

D

Respecter les droits des personnes migrantes à la frontière intérieure franco-italienne

Pour que le droit n'oublie personne

Défenseur des droits
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —

Paris, le 23 avril 2024,

Décision-cadre du Défenseur des droits n°2024-061 portant recommandations en application de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

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

Vu la Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ;

Vu la Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) ;

Vu la Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code de la sécurité intérieure,

Vu le code de procédure pénale ;

Saisie au titre des missions que lui confie l'article 4 alinéas 1°) à 4°) de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, de plusieurs réclamations portant sur la question du contrôle et de l'interpellation de personnes à la frontière intérieure

franco-italienne, sur laquelle des contrôles ont été rétablis par la France depuis 2015, et des procédures appliquées aux ressortissants d'États tiers, dont des demandeurs d'asile et des mineurs non accompagnés, dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes ;

À l'issue d'une instruction contradictoire menée auprès des autorités concernées, décide de formuler les recommandations développées ci-après et récapitulées en fin de décision, conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 ;

La Défenseure des droits notifie cette décision au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au préfet des Hautes-Alpes et au préfet des Alpes-Maritimes, et leur demande de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois, à compter de la date de la notification de la présente décision.

En application de l'article 36 de la loi organique précitée, après en avoir informé le ministre de l'intérieur et des outre-mer, la présente décision est publiée sur le site internet du Défenseur des droits. La réponse du ministre sera également rendue publique sur le site si une demande est formulée en ce sens.

La Défenseure des droits transmet la présente décision, pour information, au ministre de la justice, garde des Sceaux, au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, au secrétariat général des affaires européennes auprès du Premier ministre, au vice-président du Conseil d'État, à la présidente de la cour administrative d'appel de Marseille, aux présidentes des tribunaux administratifs de Nice et de Marseille, au premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, à la procureure générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, au premier président de la cour d'appel de Grenoble, au procureur général près la cour d'appel de Grenoble, aux présidentes des tribunaux judiciaires de Nice et Gap, aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires de Nice et Gap, à la Commission européenne, à la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, à la Cour de justice de l'Union européenne, à la Cour européenne des droits de l'homme, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, aux bâtonniers de Nice et de Gap.

Claire HÉDON

Table des matières

I- L'INSTRUCTION DU DÉFENSEUR DES DROITS.....	8
L'instruction du Défenseur des droits dans les Hautes-Alpes.....	8
L'instruction du Défenseur des droits dans les Alpes-Maritimes.....	8
L'intervention du Défenseur des droits dans les contentieux portant sur la conformité au droit communautaire de l'article L. 332-3 du CESEDA.....	9
II- L'ANALYSE DU DÉFENSEUR DES DROITS	10
1. Le cadre juridique du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI)	10
1.1. Les notions de frontières intérieures et extérieures.....	10
1.2. Le principe aux frontières intérieures : la libre circulation des personnes	11
1.3. L'exception aux frontières intérieures : le rétablissement des contrôles	12
1.4. Le régime applicable aux personnes interpellées à une frontière intérieure sur laquelle des contrôles ont été rétablis	13
1.4.1. Les personnes interpellées à proximité d'une frontière intérieure sur laquelle des contrôles ont été rétablis – l'hypothèse de l'arrêt <i>Arib</i>	13
1.4.2. Les personnes interpellées à un point de passage autorisé (PPA) d'une frontière intérieure sur laquelle des contrôles ont été rétablis – l'hypothèse de l'arrêt <i>ADDE</i>	14
1.4.3. Les accords bilatéraux de réadmission prévus par la directive retour - <i>Focus sur l'accord entre la France et l'Italie dit accord de Chambéry</i>	16
2. La délimitation des frontières intérieures : de l'imprécision du tracé à l'extension illégale de la frontière franco-italienne	18
2.1. Une définition matériellement imprécise des tronçons de la frontière franco-italienne sur lesquels ont été rétablis les contrôles.....	18
2.1.1. L'imprécision des PPA dans les Alpes-Maritimes – une interprétation extensive des PPA et la création d'une frontière verte entre les PPA	18
2.1.2. L'imprécision des PPA dans les Hautes-Alpes – le recours problématique à la notion de col	21
2.2. Une extension illégale de la frontière intérieure et des PPA par le détournement des contrôles prévus à l'article 78-2 du CPP.....	23
2.2.1. Constats effectués dans le département des Alpes-Maritimes	23
2.2.2. Constats effectués dans le département des Hautes-Alpes	24

3. De l'interpellation à l'éloignement effectif du territoire : les atteintes aux droits des personnes dans le cadre des procédures mises en œuvre à la frontière intérieure franco-italienne 28

3.1. L'interpellation : contrôles discriminatoires et palpations de sécurité systématiques et répétées à Menton.....	28
3.1.1. Le contrôle des passages au PPA de la gare de Menton-Garavan	28
3.1.2. Des palpations de sécurité systématiques et répétées à plusieurs étapes de la procédure	30
3.1.2.1. Les palpations de sécurité des passagers du train avant leur transfert au poste de la PAF de Menton	30
3.1.2.2. Les palpations de sécurité des mineurs au poste de la PAF de Menton.....	31
3.2. De l'interpellation à la décision : des procédures qui ne respectent pas les exigences de la directive retour.....	32
3.2.1. L'absence de transparence et d'équité des vérifications préalables à la prise de décision	32
3.2.1.1. L'absence d'examen des situations individuelles.....	32
3.2.1.1.1. Constats réalisés dans le département des Alpes-Maritimes	32
3.2.1.1.2. Constats réalisés dans le département des Hautes-Alpes	34
3.2.1.2. L'analyse documentaire dans les Alpes-Maritimes.....	35
3.2.1.3. La consultation irrégulière et le détournement de finalités de certains traitements automatisés ³⁷	
3.2.1.3.1. Le cadre juridique et les garanties encadrant la consultation des traitements automatisés VISABIO, EURODAC, FAED et FPR	37
3.2.1.3.2. Les conditions de consultation, à la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes, des traitements automatisés EURODAC, VISABIO, FAED et FPR	39
3.2.2. La notification des refus d'entrée et la mise en œuvre des garanties procédurales	41
3.2.2.1. Formalisme des refus d'entrée - le recours à des refus d'entrée type « Schengen »	41
3.2.2.2. L'établissement et la motivation des refus d'entrée : des pratiques non respectueuses des garanties matérielles et procédurales de la directive retour	43
3.2.2.2.1. Constats réalisés dans les Hautes-Alpes	43
3.2.2.2.2. Constats réalisés dans les Alpes-Maritimes	46
3.2.2.3. La notification des décisions de refus d'entrée et le droit à l'interprétariat	48
3.2.2.3.1. Constats réalisés dans le département des Hautes-Alpes	49
3.2.2.3.2. Constats réalisés dans le département des Alpes-Maritimes.....	49
3.2.2.4. Sur l'absence de voies de recours effectives pour les personnes interpellées et éloignées vers l'Italie sur la seule base du refus d'entrée et la non-conformité au droit de l'UE	53
3.2.2.5. Sur la non-conformité au droit de l'UE des refus d'entrée notifiés sans aucune décision de remise dans les départements des Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes	54

3.2.3.	L'exécution des mesures d'éloignement des ressortissants d'États tiers.....	54
3.2.3.1.	L'exécution de l'éloignement sur la seule base du refus d'entrée contraire au droit de l'UE.....	54
3.2.3.2.	L'exécution de l'éloignement vers l'Italie, sur la seule base du refus d'entrée, dans les Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes, contraire au droit de l'UE.....	55
3.2.3.3.	La nécessaire mise en conformité de la procédure conduisant à l'éloignement, et de la mesure d'éloignement elle-même, au droit de l'UE	56
3.2.3.3.1.	La mise en œuvre du régime de la retenue pour vérification du droit au séjour	56
3.2.3.3.2.	La nécessaire conformité de la décision de remise avec le droit de l'Union européenne	57
3.3.	Un manque de précision et de rigueur dans la tenue du film d'activité de la PAF de Menton ne permettant pas de garantir le respect des règles et des droits des personnes interpellées à la frontière franco-italienne.....	61
4.	La privation de liberté des personnes au sein des locaux de la PAF à la frontière franco-italienne – un dispositif <i>ad hoc</i> indigne sans aucun contrôle juridictionnel	62
4.1.	Les constats relatifs aux locaux de « <i>mise à l'abri</i> » de la PAF de Menton et de Montgenèvre et aux conditions de privation de liberté	62
4.1.1.	Les locaux de la PAF de Menton.....	62
4.1.2.	Les locaux de la PAF de Montgenèvre.....	63
4.2.	Le placement des personnes dans ces locaux de « <i>mise à l'abri</i> » : une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la CESDHLF	65
4.3.	Une mesure privative de liberté contraire aux dispositions de l'article 5 de la CESDHLF	67
4.4.	Une mesure privative de liberté contraire à la directive retour et à la décision du Conseil d'État du 2 février 2024.....	69
4.5.	Le placement dans les locaux de « <i>mise à l'abri</i> » : une mesure privative de liberté contraire à la dignité des personnes.....	69
4.5.1.	Les conditions d'enfermement à la PAF de Menton	70
4.5.2.	Les conditions d'enfermement à la PAF de Montgenèvre	72
5.	Les atteintes aux droits des demandeurs d'asile à la frontière intérieure franco-italienne	72
5.1.	Le cadre juridique de référence : un cadre débattu et progressivement clarifié	73
5.1.1.	Le refus constant et assumé des autorités d'appliquer un quelconque régime d'asile à la frontière intérieure.....	73
5.1.1.1.	La position des autorités dans les Hautes-Alpes	74
5.1.1.2.	La position des autorités dans les Alpes-Maritimes.....	75
5.1.2.	L'hypothèse de l'application à la frontière intérieure du régime d'asile prévu aux frontières extérieures.....	75

5.1.3.	La clarification apportée par les jurisprudences récentes : l'application en toutes circonstances à la frontière intérieure du régime d'asile « territoire »	77
5.1.3.1.	Précision sur l'articulation du cadre de référence avec les accords de réadmission bilatéraux	78
5.1.3.2.	Focus sur la procédure prévue en cas de demande d'asile présentée à une autorité n'ayant pas compétence pour l'enregistrer	78
5.1.3.3.	Précisions sur l'articulation des régimes en cas de demande d'asile présentée au cours d'un contrôle ou d'une vérification du droit au séjour	80
5.2.	Les constats du Défenseur des droits.....	81
5.2.1.	À la frontière intérieure franco-italienne haute comme basse : une violation systématique du droit d'asile dans le cadre des procédures de refus d'entrée mises en œuvre en l'encontre des personnes non-admises	81
5.2.1.1.	Un manquement généralisé aux obligations d'information et de formation prévues par le droit européen.....	81
5.2.1.2.	Un refus constant de transmettre les demandes d'asile aux autorités compétentes.....	84
5.2.2.	Dans les Alpes-Maritimes : des atteintes aux droits résultant d'une procédure de transmission <i>ad hoc</i> de demandes d'asile présentées spontanément aux PPA par des personnes auparavant présentes sur le territoire	88
5.2.2.1.	Sur le placement en RVDS	89
5.2.2.2.	Sur le recours à une procédure allégée dans certains cas	90
5.3.	Recommandations au regard des constats formés et de certaines pratiques émergentes postérieures à l'instruction du Défenseur des droits.....	93
5.4.	Réflexion prospective sur les possibilités de placement en rétention des demandeurs d'asile introduites par la loi du 26 janvier 2024 et leur incidence sur les procédures mises en œuvre à la frontière intérieure franco-italienne.....	96
6.	Les atteintes aux droits des mineurs à la frontière intérieure franco-italienne	99
6.1.	Les atteintes aux droits des mineurs accompagnant des personnes interpellées à la frontière intérieure franco-italienne.....	100
6.1.1.	Le cadre juridique de référence	100
6.1.2.	Des mineurs accompagnants traités comme des adultes, en violation de leur intérêt supérieur	101
6.2.	Les atteintes aux droits des mineurs non accompagnés interpellés à la frontière intérieure franco-italienne	103
6.2.1.	Le cadre juridique de référence	103
6.2.2.	L'insuffisance des garanties procédurales entourant l'interpellation des personnes se déclarant MNA à la frontière intérieure franco-italienne et le contrôle de « première ligne » .	106
6.2.3.	Le placement et maintien des MNA interpellés à la frontière intérieure franco-italienne dans des locaux de « mise à l'abri » : une privation de liberté en dehors de tout cadre, sans garanties procédurales et dans des conditions indignes	109

