procédures, des pratiques illégales quotidiennes de l'administration, le silence des juridictions (à l'exception de quelques décisions remarquables du tribunal administratif ou du tribunal correctionnel notamment de Nice), la légitimation des pratiques illégales au détriment des droits humains par le législateur, quand la montée de la délation et des pratiques xénophobes et racistes restent impunies.

L'Anafé demande ainsi que les personnes étrangères arrivant aux frontières terrestres :

- ➔ puissent exercer leurs droits et ne fassent pas l'objet de procédures illégales ou de détournements de procédure ;
- ➔ soient correctement informées de leur situation, de la procédure applicable et de leurs droits, notamment en ce qui concerne le droit de demander l'asile ;
- ➔ puissent bénéficier de l'assistance d'un interprète professionnel et d'une assistance juridique effective à tout moment et dès le début de la procédure (grâce à la mise en place par l'État d'une permanence gratuite d'avocats) et la présence d'un administrateur *ad hoc* pour les mineurs isolés étrangers ;
- ➔ soient traitées dignement et ne fassent plus l'objet de pratiques arbitraires, ni de violences ;
- ➔ ne soient plus privées de liberté pour des raisons liées au contrôle migratoire.

L'Anafé demande que l'administration :

- ➔ organise le sauvetage des personnes en danger notamment en haute montagne et la prise en charge des personnes blessées et/ou malades ;
- ➔ étudie individuellement la situation de chaque personne se présentant aux frontières et le cas échéant, justifie en fait et en droit les refus d'entrée et les éventuelles mesures privatives de libertés prises à son encontre ;
- ➔ cesse de refuser d'enregistrer les demandes d'asile des personnes exilées et respecte *a minima* la procédure d'asile telle que définie par la loi ainsi que le principe de non-refoulement des demandeurs d'asile, valable y compris aux frontières internes ;
- ➔ prenne en charge les mineurs isolés étrangers sur le territoire ;
- ➔ permette à la société civile et aux associations d'exercer réellement leur droit de regard dans les lieux privatifs de liberté conformément aux dispositions européennes.

L'Anafé recommande également au législateur :

- ➔ de mettre fin au « délit de solidarité », qu'il s'agisse de l'entrée, de la circulation ou de l'aide au séjour ;
- ➔ d'œuvrer pour qu'il soit mis fin au rétablissement des frontières internes au sein de l'espace Schengen.