6.2.4.	Des relevés de signalétiques et de données personnelles des personnes se déclarant MNA non conformes au cadre légal du processus de détermination de minorité.....	111
6.2.5.	L'absence de prise en compte des documents d'état civil ou photocopies de documents d'état civil présentés par les personnes se déclarant MNA lors du contrôle de seconde ligne.....	113
6.2.6.	Un processus de détermination de la minorité dérogatoire, sans aucune garantie procédurale, ni contrôle de l'autorité judiciaire, et ayant de lourdes conséquences	115
6.2.6.1.	Le processus mis en place dans les Hautes-Alpes	115
6.2.6.2.	Le processus mis en place dans les Alpes-Maritimes.....	118
6.2.7.	Les « retours Italie » : un dispositif conduisant à un refoulement « ping-pong » à la frontière intérieure franco-italienne dans les Alpes-Maritimes, accentuant la vulnérabilité des MNA	122
6.2.8.	La pratique de notification d'obligation de quitter le territoire français sans délai aux MNA interpellés à la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes, contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant.....	124
6.2.9.	Les MNA demandeurs d'asile – <i>une entrave au droit d'asile</i>	124
6.3.	L'impérieuse nécessité de se conformer aux exigences européennes et internationales afin de garantir le respect et la protection des droits des mineurs, accompagnants ou non accompagnés, aux frontières intérieures.....	125
III-	LISTE DES SIGLES	147
IV-	ANNEXES	149
1.	Annexe 1 – Liste des PPA déclarés par la France à la Commission européenne du 01/11/2023 au 30/04/2024 et du 01/05/2023 au 31/10/2023	150
2.	Annexe 2 – Extraits du formulaire type de refus d'entrée utilisé par la PAF des Hautes-Alpes	155
3.	Annexe 3 – Photos des tutoriels et code d'accès aux traitements automatisés de données à caractère personnel (EURODAC, SBNA, VISABIO), salle de l'identité judiciaire, poste de la PAF de Menton.....	155
4.	Annexe 4 – Photos prises lors de la vérification sur place à la PAF de Menton (10-13 avril 2023).....	157
5.	Annexe 5 – Photos prises lors du déplacement à la PAF de Montgenèvre (10 et 11 février 2022).....	164
V-	NOTES	165

I- L'INSTRUCTION DU DÉFENSEUR DES DROITS¹

1. Au titre des missions que lui confie l'article 4 alinéas 1°) à 4°) de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits a été saisi, directement par les intéressés et par l'intermédiaire d'associations appelées dans le cadre de leurs missions à venir en aide aux migrants, de situations de personnes – dont des mineurs non accompagnés (MNA) – en exil à la frontière intérieure franco-italienne basse et dans le briançonnais, estimant que leurs droits fondamentaux n'avaient pas été respectés lors de leur interpellation et de leur éloignement vers l'Italie.

L'instruction du Défenseur des droits dans les Hautes-Alpes

2. Dans le cadre de l'instruction des réclamations portant sur les procédures mises en œuvre à l'occasion des contrôles réalisés à la frontière intérieure franco-italienne, ainsi que sur les conditions d'accueil et de prise en charge des personnes exilées – y compris les MNA – transitant par le département des Hautes-Alpes, la Défenseure des droits et ses équipes se sont rendues à Briançon, Gap et Montgenèvre, les 10 et 11 février 2022.
3. À la suite de cette visite annoncée, les constats et analyses du Défenseur des droits ont été présentés dans une note adressée à la préfecture des Hautes-Alpes le 8 juin 2022, aux fins de recueillir ses observations et des pièces complémentaires. Par courrier daté du 28 juin 2022, la préfecture a présenté ses observations et transmis un certain nombre des éléments sollicités.
4. À la suite de cette réponse et d'une nouvelle saisine concernant les conditions dans lesquelles plusieurs MNA ont été interpellés dans la nuit du 19 au 20 novembre 2022, le Défenseur des droits a de nouveau sollicité, le 13 mars 2023, les observations de la préfecture des Hautes-Alpes². Le 2 juin 2023, cette dernière a transmis ses observations et de nouveaux éléments.
5. Après avoir examiné l'ensemble des éléments, une seconde note a été transmise, le 13 décembre 2023, à la préfecture des Hautes-Alpes ainsi qu'à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur (DLPAJ), afin de les informer que la Défenseure des droits pourrait conclure à l'existence d'atteintes aux droits des personnes interpellées à la frontière haute franco-italienne, dont des mineurs et des demandeurs d'asile, en particulier à Montgenèvre, et de possibles manquements aux règles de déontologie de la sécurité. Un délai de réponse d'un mois était fixé. Le 17 janvier 2024, la préfecture a informé le Défenseur des droits que sa réponse interviendrait dans les meilleurs délais. En retour, il lui a été accordé un délai supplémentaire jusqu'au 8 février 2024. La préfecture des Hautes-Alpes a adressé une réponse le 5 mars 2024. À ce jour, la DLPAJ n'a pas adressé de réponse.

L'instruction du Défenseur des droits dans les Alpes-Maritimes

6. Dans le cadre de l'instruction des réclamations portant également sur les procédures mises en œuvre à l'occasion des contrôles réalisés à la frontière intérieure franco-italienne dans le département des Alpes-Maritimes, ainsi que sur les conditions d'accueil et de prise en charge des personnes exilées – y compris de MNA –, la Défenseure des droits, par

décision n°2023-072 du 31 mars 2023, a décidé d'une vérification sur place sans notification préalable aux autorités, conformément aux articles 22 et 37 de la loi organique n°2011-33 du 29 mars 2011. Cette vérification a été opérée du lundi 10 avril 2023 au soir au jeudi 13 avril 2023 soir, au sein du poste de la police aux frontières du Pont de Saint-Louis³ (PAF de Menton), de l'ensemble des locaux attenants ou utilisés par la PAF aux frontières intérieures, ainsi qu'à la gare Menton-Garavan et aux points de passage autorisés.

7. Cette vérification sur place a donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal qui a fait l'objet d'un contradictoire avec la direction départementale de la police aux frontières (DDPAF) des Alpes-Maritimes. Le 4 juillet 2023, la direction a indiqué ne pas avoir de remarque supplémentaire à ses premières observations formulées sur le procès-verbal (PV) sans toutefois retourner le PV amendé signé.
8. Une note reprenant les éléments de fait et de droit pouvant conduire la Défenseure des droits à conclure à des atteintes aux droits fondamentaux des étrangers, aux droits des enfants et aux règles de la déontologie de la sécurité à la frontière franco-italienne basse, a été adressée pour observations, le 9 novembre 2023, à la préfecture des Alpes-Maritimes, et le 10 novembre 2023, à la DLPAJ. En l'absence de réponse, deux courriers de relance ont été adressés, le 15 décembre 2023.
9. Le 22 janvier 2024, la DLPAJ a sollicité un délai supplémentaire afin de présenter ses observations sur l'ensemble des manquements relevés dans le département des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes. Un délai a été accordé jusqu'au 8 février 2024.
10. À ce jour, aucune réponse n'est parvenue aux services du Défenseur des droits, ni de la DLPAJ, ni de la préfecture des Alpes-Maritimes.

L'intervention du Défenseur des droits dans les contentieux portant sur la conformité au droit communautaire de l'article L. 332-3 du CESEDA

11. Le Conseil d'État a été saisi, par requêtes n°450285 et n°450288, d'un recours pour excès de pouvoir contre l'ordonnance n°2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Par décision du 24 février 2022⁴, le Conseil d'État a sursis à statuer sur les conclusions dirigées contre l'article L. 332-3 du CESEDA jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) se soit prononcée sur la question suivante : « *en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du règlement (UE) 2016/399, l'étranger en provenance directe du territoire d'un État partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 peut-il se voir opposer une décision de refus d'entrée, lors des vérifications effectuées à cette frontière, sur le fondement de l'article 14 de ce règlement, sans que soit applicable la directive 2008/115/CE ?* ».
12. Le 28 avril 2022, au regard des travaux en cours, la Défenseure des droits a informé le Conseil d'État de son souhait de présenter des observations écrites dans les affaires précitées, conformément à l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.
13. Le 10 juin 2022, la CJUE a invité le Défenseur des droits, en tant que nouvelle partie au principal ayant été admise à intervenir, à déposer des observations écrites dans l'affaire préjudicielle C-143/22, *ADDE* e.a.

14. Par décision n°2022-147 du 30 juin 2022, la Défenseure des droits a présenté ses observations devant la CJUE. Elle était également représentée à l'audience du 19 janvier 2023.
15. Par un arrêt du 21 septembre 2023⁵, la CJUE a répondu à la question préjudicielle et a dit pour droit que « *le code frontières Schengen et la directive 2008/115 doivent être interprétés en ce sens que, lorsqu'un État membre a réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, il peut adopter, à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers qui se présente à un point de passage frontalier autorisé situé sur son territoire et où s'exercent de tels contrôles, une décision de refus d'entrée, en vertu d'une application mutatis mutandis de l'article 14 de ce code, pour autant que les normes et les procédures communes prévues par cette directive soient appliquées à ce ressortissant en vue de son éloignement* »
16. Par décision n°2023-224⁶, la Défenseure des droits a présenté ses observations devant le Conseil d'État.
17. Le 15 novembre 2023, la Défenseure des droits, représentée par deux agentes, a été entendue dans le cadre de la séance orale d'instruction organisée par la 2^{ème} chambre de la section du contentieux du Conseil d'État.
18. À la demande du Conseil d'État, par décision n°2024-008⁷, la Défenseure des droits a présenté des observations complémentaires devant ce dernier.
19. Dans sa décision du 2 février 2024⁸, le Conseil d'État a annulé la seconde phrase de l'article L. 332-3 du CESEDA en tant qu'elle ne limitait pas l'édiction de refus d'entrée aux frontières intérieures aux cas dans lesquels ils sont pris en vue de la réadmission de l'intéressé par l'État membre dont il provient en application d'un accord bilatéral avec cet État existant le 13 janvier 2009.

II- L'ANALYSE DU DÉFENSEUR DES DROITS

1. Le cadre juridique du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI)

20. Le franchissement des frontières de l'Union européenne (UE) est régi par le règlement européen n°2016/399 du 9 mars 2016 dit code frontières Schengen (CFS)⁹. Ce cadre juridique distingue d'un côté, les « *frontières extérieures* » de l'UE ou de l'espace Schengen, et de l'autre, les « *frontières intérieures* » des États membres. Le franchissement de chaque catégorie de frontières obéit à des conditions qui leur sont propres.
21. Les frontières du territoire français s'agencent donc selon une configuration juridique fixée par le droit communautaire.

1.1. Les notions de frontières intérieures et extérieures

22. L'article 2 du CFS définit juridiquement les notions de « *frontières intérieures* » et « *frontières extérieures* » de l'UE, notions exclusives l'une de l'autre¹⁰. Ainsi, les frontières intérieures sont notamment les frontières terrestres communes des États membres, y compris fluviales et lacustres. Les frontières extérieures sont les frontières qui bordent

l'espace Schengen, à savoir les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures.

23. Les frontières extérieures de l'UE ne peuvent être franchies qu'aux points de passage frontaliers (PPF),¹¹ dont la liste est établie par chaque État membre et notifiée à la Commission européenne¹². L'article 6 du CFS prévoit l'ensemble des conditions imposées à tout ressortissant d'un pays tiers qui entend franchir une frontière extérieure et entrer dans l'espace Schengen. Les vérifications effectuées aux PPF sont encadrées par les articles 7 à 9 du code.
24. Selon l'article 14 du CFS, un refus d'entrée est opposé au ressortissant d'un pays tiers, ayant franchi une frontière extérieure et qui ne remplit pas les conditions d'entrée énoncées à l'article 6 précité. Ce refus d'entrée est une décision administrative régie par la partie B de l'annexe V du code. L'autorité nationale compétente doit y reporter les mentions adéquates et les observations permettant de motiver la décision en fait. En effet, l'entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus. Tel que le rappelle l'article 14 du CFS, les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ont le droit de former un recours contre cette décision.

1.2. Le principe aux frontières intérieures : la libre circulation des personnes

25. Concernant les frontières intérieures, le principe est la libre circulation des personnes. Ainsi, en vertu des articles 67§2 et 77§1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'UE assure l'absence de tout contrôle des personnes aux frontières intérieures, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent ces frontières. À ce titre, l'article 22 du CFS précise que les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu, sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. Cela signifie que les États membres ne peuvent ni instituer de contrôles aux frontières intérieures¹³, ni faire de vérifications aux frontières au sens de l'article 2§11 du CFS¹⁴. L'article 23 du CFS précise que cette absence de contrôle ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police par les autorités de l'État membre en vertu du droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, c'est-à-dire n'a pas pour objectif le contrôle aux frontières.
26. Ainsi, lorsqu'ils sont pratiqués de façon systématique, arbitraire ou inutilement contraignante, les contrôles d'identité dans les zones frontalières à proximité des frontières intérieures sont incompatibles avec les dispositions du CFS et le principe général de suppression du contrôle aux frontières intérieures¹⁵.
27. C'est ce qu'a rappelé la CJUE en précisant que l'article 67§2 du TFUE, ainsi que les articles 20 et 21 du règlement n°562/2006,¹⁶ s'opposent à une législation nationale conférant aux autorités de police de l'État membre concerné la compétence de contrôler, uniquement dans une zone de 20 kilomètres (kms) à partir de la frontière terrestre de cet État avec les États parties à la Convention d'application de l'accord Schengen (CAAS), l'identité de toute personne, indépendamment du comportement de celle-ci et de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et des documents prévues par la loi, sans prévoir l'encadrement nécessaire de cette compétence

garantissant que l'exercice pratique de ladite compétence ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières¹⁷. De tels contrôles dans les zones frontalières intérieures ne peuvent être opérés que s'ils sont limités dans leur intensité et leur fréquence,¹⁸ et sous réserve que la réglementation nationale prévoie l'encadrement nécessaire¹⁹.

28. C'est le sens de l'article 78-2 du code de procédure pénale (CPP) alinéa 9, dans sa version actuelle, réécrit après les arrêts de la CJUE²⁰, qui rappelle que le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones ou lieux mentionnés au même alinéa.

1.3. L'exception aux frontières intérieures : le rétablissement des contrôles

29. À titre exceptionnel et temporaire, l'article 25 du CFS autorise un État membre à réintroduire, en dernier recours, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de cet État, le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave.
30. Conformément à l'article 27 du CFS, l'État souhaitant réintroduire ces contrôles doit notifier à la Commission européenne les motifs de la réintroduction envisagée, notamment les événements constituant une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, la portée de la réintroduction envisagée en précisant à ce titre le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit, le nom des points de passage autorisés (PPA). Ces éléments sont de nature à permettre à la Commission européenne, ainsi qu'au Parlement européen, d'examiner la nécessité et la proportionnalité de cette réintroduction.
31. Tel que l'a rappelé la CJUE, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI) étant un régime d'exception, des durées maximales sont fixées pour la réintroduction de tels contrôles : la durée ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace et, même en cas de menace persistante, la durée totale de réintroduction des contrôles, comprenant les prolongations, ne saurait excéder six mois²¹. La CJUE souligne en outre que « *le législateur a voulu fixer les conditions et procédures pour la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures afin de garantir le caractère exceptionnel de ces mesures et le respect du principe de proportionnalité* », dès lors, « *les exceptions et dérogations à la libre circulation des personnes sont d'interprétation stricte* »²². Elle rappelle enfin les obligations de la Commission européenne qui est tenue, lorsqu'elle a un doute au regard des informations figurant dans la notification d'un État membre sur la nécessité ou la proportionnalité de la réintroduction, d'émettre un avis en ce sens.
32. Depuis le 13 novembre 2015, la France notifie tous les six mois, son intention de maintenir le RCFI²³. Dernièrement, elle a indiqué le maintenir du 1^{er} novembre au 30 avril 2024²⁴.
33. Les contrôles opérés à la frontière intérieure franco-italienne s'inscrivent dans le cadre de ce régime exceptionnel de RCFI.

1.4. Le régime applicable aux personnes interpellées à une frontière intérieure sur laquelle des contrôles ont été rétablis

34. Une fois les contrôles rétablis aux frontières intérieures, se pose inévitablement la question du régime applicable aux personnes interpellées, au regard des règles régissant l'entrée et le séjour en France et, le cas échéant, à leur éloignement.
35. Différents régimes juridiques existent : ils obéissent chacun à des logiques différentes et présentent des garanties spécifiques quant au respect des droits des personnes. Le premier consiste à empêcher les personnes non autorisées d'accéder au territoire national (*régime frontière extérieure – la personne est considérée comme n'étant pas encore sur le territoire*) : elles se voient alors notifier des refus d'entrée et peuvent être refoulées vers l'État dont elles proviennent. Le deuxième consiste à assurer l'éloignement, volontaire ou forcé, des personnes qui, alors qu'elles sont déjà présentes sur le territoire de l'État concerné, n'ont pas, ou plus, le droit d'y demeurer (*régime territoire – la personne est considérée comme étant sur le territoire, en séjour irrégulier*) : elles se voient alors notifier une décision de retour qui ne peut être mise en œuvre que dans le respect des obligations imposées par la directive 2008/115 dite « directive retour »²⁵. La procédure d'éloignement régie par cette directive est autrement plus contraignante que celle du refus d'entrée.
36. Dans ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à la décision du Conseil d'État du 2 février 2024 (*infra*), le rapporteur public Clément Malverti revient sur la dualité de ces régimes en rappelant que, dans l'espace Schengen, « *au sein duquel le franchissement des frontières s'effectue en principe librement (...), le premier volet a normalement vocation à être déployé aux seules frontières extérieures. (...) En dehors des frontières extérieures, seul le second volet, celui de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, est en principe susceptible d'être mis en œuvre* »²⁶.
37. Or, la situation se complexifie lorsqu'un État réintroduit des contrôles à une frontière intérieure, car si le CFS « *précise les conditions et la procédure d'une telle réintroduction, il s'avère particulièrement peu loquace sur les conséquences à en tirer* »²⁷. En effet, seul l'article 32 du CFS aborde cette question mais précise uniquement que, lorsqu'un contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II du CFS, dont fait partie l'article 14, s'appliquent *mutatis mutandis*.
38. Dans deux arrêts, la CJUE est venue éclairer « *cet énigmatique mutatis mutandis* »²⁸.

1.4.1. Les personnes interpellées à proximité d'une frontière intérieure sur laquelle des contrôles ont été rétablis – l'hypothèse de l'arrêt *Arib*

39. Dans un premier arrêt de grande chambre *Arib* du 19 mars 2019²⁹, rendu sur renvoi préjudiciel de la Cour de cassation, la CJUE est venue éclairer le régime applicable à une personne interpellée sur le territoire d'un État membre mais à proximité d'une frontière intérieure sur laquelle avait été rétablis des contrôles.
40. La CJUE était en effet saisie d'une disposition introduite par le législateur au sein du CESEDA permettant, en cas de RCFI, de notifier une décision de refus d'entrée à l'égard d'un ressortissant de pays tiers ayant franchi une frontière intérieure terrestre sans y être autorisé et ayant été contrôlé dans une zone comprise entre cette frontière et une ligne tracée à 10 kms en deçà³⁰. La Cour a censuré ce dispositif.

41. Dans cet arrêt, la CJUE précise tout d'abord qu'une frontière intérieure d'un État membre sur laquelle des contrôles ont été rétablis ne peut être assimilée à une frontière extérieure³¹. Dès lors, la dérogation à la directive retour permise par l'article 2§2 a) de celle-ci, permettant à un État membre d'écarter cette directive, ne peut être invoquée en cas de RCFI puisque cette disposition se rapporte exclusivement aux frontières extérieures³².
42. La CJUE en déduit donc que la directive retour est applicable à une personne interceptée en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre, à proximité d'une frontière intérieure sur laquelle ont été rétablis des contrôles³³, « *sans que cette présence sur le territoire de l'État membre concerné soit soumise à une condition de durée minimale ou d'intention de rester sur ce territoire* »³⁴.
43. Ainsi, depuis l'arrêt *Arib*, le régime applicable aux personnes interpellées à proximité d'une frontière intérieure, et notamment dans la bande des 20 kms³⁵, est clair : l'instauration de contrôles aux frontières intérieures dans le cadre du RCFI n'a ni pour objet, ni pour effet, de permettre de prononcer des refus d'entrée à l'encontre de personnes démunies de justificatifs et interpellées à proximité de ces frontières³⁶.

1.4.2. Les personnes interpellées à un point de passage autorisé (PPA) d'une frontière intérieure sur laquelle des contrôles ont été rétablis – l'hypothèse de l'arrêt *ADDE*

44. Par un arrêt *ADDE* du 21 septembre 2023³⁷, rendu sur renvoi préjudiciel du Conseil d'État, la quatrième chambre de la CJUE a étendu la solution *Arib* à l'hypothèse d'un ressortissant étranger interpellé cette fois au niveau d'un PPA d'une frontière intérieure, tout en précisant l'articulation entre le CFS et la directive retour dans cette hypothèse précise. Au cœur du raisonnement de la Cour, se retrouve la notion de séjour.
45. Suivant les conclusions de l'avocat général, la CJUE juge tout d'abord qu'un ressortissant d'un pays tiers appréhendé à un PPA situé sur le territoire d'un État membre et ne remplissant pas les conditions pour y séjourner doit être regardé comme étant en séjour irrégulier au sens de la directive retour. Elle confirme ainsi, à l'instar de la solution retenue dans l'hypothèse *Arib*, que la situation d'une personne interpellée à un PPA d'une frontière intérieure rétablie ne relève pas de l'exception de l'article 2 de la directive.
46. Dans l'hypothèse de l'arrêt *ADDE*, la Cour juge ensuite qu'un État membre ayant réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures peut appliquer, *mutatis mutandis*, l'article 14 du CFS ainsi que l'annexe V partie A point 1, à l'égard d'un ressortissant de pays tiers intercepté, sans titre de séjour régulier, à un PPA où s'exercent des contrôles, lorsque ce PPA est situé sur le territoire de l'État membre concerné. Cependant, la Cour précise que « *ce dernier doit veiller à ce que les conséquences d'une telle application, mutatis mutandis, n'aboutissent pas à méconnaître les normes et les procédures communes prévues par la directive [retour]* »³⁸. Elle relève immédiatement que le fait que ces exigences aient pour effet de priver les décisions de refus d'entrée de leur utilité n'est pas de nature à modifier le constat de l'application des garanties de la directive retour³⁹.
47. Au titre de ces garanties, la Cour précise notamment que dans une telle situation, conformément à l'article 6§1 de la directive retour, et sans préjudice des exceptions prévues aux paragraphes 2 à 5 de cet article, le ressortissant étranger de pays tiers en séjour irrégulier interpellé doit faire l'objet d'une décision de retour, laquelle doit identifier le pays tiers vers lequel ce dernier doit être éloigné⁴⁰. Cette décision de retour doit être

assortie d'un certain délai de départ volontaire, conformément à l'article 7 de ladite directive. L'éloignement forcé n'intervient qu'en dernier recours, conformément à l'article 8 et sous réserve de l'article 9⁴¹. Ce dernier prévoit en effet que l'exécution de l'éloignement est reportée tant que dure l'effet suspensif d'un recours ou bien d'une mesure nationale, conformément à l'article 13§2 de la directive.

48. La CJUE rappelle également que, conformément à l'article 15 de la directive retour, le recours à la rétention ne peut être imposé que dans certains cas déterminés. À ce titre, si cet article ne s'oppose pas, lorsque le ressortissant d'un pays tiers représente « *une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* », à ce que le ressortissant fasse l'objet d'une mesure de rétention dans l'attente de son éloignement, la rétention est là encore strictement encadrée et doit respecter les conditions prévues aux articles 15 à 18 de la directive⁴². Concernant la caractérisation de la « *menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* », la Cour renvoie aux critères et à la méthodologie posés dans son arrêt du 2 juillet 2020⁴³.
49. Le Défenseur des droits souligne enfin que la liste des garanties devant entourer une décision de retour prise dans le cadre du RCFI, ainsi rappelées par la Cour, n'est pas exhaustive⁴⁴. L'ensemble des garanties prévues par la directive retour trouvent à s'appliquer.
50. Dans sa décision du 2 février 2024⁴⁵, le Conseil d'État a tiré les conséquences de cet arrêt en annulant la deuxième phrase de l'article L. 332-3 du CESEDA, en tant qu'il ne limitait pas les refus d'entrée aux procédures de réadmissions prévues par les accords bilatéraux. Il a ainsi circonscrit l'utilisation du refus d'entrée au cas de l'étranger en situation irrégulière interpellé à un PPA en vue de sa réadmission par un État lié à la France par un accord antérieur à la directive retour, refus d'entrée devant nécessairement être couplé à une décision de remise.
51. Dès lors, lorsque les personnes interpellées à un PPA ne relèvent pas des conditions fixées par un accord bilatéral de réadmission, ou lorsque l'État membre limitrophe refuse leur réadmission, les autorités françaises auront l'obligation de notifier une décision de retour, en l'espèce, selon le droit interne, une obligation de quitter le territoire français (OQTF).
52. Dans cette même décision, tirant les conséquences du rappel de la CJUE dans l'arrêt *ADDE*, selon lequel la personne interpellée à un PPA ne justifiant pas des conditions d'entrée et de séjour est considérée comme étant en situation de séjour irrégulier, le Conseil d'État a précisé les conséquences de cette annulation concernant le régime applicable à la suite de son interpellation à un PPA.
53. Le Conseil d'État y rappelle en effet que « *la situation d'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'un refus d'entrée à l'issue d'un contrôle à une frontière intérieure en vue de sa réadmission par l'État membre dont il provient est régie par le CESEDA, en particulier par les dispositions suivantes, qui sont applicables. D'une part, selon les articles L. 813-1 et L. 813-3 de ce code, si un étranger n'est pas en mesure de justifier, à l'occasion d'un contrôle, de son droit de circuler ou de séjourner en France, il peut être retenu aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français, conduit dans un local de police ou de gendarmerie et y être retenu par un officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale le temps strictement exigé par l'examen de son droit de circulation ou de séjour et, le cas échéant, le prononcé et la notification des décisions administratives susceptibles d'être prises à son égard, dans la limite de vingt-quatre heures à compter du début du contrôle. D'autre part, en vertu du 4° de l'article*

L. 700-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les dispositions du livre VII de ce code, relatives à l'exécution des décisions d'éloignement sont applicables aux décisions de remise d'un étranger aux autorités d'un autre État. Il résulte notamment du 4° de l'article L. 731-1 et de l'article L. 741-1 de ce code que l'autorité administrative peut placer en rétention, pour une durée initiale de quarante-huit heures, l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir un risque de soustraction à l'exécution de la décision de remise dont il fait l'objet lorsqu'aucune autre mesure n'apparaît suffisante à garantir efficacement l'exécution effective de cette décision. Enfin, dans le cas où l'intéressé souhaite présenter une demande d'asile, les conditions d'enregistrement et d'examen de cette demande, qu'ils relèvent de la compétence de la France ou d'un autre État, sont fixées par les dispositions du livre V du même code »⁴⁶.

1.4.3. Les accords bilatéraux de réadmission prévus par la directive retour - *Focus sur l'accord entre la France et l'Italie dit accord de Chambéry*

54. L'article 6 §3 de la directive retour prévoit que les « *États membres peuvent s'abstenir de prendre une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire si le ressortissant concerné d'un pays tiers est repris par un autre État membre en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux existant à la date d'entrée en vigueur de la présente directive* », autrement dit avant le 13 janvier 2009⁴⁷.
55. Dans l'arrêt *Affum* du 7 juin 2016, la CJUE a rappelé que cet article 6 §3 « *ne saurait être interprété en ce sens qu'il édicte une exception au champ d'application de cette directive, qui s'ajouterait à celles énoncées à l'article 2 §2 de celle-ci et qui permettrait aux États membres de soustraire aux normes et aux procédures communes de retour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier lorsque ceux-ci sont repris, en application d'un accord ou d'un arrangement existant à la date d'entrée en vigueur de ladite directive, par un État membre autre que celui dans lequel ils ont été appréhendés* ». La Cour précise en effet qu'« *une interprétation en ce sens irait à l'encontre du libellé dudit article 6 ainsi que de l'économie et de la finalité de la directive 2008/115. À cet égard, il importe de constater qu'il ressort du libellé de l'article 6, paragraphes 1 et 3, de la directive 2008/115 que l'exception prévue à cet article 6, paragraphe 3, concerne uniquement l'obligation de l'État membre, sur le territoire duquel se trouve le ressortissant en question, d'adopter une décision de retour à son encontre et ainsi de se charger de son éloignement, cette obligation incombant alors, ainsi que le précise la seconde phrase dudit article 6, paragraphe 3, à l'État membre qui a repris ce ressortissant. Cette constatation est corroborée par l'économie de la directive 2008/115, ladite exception ne faisant précisément pas partie des dérogations au champ d'application de cette directive qui, elles, sont expressément prévues à l'article 2, paragraphe 2, de celle-ci. Partant, force est de constater que, selon les termes et l'économie de la directive 2008/115, la situation d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier, qui est repris, en application d'un accord ou d'un arrangement au sens de l'article 6, paragraphe 3, de celle-ci, par un État membre autre que celui dans lequel il a été appréhendé, reste régie par cette directive et que l'État membre qui décide de remettre celui-ci à un autre État membre en application de cette disposition agit dans le cadre des normes et des procédures communes établies par ladite directive.* »⁴⁸
56. La Cour suivait alors les conclusions de l'avocat général Szpunar qui précisait qu'un « *État membre qui se prévaut de l'article 6 §3 de la directive 2008/115 reste lié par les autres*

dispositions de cette directive et est tenu d'assurer le plein effet utile de la directive. La jurisprudence de la Cour relative aux dispositions de cette directive, et en particulier à la privation de liberté des personnes, demeure applicable »⁴⁹.

57. L'article 6 §3 de la directive retour permet ainsi seulement à l'État membre concerné de ne pas édicter de décision de retour, par exception à l'article 6 §1 de la directive. La décision de remise d'un ressortissant d'un pays tiers en situation irrégulière et interpellé à une frontière intérieure sur laquelle ont été rétablis des contrôles est une mesure prévue par la directive retour pour mettre fin au séjour irrégulier du ressortissant et constitue une étape préparatoire à l'éloignement de celui-ci du territoire de l'UE.⁵⁰ L'État membre concerné, à l'origine de cette décision de remise, reste donc lié par les autres dispositions de cette directive, qu'il doit alors respecter dans leur intégralité.
58. Toute autre interprétation viderait de leur substance les arrêts de la CJUE et les dispositions de la directive retour.
59. Encadrée par la directive retour, la procédure de remise aux autorités d'un État membre de l'espace Schengen avec lequel la France a conclu un accord de réadmission qui constitue une mesure d'éloignement, est prévue par les articles L. 621-1 à L. 621-3 du CESEDA.
60. Lorsqu'une personne fait l'objet d'une décision de remise aux autorités d'un État membre de l'espace Schengen en application d'un accord bilatéral, sa « *remise effective* » ne peut intervenir, d'une part, avant qu'elle ait été mise en mesure de présenter ses observations et d'avertir ou de faire avertir son consulat, un conseil ou toute personne de son choix⁵¹, et d'autre part, qu'après réception de l'acceptation des autorités de la partie contractante requise⁵². Une telle décision de remise ne peut donc être adoptée, et *a fortiori* être notifiée à l'intéressé, qu'après l'acceptation de la demande de réadmission par ces autorités⁵³ (*infra*).
61. À la frontière intérieure franco-italienne, s'applique l'accord entre la France et l'Italie du 3 octobre 1997 relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière (accord de Chambéry).⁵⁴
62. Aux termes de l'article 5 de cet accord franco-italien, « 1. *Chaque Partie contractante réadmet sur son territoire, à la demande de l'autre Partie contractante et sans formalités, le ressortissant d'un État tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de la Partie contractante requérante pour autant qu'il est établi que ce ressortissant est entré sur le territoire de cette Partie après avoir séjourné ou transité par le territoire de la Partie contractante requise. 2. Chaque Partie contractante réadmet sur son territoire, à la demande de l'autre Partie contractante et sans formalités, le ressortissant d'un État tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de la Partie contractante requérante lorsque ce ressortissant dispose d'un visa ou d'une autorisation de séjour de quelque nature que ce soit, délivré par la Partie contractante requise et en cours de validité. 3. La demande de réadmission doit être transmise dans un délai de trois mois à compter de la constatation par la Partie contractante requérante de la présence irrégulière sur son territoire du ressortissant d'un État tiers ».*
63. L'annexe à cet accord prévoit : « 2.4. *La Partie contractante requise répond à la demande dans les plus brefs délais, au plus tard dans les quarante-huit heures qui suivent la réception de la demande. / 2.5. La personne faisant l'objet de la demande de réadmission n'est remise qu'après réception de l'acceptation de la Partie contractante requise ».*

64. Selon l'article 6 de l'accord de Chambéry, certains publics sont exclus de l'accord, notamment les réfugiés et apatrides⁵⁵, les demandeurs d'asile⁵⁶ et les MNA (*infra*).

2. La délimitation des frontières intérieures : de l'imprécision du tracé à l'extension illégale de la frontière franco-italienne

65. Lors de sa visite du poste de la PAF de Menton en 2018, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) avait déjà relevé que, d'une part, des contrôles étaient effectués dans le cadre du RCFI en dehors des PPA et, d'autre part, qu'il existait des doutes sur la fiabilité des lieux d'interpellations inscrits sur les registres et procédures de personnes non admises sur le territoire dans le département des Alpes-Maritimes⁵⁷. Cinq ans plus tard, la Défenseure des droits constate la persistance de ces difficultés à la frontière franco-italienne, haute et basse.

2.1. Une définition matériellement imprécise des tronçons de la frontière franco-italienne sur lesquels ont été rétablis les contrôles

66. Les autorités françaises ont notifié à la Commission européenne une liste de PPA, disponible sur son site internet. La dernière liste date du 1^{er} novembre 2023⁵⁸. Toutefois, dans les deux départements des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes, ces PPA sont imprécisément définis. Dans les Alpes-Maritimes, il est fait une interprétation extensive des zones pouvant donner lieu à un contrôle du séjour fondé sur le RCFI. Dans les Hautes-Alpes, le recours à la notion géographique de « *col* » est problématique car cette notion ne permet pas d'identifier précisément le PPA désigné.

2.1.1. L'imprécision des PPA dans les Alpes-Maritimes – une interprétation extensive des PPA et la création d'une frontière verte entre les PPA

67. Le Défenseur des droits constate tout d'abord que si l'ensemble des PPA se situaient sur le territoire national, au moment de sa vérification sur place en avril 2023, la dernière liste des PPA déclarés par la France, le 1^{er} novembre 2023, fait apparaître un PPA qui ne se situe pas en France mais sur le territoire italien : Fanghetto.
68. Il observe, en outre, que sans plus d'éléments et coordonnées géographiques, la délimitation territoriale de certains de ces PPA est imprécise. À cet égard, la PAF de Menton a communiqué une carte indiquant 20 PPA sur les frontières franco-italienne et franco-monégasque. Cette carte n'apporte pas davantage de précision. Seules les routes sur lesquelles sont fixés les PPA sont mentionnées. Il est par exemple indiqué « *Breil-sur-Roya carrefour - D6204 / D2204* ».
69. Selon les éléments recueillis par le Défenseur des droits, sur les 11 PPA du département, 10 sont tenus par le service de police aux frontières territorial (SPAFT) de Menton. La gare de Menton-Garavan est le principal PPA avec près de 80% des interpellations réalisées, suivie par la vallée de la Roya et « *Menton – La Turbie* ».
70. Si le PPA de la gare de Menton-Garavan ne pose pas de difficulté en termes de délimitation (ce PPA comprend l'ensemble de la gare et les quais), il n'en est pas de même pour d'autres PPA, tels que « *Sospel Carrefour Saint-Gervais* » ou « *Menton – La Turbie* ». Cela ressort notamment de la « *fiche de mise à disposition d'individu(s) au SPAFT de Menton* », communiquée au Défenseur des droits. Ce document est la fiche remplie, le cas échéant,

par les forces interpellatrices – lorsqu’il ne s’agit pas de garde-frontières habilités à rendre des décisions de refus d’entrée au sens du CFS – puis remise à l’agent de la PAF habilité à rendre cette décision (*infra*).

71. D’ores et déjà, ce procédé révèle une interprétation extensive du CFS, celui-ci faisant exclusivement mention des garde-frontières pour désigner les agents procédant aux contrôles aux frontières⁵⁹, ce qui inclut autant le contrôle en lui-même que l’édiction de la décision prise à son issue.
72. De plus, la fiche de mise à disposition (reproduite ci-dessous) est conçue de telle manière que, pour indiquer le lieu de contrôle et d’interpellation, l’agent interpellateur peut cocher uniquement la case du PPA correspondant ou entourer le PPA, en cas de « rattachement » du lieu d’interpellation à ce dernier. En effet, à côté des PPA « Gare de Breil/Roya », « Sospel – Carrefour St Gervais » et « Péage de la Turbie – A8 » figure la mention « (V) ». En légende, il est indiqué « (V) = vecteur – à entourer si PPA de rattachement ». La fiche propose en outre un autre lieu de contrôle et d’interpellation que les PPA déclarés à la Commission, à savoir la : « Frontière (verte) terrestre franco-italienne ».

Nous trouvant au point de passage autorisé de

<input type="checkbox"/> Col de Tende ⁽¹⁾	<input type="checkbox"/> Pont St-Louis ⁽²⁾
<input type="checkbox"/> Gare de Tende ⁽¹⁾	<input type="checkbox"/> Pont St-Ludovic ⁽²⁾
<input type="checkbox"/> Carrefour de Breil/Roya ⁽¹⁾	<input type="checkbox"/> Gare Menton-Garavan ⁽²⁾
<input type="checkbox"/> Gare de Breil/Roya (V) ⁽³⁾	<input type="checkbox"/> Gare Menton-Centre ⁽²⁾
<input type="checkbox"/> Sospel – Carrefour St Gervais (V) ⁽³⁾	<input type="checkbox"/> Péage de la Turbie – A8 (V) ⁽³⁾
<input type="checkbox"/> Col de Vescavo – Olivetta ⁽¹⁾	<input type="checkbox"/> AB - sortie 58 ⁽¹⁾
<input type="checkbox"/> Fanghetto ⁽¹⁾	<input type="checkbox"/> AB - sortie 59 ⁽¹⁾
<input type="checkbox"/> Frontière (verte) terrestre franco-italienne ⁽⁴⁾	

(1) - PPA routier ou pédestre
 (2) - PPA ferroviaire
 (3) - PPA ferroviaire, routier ou pédestre
 (4) - (V) = vecteur - à entourer si PPA de rattachement

73. Du fait de cette présentation, de l’absence de champ libre pour préciser le lieu exact du contrôle et de l’étendue de certaines zones de contrôles à cocher ou à entourer (notamment de certains PPA tels que Col de Tende, Col de Vescavo – Olivetta ou bien Sospel – Carrefour Saint-Gervais et de la frontière verte terrestre franco-italienne), il n’est pas possible, à la lecture de la fiche, de s’assurer du point précis où le contrôle et l’interpellation ont été opérés.
74. Dès lors, il ressort de la fiche de mise à disposition que, d’une part, peuvent être mentionnées comme contrôlées à un PPA des personnes qui n’ont en réalité pas été contrôlées précisément sur ce PPA, les personnes étant alors « rattachées » au PPA, d’autre part, les contrôles peuvent être opérés hors de tout PPA, y compris de « rattachement », sur une zone désignée comme la « frontière (verte) terrestre ».⁶⁰
75. La liste des lieux d’interpellations enregistrés dans le programme PAFISA (programme d’analyse des flux et indicateurs statistiques d’activité) de la PAF de Menton révèle également l’existence de contrôles opérés hors des PPA déclarés puisqu’elle comporte un item nommé « autre secteur ». Interrogé sur la signification de cet item, un agent de la PAF de Menton, chargé de l’alimentation du programme, a indiqué qu’il s’agissait, par exemple, des personnes interpellées « autour de Saint-Gervais ». Si la DDPAF a indiqué, dans sa réponse au PV de vérification sur place, le 22 mai 2023, que l’agent n’était pas compétent pour répondre à cette question, la direction n’a pas apporté plus de précision sur la signification de l’item « autre secteur » et ce qu’il recouvre précisément

géographiquement. En revanche, l'existence de contrôles opérés hors des PPA a été confirmée à plusieurs reprises au Défenseur des droits lors de la vérification sur place.

76. Notamment, l'un des gendarmes mobilisés sur le PPA Menton – Pont-Saint-Ludovic a indiqué que les forces interpellatrices effectuaient des contrôles dans la zone entourant le PPA et non pas uniquement au carrefour Saint-Gervais.⁶¹ Ces déclarations sont corroborées par d'autres éléments, selon lesquels des personnes sont contrôlées en dehors des PPA, alors que le refus d'entrée indique le PPA comme lieu d'interpellation.
77. Concernant la distance qui sépare la frontière du lieu d'interpellation de la personne, il a été indiqué que c'est le lieu où la frontière a été considérée par l'agent comme franchie par la personne qui est pris en compte. C'est donc ce lieu qui sera indiqué sur la fiche de mise à disposition.
78. Enfin, la réalisation de contrôles non pas seulement aux PPA déclarés dans le cadre du RCFI mais également « *entre les PPA* », sur toute la ligne frontière, parfois désignée par la PAF comme la « *frontière verte* », a été confirmée à plusieurs reprises au Défenseur des droits, notamment par les agents gradés de la PAF⁶². Plus précisément, la PAF a indiqué que le critère déterminant, pour la notification d'une décision de refus d'entrée sur le fondement du CFS, est le constat d'un franchissement illégal de la frontière. La notification d'un refus d'entrée peut donc même avoir lieu au-delà de la ligne frontière dès lors qu'il est, selon l'appréciation de l'agent interpellateur, irréfutable que la personne vient de franchir illégalement la frontière.
79. À cet égard, les fondements juridiques des contrôles opérés à la frontière intérieure mentionnés sur la fiche de mise à disposition permettent d'éclairer l'interprétation faite par la PAF des dispositions du CFS et de comprendre le périmètre sur lequel elle estime que le contrôle aux frontières est autorisé dans le cadre du RCFI. En effet, la fiche précise que l'individu interpellé est :

« (...) mis temporairement à la disposition de Monsieur le préfet du département des Alpes-Maritimes dans le cadre des articles 6, 13, 25 et 32 du code frontières Schengen, rétablissant temporairement le contrôle aux frontières intérieures aux points de passage autorisés « PPA » et entre ceux-ci sur la ligne frontière, en vue de prévenir une menace d'ordre public ou de sécurité intérieure ».
80. Il en ressort que la PAF s'appuie sur l'article 32 CFS selon lequel : « *Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II s'appliquent mutatis mutandis* » pour appliquer les dispositions du CFS en matière de contrôle aux frontières extérieures à la surveillance des frontières intérieures. Dans ce cadre, la PAF vise explicitement l'article 6 du CFS, détaillant les conditions d'entrée sur l'espace Schengen des ressortissants de pays tiers, mais également l'article 13 du CFS, qui précise en ces termes la mission de « *surveillance des frontières* » assurée par les garde-frontières aux frontières extérieures de l'espace Schengen : « *La surveillance entre les [PPF] est assurée par des garde-frontières dont les effectifs et les méthodes sont adaptés aux risques et aux menaces existants ou prévus. Les périodes de surveillance sont modifiées de manière fréquente et inopinée, de sorte que les passages de personnes qui franchissent la frontière sans autorisation risquent en permanence d'être découverts* ».
81. Indépendamment de la question de l'application *mutatis mutandis* ou non de cet article 13, il convient de relever que la notion *mutatis mutandis* doit faire l'objet d'une interprétation stricte⁶³. Au regard des arrêts *Arib* et *ADDE* de la CJUE, lus ensemble, et des garanties rappelées par la Cour, une personne interpellée au niveau de la frontière intérieure ne peut

être éloignée sans qu'elle ait fait l'objet d'une procédure équitable et transparente, et qu'une décision de retour lui soit notifiée (*infra*).

2.1.2. L'imprécision des PPA dans les Hautes-Alpes – le recours problématique à la notion de col

82. La préfecture des Hautes-Alpes a indiqué, dans sa réponse du 28 juin 2022, que « *la frontière franco-italienne dans le département des Hautes-Alpes est constituée principalement de massifs montagneux entrecoupés de plusieurs cols transfrontaliers routiers qui constituent des points de passages autorisés (PPA)* ».
83. Les autorités françaises ont notifié à la Commission européenne une liste de PPA. La dernière liste date du 11 novembre 2023.⁶⁴ Y figurent, entre autres, pour le département des Hautes-Alpes, 4 lieux décrits comme suit : « *Col de Larche, Col Agnel, Col de l'Échelle, Col de Montgenèvre* ».
84. Le Défenseur des droits relève que la notion géographique de « *col* » à laquelle il est recouru, qui renvoie à une partie déprimée entre deux versants de montagne, est en elle-même imprécise ; en outre, à défaut de coordonnées géographiques communiquées à la Commission européenne, les PPA ne sont pas précisément délimités et identifiables.
85. Dans une réponse complémentaire du 5 mars 2024, la préfecture a indiqué que « *dans des zones géographiques présentant une configuration complexe, comme en bord de mer, en montagne, ou dans des zones urbaines denses, le fait de disposer d'une zone de contrôle plus large qu'un point précis limité par exemple à une intersection, permet de concilier les objectifs de contrôles sécuritaires et de fluidité du trafic* ».
86. Le Défenseur des droits estime qu'une telle imprécision pose une double difficulté : d'une part, il est impossible de délimiter la zone précise dans laquelle les contrôles autorisés au titre du RCFI peuvent avoir lieu ; d'autre part, cela ne permet pas de s'assurer que ces contrôles se limitent à ces points et qu'ils ne sont pas étendus à une zone territoriale, dont le contrôle relèverait d'un autre régime que le RCFI, notamment celui de l'article 78-2 du CPP.
87. Cette absence de délimitation précise des PPA, et donc des lieux de contrôles et d'interpellations de personnes dans le cadre du RCFI, ressort de la réponse de la préfecture du 28 juin 2022, qui a précisé que les « *interceptions effectuées sur le trait de frontière ou en amont des PPA quand ces derniers sont situés en deçà de la ligne frontière donnent lieu à des non-admissions* »⁶⁵.
88. Afin de mieux appréhender le territoire du briançonnais et les différentes zones de contrôles, le Défenseur des droits a sollicité la transmission de la cartographie précise des PPA et des lieux d'interpellations. La préfecture a indiqué en retour, par deux fois,⁶⁶ qu'« *il n'existe pas à proprement parler une cartographie du secteur de Montgenèvre* ». Cependant, sans pour autant les communiquer, elle a précisé que « *les cartes existantes permettent de déterminer les secteurs autour des PPA au sens large, le quadrillage mentionné étant établi par rapport à la topographie du territoire et son accessibilité par les forces de l'ordre, garde-frontières et services concourant à leur mission* »⁶⁷. La préfecture a ajouté que « *[les cartes] ne mentionnent pas les lieux donnant lieu à non-admission ou réadmission car les mesures prises dépendent des observations faites et du constat du franchissement de la frontière* ».

89. L'existence de contrôles dans des secteurs autour des PPA est confirmée par la consultation des procédures de refus d'entrée communiquées par la préfecture. En effet, les refus d'entrée mentionnent parfois « *un secteur d'interpellation* » : dans le premier paragraphe du refus d'entrée est mentionné le PPA sur lequel a eu lieu l'interpellation, puis apparaît, dans le corps du refus, le « *secteur relatif au PPA* »⁶⁸. Les secteurs d'interpellations rattachés à un PPA de référence apparaissent également dans certains PV de mise à disposition présents dans les procédures de refus d'entrée. La préfecture a indiqué à cet égard qu'il s'agit de « *secteurs autour des PPA au sens large* »⁶⁹, qui parfois semblent plus larges encore que les PPA, lesquels sont eux-mêmes imprécis. À titre d'exemple, sur le registre du local de « *mise à l'abri* » du poste de la PAF de Montgenèvre, le « *col bœuf* » ou encore le secteur « *tremplin/brousset* »⁷⁰, ou bien encore « *secteur Club du Soleil* », en référence au village de vacances « *Club du Soleil Montgenèvre* », sont mentionnés en tant que « *secteur d'interpellation* ». Or, ceux-ci sont situés en dehors du Col de Montgenèvre (*infra*)⁷¹.
90. Enfin, dans sa réponse du 5 mars 2024, la préfecture des Hautes-Alpes a confirmé l'existence de la pratique consistant à rattacher un contrôle opéré sur le territoire au PPA le plus proche : « (...) *lorsque l'interception des étrangers a lieu sur la ligne frontière entre 2 PPA, à la demande des autorités italiennes, les services du SIPAF 05 indique le PPA de rattachement sur le formulaire de mise à disposition de la personne ayant fait l'objet du contrôle, correspondant au PPA le plus proche du lieu d'interpellation* ».
91. **En conclusion, les PPA sur lesquels la France a réintroduit les contrôles à la frontière franco-italienne au titre du RCFI, dans les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes, sont imprécisément délimités.**
92. **La Défenseure des droits conclut que la notification de zones de contrôles larges et imprécises par la France à la Commission européenne ne permet pas à celle-ci d'assurer un contrôle effectif et ne répond pas aux exigences de proportionnalité et de sécurité juridique garanties par le droit de l'UE.**
93. **La Défenseure des droits constate également que cette imprécision conduit les services interpellateurs à faire une interprétation large et extensible des PPA, incompatible avec les exigences d'équité et de transparence qui découlent de la directive retour et qui déroge à l'exigence de sécurité juridique.**
94. **De surcroît, la Défenseure des droits constate que les procès-verbaux d'interpellation ne sont pas toujours fidèles à la réalité quant à l'indication du lieu précis de contrôle et d'interpellation, de sorte que la traçabilité de la procédure est rendue impossible.**
95. **La Défenseure des droits rappelle à cet égard que toute interpellation de personnes doit être entourée de garanties procédurales. Un document doit ainsi être établi à chaque interpellation et indiquer le lieu précis d'interpellation. Cette garantie doit également s'appliquer lorsque cette interpellation est réalisée par des garde-frontières, pour permettre, d'une part, à la PAF de vérifier que l'interpellation a bien eu lieu dans une zone autorisée, et d'autre part, à la personne interpellée d'exercer utilement ses droits.**
96. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer :**
- **De faire cesser les pratiques ainsi constatées ;**

- **D'établir une liste de PPA précisément délimités, de transmettre les coordonnées géographiques de ces lieux à la Commission européenne et de la publier à l'échelle nationale par le biais du Journal officiel ;**
- **De rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à l'ensemble des forces interpellatrices que les contrôles et interpellations réalisés dans le cadre du RCFI ne peuvent avoir lieu en dehors des PPA situés sur le territoire français ;**
- **De demander aux préfetures, aux services de la PAF et à l'ensemble des forces interpellatrices d'établir systématiquement des procès-verbaux d'interpellation, dont l'économie générale permette de renseigner systématiquement le lieu précis de l'interpellation et que ce lieu soit indiqué sous forme de coordonnées géographiques.**

97. Enfin, la Défenseure des droits souligne l'importance du contrôle effectif de la déclaration des PPA par les États membres, mission confiée à la Commission européenne.

2.2. Une extension illégale de la frontière intérieure et des PPA par le détournement des contrôles prévus à l'article 78-2 du CPP

98. Comme précisé *supra*, le régime juridique applicable aux personnes contrôlées en situation irrégulière dans la zone des 20 kms en vertu de l'article 78-2 CPP alinéa 9 avait déjà été clarifié par l'arrêt *Arib* de la CJUE. En complément, le Conseil d'État a rappelé, dans sa décision *ADDE* du 2 février 2024, qu'une décision de refus d'entrée prise en vertu d'une application *mutatis mutandis* de l'article 14 du CFS peut être adoptée uniquement « (...) à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers qui se présente à un point de passage frontalier⁷² autorisé situé sur son territoire et où s'exercent de tels contrôles (...) ». Dès lors, les contrôles et interpellations effectuées sur le fondement du RCFI et du CFS sont circonscrits aux PPA.

99. Une personne contrôlée en dehors d'un PPA mais à proximité de la frontière intérieure, voire sur le trait de frontière intérieure entre deux PPA, ne relève donc pas du RCFI mais de l'article 78-2 du CPP alinéa 9. La personne est ainsi considérée sur le territoire français et relève du régime général appliqué aux étrangers prévu par le livre IV du CESEDA.

2.2.1. Constats effectués dans le département des Alpes-Maritimes

100. À titre liminaire, selon les indications données par la PAF lors de la vérification sur place, les contrôles fondés sur l'article 78-2 du CPP sont organisés et réalisés avec le concours d'autres forces de sécurité dédiées à la lutte contre l'immigration clandestine (LIC).

101. En outre, il ressort des éléments constatés par le Défenseur des droits que des contrôles d'identité prévus par l'alinéa 9 de l'article 78-2 du CPP opérés sur le territoire, plus précisément dans la zone comprise entre la ligne frontière et une ligne tracée à 20 kms en deçà, aboutissent *in fine* à la notification de refus d'entrée.

102. Ce résultat est la conséquence de deux types de pratiques : le recours à la notion de présomption de franchissement de la frontière intérieure et le rattachement du lieu de contrôle au PPA le plus proche.

103. Dans la première situation, alors que le contrôle est initié au visa de l'article 78-2 du CPP dans la zone des 20 kms, l'agent interpellateur, présumant d'un franchissement direct de

la frontière, poursuit la procédure sous le régime d'un contrôle RCFI susceptible d'aboutir à la notification d'un refus d'entrée.

104. Dans la deuxième situation, le contrôle a lieu dans une zone couverte par l'article 78-2 du CPP alinéa 9 mais en raison de la proximité immédiate d'un PPA, l'agent écarte l'article 78-2 du CPP pour fonder le contrôle sur le CFS. À titre d'exemple, un gendarme en mission de surveillance de la frontière au PPA de Saint-Ludovic a indiqué que ce serait le point GPS le plus proche qui délimiterait le régime applicable et que donc la proximité d'un PPA permettrait aux forces mobiles d'appliquer le « régime frontière »⁷³ même si la personne n'est pas directement interpellée au PPA⁷⁴.

2.2.2. Constats effectués dans le département des Hautes-Alpes

105. Dans une réponse du 28 juin 2022, la préfecture des Hautes-Alpes a indiqué que la directive retour n'était pas applicable aux étrangers faisant l'objet de refus d'entrée à un PPA car ceux-ci n'étaient pas considérés comme se trouvant sur le territoire français. Elle précisait que « *les interceptions effectuées sur le trait de frontière ou en amont des PPA quand ces derniers sont situés en deçà de la ligne frontalière donnent lieu à des non-admissions* » ; et que « *celles intervenant en dehors de ces cas de figure relèvent de la directive retour* ». Cette interprétation, avec laquelle le Défenseur des droits est en désaccord, n'est pas conforme aux décisions de la CJUE⁷⁵ et du Conseil d'État⁷⁶. L'arrêt de la CJUE ADDE du 21 septembre 2023 rappelle en effet que le ressortissant d'un pays tiers interpellé à un PPF, « *pour autant que ce PPF⁷⁷ se situe sur le territoire [de l']État membre* » (§32), doit être regardé comme présent sur ce territoire sans en remplir les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence, et relève ainsi du champ d'application de la directive retour (§31).
106. Il ressort en outre des procédures transmises par la préfecture que les contrôles donnant lieu à des refus d'entrée ne sont pas tous opérés dans le cadre des vérifications aux frontières autorisées aux PPA au titre du RCFI. Ainsi, le 13 mars 2023, le Défenseur des droits a interrogé l'autorité préfectorale sur les différentes bases légales susceptibles d'être mobilisées dans le cadre des contrôles opérés à la frontière, en précisant, le cas échéant, les secteurs auxquels se limitent ces contrôles, ainsi que la nature des procédures d'éloignement susceptibles d'être notifiées à leur issue.
107. En réponse, la préfecture a indiqué, le 31 mai 2023, distinguer les contrôles opérés au niveau des PPA, dans le cadre du RCFI, pouvant donner lieu à des refus d'entrée, des contrôles réalisés en dehors de « *la ligne frontière ou d'un PPA* », pouvant être suivis d'une procédure de vérification du droit au séjour et, le cas échéant, d'une décision de retour. Elle a précisé à ce titre que, dans cette zone frontière, « *toute personne cheminant par des itinéraires étant identifiés comme lieux de passages migratoires est contrôlée sans discrimination* » et que « *les étrangers en situation irrégulière interceptés en zone frontalière sur le territoire français (...) font l'objet de procédures relevant de la directive retour (...) Le cadre de contrôle et des interceptions applicable en zone frontière est précisé par l'article 78-2 du Code de procédure pénale (CPP)* »⁷⁸.
108. Le Défenseur des droits souscrit à l'analyse selon laquelle le RCFI est un régime différent des contrôles réalisés au titre de l'article 78-2 du CPP ou sur le fondement des articles L. 812-1 et L. 812-2 du CESEDA. Toutefois, la présentation par la préfecture des contrôles opérés dans une zone couverte par l'article 78-2 du CPP n'est pas conforme aux dispositions de cet article, qui précise que les contrôles ne doivent pas être systématiques.

Par ailleurs, la loi, modifiée selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel ⁷⁹, conditionne la réalisation des contrôles des documents de séjour à la présence d'« *éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé [qui sont] de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger* »⁸⁰. Or, les PV de mise à disposition relatifs à des contrôles et interpellations fondées sur le CPP ne permettent pas de renseigner les éléments objectifs justifiant le contrôle. Dès lors, il est impossible de s'assurer du caractère non-discriminatoire des contrôles.

109. Par ailleurs, après examen des procédures transmises, et notamment de PV de mise à disposition, il apparaît que des contrôles réalisés sur le territoire, dans la bande des 20 kms couverte par l'article 78-2 du CPP, et sur le fondement de celui-ci, ont abouti à des notifications de refus d'entrée. Ainsi, tout en visant les articles 6, 13 et 25 du CFS, certains PV de mise à disposition précisent que le contrôle est effectué sur le fondement de l'article 78-2 du CPP, « *dans la bande des 20 kms avec la frontière italienne* », ainsi que sur l'article L. 611-1 du CESEDA – précisant les cas dans lesquels une OQTF peut être prononcée – pour solliciter la présentation des pièces ou documents sous couvert desquels la personne est autorisée à circuler ou séjourner en France. L'examen de ces procédures montre que ces personnes ont ensuite été conduites au poste de la DIDPAF de Montgenève et se sont vues notifier un refus d'entrée sous le motif A⁸¹, c'est-à-dire l'absence de documents de voyage valables. Aucune décision de retour, ni de remise n'apparaît.
110. L'examen des procédures fait également apparaître des contrôles réalisés sur le territoire au visa de l'article 78-2 du CPP et des articles L. 812-1 et L. 812-2 du CESEDA. Il est ainsi constaté que des PV de mise à disposition, tout en visant les articles 6, 13 et 25 du CFS, mentionnent que le contrôle est réalisé dans la bande des 20 kms, sur le fondement de l'article 78-2 du CPP et des articles L. 812-1 et L. 812-2 du CESEDA relatifs à la vérification du droit au séjour⁸². L'examen de ces procédures montre que ces personnes ont ensuite été conduites au poste de la DIDPAF de Montgenève et qu'une décision de refus d'entrée pour motif A leur a été notifiée. Aucune décision de retour, ni de remise n'apparaît dans les procédures.
111. Or, fonder les contrôles et interpellations à la fois sur l'article 78-2 du CPP et sur l'article 25 du CFS relatif aux contrôles aux frontières intérieures ne respecte ni le droit national, ni le droit de l'UE. Les finalités des deux types de contrôles sont différentes. En effet, l'un a pour vocation la surveillance temporaire de la frontière dans le cadre du régime exceptionnel du RCFI, et implique donc de contrôler les droits d'entrée sur le territoire au niveau des PPA. L'autre a pour finalité la lutte contre la criminalité transfrontalière dans un contexte de libre-circulation des personnes. En conséquence, les natures de ces deux contrôles sont distinctes : le premier s'applique au titre du RCFI au niveau du PPA et vise à contrôler les droits d'entrée sur le territoire; le second, prévu par l'article 78-2 du CPP alinéa 9, est un contrôle d'identité entouré de garanties visant à assurer, conformément à la jurisprudence de la CJUE, qu'il ne puisse s'apparenter à des vérifications systématiques à la frontière : les contrôles d'identités opérés dans ce cadre, doivent être limités dans la durée et non systématiques.
112. Par ailleurs, le recours à l'un ou l'autre de ces fondements juridiques n'est pas sans incidence sur le régime applicable à la personne contrôlée et interpellée. Si la personne est contrôlée sur le fondement de l'article 78-2 du CPP, elle relève nécessairement du régime dit « territoire », excluant la notification d'un refus d'entrée (*supra*). Elle peut faire ainsi l'objet d'une éventuelle vérification du droit au séjour, avec les garanties spécifiques attachées à cette procédure, en vue, le cas échéant, d'une mesure d'éloignement, avec

délai de départ volontaire, tel que prévu par la directive retour. Si en revanche, le contrôle est fondé sur le CFS, la personne contrôlée en situation irrégulière à un PPA peut, conformément à la jurisprudence *ADDE* de la CJUE, faire l'objet d'un refus d'entrée, mais son éloignement ne peut intervenir qu'après notification d'une décision de retour, ou d'une décision de remise et en respectant les garanties de la directive retour.

113. Au moment de l'instruction du Défenseur des droits⁸³, la confusion ainsi opérée entre les contrôles, conduisant à l'extension illégale de la zone de mise en œuvre des procédures de refus d'entrée, emporte des conséquences d'autant plus graves que ces procédures d'éloignement ne respectent pas les garanties de la directive retour.
114. Enfin, dans le même esprit que la préfecture des Alpes-Maritimes, la préfecture des Hautes-Alpes a indiqué dans sa réponse du 5 mars 2024 que « *[l]e choix de la procédure et les mesures prises dépendent des observations faites et du constat du franchissement de la frontière par les unités présentes sur le terrain* ».
115. **En conclusion, l'utilisation combinée dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes, de deux régimes de contrôles aux frontières, l'un fondé sur le RCFI, l'autre sur l'article 78-2 du CPP alinéa 9, n'est pas conforme à leurs finalités initiales.**
116. **Dès lors, les pratiques, communes aux deux départements, qui permettent d'étendre la zone de RCFI pour conduire à des contrôles systématiques et sans limitation de durée sur un territoire pourtant couvert par l'article 78-2 du CPP alinéa 9, ne paraissent ni conformes au droit de l'UE et aux obligations de la France de notifier avec précision les tronçons de frontières sur lesquels sont rétablis des contrôles (*supra*), ni conformes au droit pénal, qui est d'interprétation stricte.**
117. **En outre, l'utilisation combinée de ces deux régimes de contrôles soulève de graves difficultés quant aux exigences de régularité, de transparence et d'équité des procédures. En effet, eu égard à ce qui a été constaté à la PAF de Menton, il apparaît que la fiche de mise à disposition mentionne exclusivement le CFS comme fondement des contrôles et interpellations, alors que le fondement réel de l'interpellation est l'article 78-2 du CPP. À Montgenèvre, certains procès-verbaux d'interpellation examinés faisaient mention à la fois de l'article 78-2 du CPP et du CFS comme fondements du contrôle opéré, ce qui n'est pas compatible.**
118. **Ainsi, la seule lecture des procédures, notamment la fiche de mise à disposition, ne permet pas de connaître avec certitude le fondement juridique de l'interpellation, ni son lieu exact. Dans ces circonstances, comme indiqué précédemment, il est impossible, d'une part, pour la personne interpellée de contester la légalité du contrôle, d'autre part, pour l'autorité hiérarchique, d'exercer sa mission de contrôle des pratiques. Le contrôle de l'autorité juridictionnelle, si elle a pu être saisie, est également entravé et le principe de sécurité juridique n'est pas garanti aux personnes interpellées.**
119. **Enfin, la Défenseure des droits ne souscrit pas à la fiction juridique créée dans les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes, consistant à faire de la présomption du franchissement de la frontière le critère d'identification *a posteriori* du fondement du contrôle puis du régime applicable à la personne interpellée. En effet, dans son arrêt *Arib*, la CJUE a écarté l'application du a) de l'article 2§2 de la directive retour aux frontières intérieures. Elle a indiqué que la possibilité laissée aux États membres de ne pas appliquer la directive aux personnes en situation de franchissement irrégulier d'une frontière n'est applicable qu'aux frontières**

extérieures de l'UE. Dès lors, conformément à l'économie des décisions *ADDE* de la CJUE et du Conseil d'État, le seul critère d'identification du fondement juridique du contrôle et du régime applicable à la personne interpellée est celui du lieu du contrôle et de l'interpellation.

120. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits conclut que l'extension de la zone de contrôles aux frontières à celle des 20 kms en deçà de la frontière, dans le cadre du RCFI pourtant limité aux PPA, constitue un détournement de l'article 78-2 du CPP. Elle conclut ainsi au non-respect par la France du droit de l'UE, du CPP et du CESEDA eu égard aux contrôles et interpellations en dehors des PPA. De telles pratiques portent atteinte aux droits des personnes interpellées.
121. Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer :
- De faire cesser les pratiques ainsi constatées ;
 - De rappeler par voie d'instruction aux préfetures, à l'ensemble des forces interpellatrices et aux services concernés, le cadre juridique dans lequel les différents types de contrôles peuvent être mobilisés aux abords d'une frontière intérieure, et notamment que :
 - Les contrôles fondés sur le CFS sont exclusifs de ceux opérés sur le fondement de l'article 78-2 du CPP ;
 - Les contrôles effectués sur le territoire, en vertu de l'article 78-2 du CPP, ne peuvent pas conduire à l'établissement d'un refus d'entrée et, conformément à la décision du Conseil d'État du 2 février 2024, tout contrôle réalisé en dehors d'un PPA ne peut donner lieu à l'établissement d'un refus d'entrée ;
 - Les contrôles effectués sur le fondement de l'article 78-2 du CPP alinéa 9 doivent nécessairement être suivis d'une procédure dite « territoire » ;
 - Les contrôles effectués aux PPA, en vertu des articles 14 et 32 du CFS, doivent conduire à l'établissement d'une décision de retour (OQTF) ou bien d'une décision de remise, conformément aux accords bilatéraux de réadmission, accompagnée ou non d'un refus d'entrée.
122. Afin d'assurer la bonne mise en œuvre de ce cadre juridique, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de veiller à garantir à l'ensemble des forces interpellatrices mobilisées dans le cadre du RCFI l'accès à une formation dédiée.
123. Afin d'assurer la meilleure garantie des droits des personnes, la Défenseure des droits recommande qu'un procès-verbal d'interpellation type soit établi pour l'ensemble des PPA, mentionnant la date, l'heure et le lieu précis d'interpellation (coordonnées géographiques ainsi que la mention du nom du PPA si le lieu d'interpellation est un PPA) et permettant de viser le fondement textuel du contrôle, qui ne peut être à la fois basé sur le CFS et sur le CPP.
124. La Défenseure des droits recommande aux services de la PAF de rappeler, par la diffusion de notes de service, qu'un contrôle du droit au séjour, conformément aux articles L. 812-1 et L. 812-2 du CESEDA, ne peut être effectué qu'en présence d'éléments permettant de déduire l'extranéité de la personne contrôlée ; que ces éléments doivent être objectivés notamment sur le procès-verbal d'interpellation dans une rubrique obligatoirement remplie « *éléments objectifs déduits de*

circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé [qui sont] de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger ».

3. De l'interpellation à l'éloignement effectif du territoire : les atteintes aux droits des personnes dans le cadre des procédures mises en œuvre à la frontière intérieure franco-italienne

3.1. L'interpellation : contrôles discriminatoires et palpations de sécurité systématiques et répétées à Menton

3.1.1. Le contrôle des passages au PPA de la gare de Menton-Garavan

125. Le CFS⁸⁴ garantit le principe de non-discrimination dans la conduite des contrôles aux frontières. Il prévoit également le principe de libre circulation des personnes et conditionne, à son article 25, les contrôles et vérifications aux PPA à l'existence d'une menace à l'ordre public et à la sécurité intérieure (*supra*). L'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure (CSI) garantit, par ailleurs, le principe de non-discrimination en matière de contrôles d'identité. En outre, comme l'a rappelé la Cour de cassation dans plusieurs arrêts du 9 novembre 2016, le principe de l'aménagement de la charge de la preuve s'applique en matière de discrimination.⁸⁵ Cela signifie qu'en présence d'indices laissant présumer l'existence d'une discrimination dans un contrôle opéré par un policier, l'administration doit démontrer soit l'absence de différence de traitement, soit que celle-ci est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. C'est à l'aune de ces règles juridiques que le Défenseur des droits a analysé les contrôles opérés à la gare de Menton-Garavan. La gare de Menton-Garavan, plus important PPA de la frontière franco-italienne, centralise 70 à 80 % des interpellations réalisées. Tous les trains, y compris ceux de fret, sont arrêtés à quai, le temps pour les agents de la réserve opérationnelle mobile (ROM) de procéder au contrôle des passagers. Lors de la vérification sur place du Défenseur des droits, le commandant en charge de la réserve a précisé que ces opérations étaient assurées par des fonctionnaires de police de la ROM, venue renforcer les unités de force mobile (UFM). Ils ont pour consigne d'inspecter tous les trains en provenance de Vintimille et de procéder à un contrôle systématique des passagers du train. Tant que le train n'est pas intégralement contrôlé, il ne part pas. La consigne de la systématisme des contrôles a été confirmée par la DDPAF dans sa réponse au PV de la vérification sur place, le 22 mai 2023.⁸⁶
126. La PAF de Menton a précisé qu'afin de réaliser les contrôles, il a été convenu avec la SNCF que les trains arrivent à quai 5 minutes en avance et restent stationnés pendant un laps de temps de 5 minutes. Une annonce sonore est diffusée dans les rames avant l'entrée du train en gare, informant les passagers que leur identité va être contrôlée et les invitant à sortir leurs documents d'identité pour faciliter ce contrôle. Dès que le train stationne à quai, l'équipe de réservistes se sépare en deux groupes, le premier entre dans la voiture de tête et l'autre dans la queue du train. Les contrôles sont annoncés oralement au moment d'entrer dans la rame. En cas d'absence de document ou de doute sur l'authenticité de celui-ci, les personnes sont sorties du train pour examiner leur situation. Selon les indications rapportées par le commandant, les personnes sorties du train font en principe l'objet d'une palpation de sécurité.

127. Contrairement à ce que la PAF a indiqué sur la règle de la systématique des contrôles des passagers, les services du Défenseur des droits ont constaté le 11 avril 2023, que seules quelques personnes du train se sont vu effectivement demander de présenter leur document d'identité. Les personnes ainsi contrôlées étaient en majorité de type « *non caucasien* », et enfin toutes les personnes de type « *non caucasien* » ne faisaient pas systématiquement l'objet d'un contrôle. Il a également été constaté que, parfois, à son entrée dans la rame, le policier de la ROM a annoncé qu'il allait procéder à un contrôle mais a pourtant limité son contrôle à certaines personnes.
128. Le lendemain soir, le 12 avril, les services du Défenseur des droits ont réitéré ces observations à la gare et constaté une nouvelle fois la non-systématique des contrôles. Plusieurs wagons de trains ont été traversés sans qu'aucun contrôle ne soit opéré. Un premier contrôle a été effectué sur une personne au teint mat de peau, transportant plusieurs sacs. La personne a indiqué être française et ne pas avoir de papiers, et être sans domicile fixe. Elle a été conduite sur le quai. La personne a été identifiée plus tard par un réserviste comme une personne sans domicile fixe, ressortissante française, connue sur Menton. La personne a été invitée à prendre le train suivant. Dans un autre wagon, une personne de couleur de peau noire et une personne de couleur de peau blanche ont été contrôlées. Puis, un homme, identifié par la suite comme ressortissant turc, a été contrôlé et sorti du train, il a été invité à s'asseoir sur le banc sur le quai. Plus tard, dans un autre train, les services du Défenseur des droits ont relevé que les documents des personnes de « *type caucasien* » n'ont pas été examinés. Ils ont ensuite constaté sur le quai, une famille (un homme, une femme et un enfant de 18 mois), identifiée par la suite comme d'origine tchétchène de Russie, qui avait été interpellée à bord du train. Puis une autre famille (un homme, une femme et un garçon en bas âge), identifiée par la suite comme d'origine ivoirienne, avait également été interpellée à bord du train et conduite sur le quai.
129. **Eu égard à ce qui précède, et en l'absence de réponse de la DLPAJ et de la préfecture des Alpes-Maritimes à la note des 9 et 10 novembre 2023, la Défenseure des droits conclut que la règle de systématique des contrôles des passagers des trains, indiquée par la PAF, n'est pas appliquée en pratique par les forces de sécurité au PPA de la gare de Menton-Garavan.**
130. **En application du principe de l'aménagement de la charge de la preuve précité, l'absence d'éléments de réponse des autorités démontrant l'absence de différence de traitement des personnes contrôlées lors des observations du 12 avril 2023 ou, à défaut, l'existence d'éléments objectifs la justifiant, conduit la Défenseure des droits à conclure que les constats opérés lors de la seconde observation font apparaître des contrôles discriminatoires, fondés sur des caractéristiques physiques associés à une origine réelle ou supposée.**
131. **En l'absence de réponse de la DLPAJ et de la préfecture des Alpes-Maritimes à la note des 9 et 10 novembre 2023, la Défenseure des droits constate l'absence d'instructions adressées aux services interpellateurs (notes de service ou autres), visant notamment à garantir le respect du principe de non-discrimination. Elle en conclut que l'encadrement des contrôles fait défaut.**
132. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer, en complément des recommandations adressées par courrier du 15 février 2024, de :**

- **Garantir l'absence de discrimination dans les contrôles opérés dans le cadre du RCFI ;**
- **Mettre en place un encadrement hiérarchique et opérationnel de la pratique des contrôles opérés dans le cadre du RCFI, afin de garantir l'absence de discrimination ;**
- **Renforcer les modules dédiés aux contrôles opérés dans le cadre du RCFI dans les formations initiales et continues des forces de l'ordre appelées à faire ce type d'opération (y intégrer des modules pratiques sur l'identification et l'interdiction des comportements discriminatoires), en veillant à ce qu'ils soient effectivement suivis et que la hiérarchie en soit partie prenante.**

3.1.2. Des palpations de sécurité systématiques et répétées à plusieurs étapes de la procédure

133. En vertu de l'article R. 434-16 du CSI, la palpation de sécurité est exclusivement une mesure de sûreté et ne doit pas revêtir un caractère systématique. Elle doit être réservée aux cas dans lesquels elle apparaît nécessaire à la garantie de la sécurité du policier ou du gendarme qui l'accomplit ou de celle d'autrui. Sa finalité est de vérifier que la personne contrôlée n'est pas porteuse d'un objet dangereux pour elle-même ou pour autrui. Elle consiste à appliquer les mains sur le dessus des vêtements de la personne contrôlée, afin de vérifier que celle-ci n'est porteuse d'aucun objet dangereux pour elle-même ou pour autrui. Elle doit par ailleurs être pratiquée à l'abri du regard du public chaque fois que les circonstances le permettent.
134. Le Défenseur des droits constate que malgré cet encadrement réglementaire, les conditions d'application des palpations de sécurité restent floues en pratique.

3.1.2.1. *Les palpations de sécurité des passagers du train avant leur transfert au poste de la PAF de Menton*

135. Lors de leurs observations au PPA de la gare de Menton-Garavan, les services du Défenseur des droits ont assisté à plusieurs palpations de sécurité, réalisées sur le parking de la gare, à la vue des passants, avant le transport des intéressés au poste de la PAF. Ces palpations ont été réalisées en présence des enfants des personnes concernées. Il est apparu que ces palpations concernaient uniquement les hommes.
136. La mesure de palpation de sécurité par les services interpellateurs fait l'objet d'une consigne de service de la PAF en date du 27 décembre 2022 : *« Par mesure de sûreté pour le personnel du SPAFT et plus généralement pour l'ensemble des personnes présentes au SPAFT Menton, le Chef de poste s'assurera auprès des différents services interpellateurs que ces derniers aient effectué une palpation de sécurité sur les personnes interpellées et mises à disposition du service. »*
137. Interrogés à ce sujet, les policiers réservistes ont confirmé aux services du Défenseur des droits qu'ils procédaient à une palpation de sécurité des personnes interpellées de manière systématique avant la montée dans le véhicule, précisant que la palpation n'était pas réalisée sur les femmes si aucune agente n'était présente. Concernant les MNA interpellés, les policiers réservistes ont indiqué procéder également à une palpation, précisant que sur les *« mineurs très jeunes, comme les [MNA] tunisiens de 12 ans*

récemment interpellés, les gestes sont adaptés ». Les adaptations pratiquées n'ont toutefois pas été explicitées.

138. Or, une palpation de sécurité doit être réalisée avec discernement (article R. 434-10 du CSI) et motivée par des circonstances objectives démontrant une dangerosité (comportement de la personne, indice apparent de port d'objet dangereux, par exemple).
139. **Il résulte de ce qui précède que les mesures de palpation sont systématiquement réalisées sur le parking de la gare de Menton-Garavan, à la vue du public, y compris sur les MNA et en l'absence de considération objective laissant présumer la dangerosité potentielle de la personne interpellée.**
140. **La Défenseure des droits conclut à un manquement des agents de la PAF de Menton aux obligations déontologiques résultant :**
 - **D'une part, de l'article R. 434-16 du CSI, aux termes duquel que les palpations de sécurité ne revêtent pas un caractère systématique, et que chaque fois que les circonstances le permettent, elles doivent être pratiquées à l'abri du regard du public ;**
 - **D'autre part, de l'article R. 434-10 du CSI, selon lequel le policier fait preuve de discernement et tient compte en toutes circonstances de la nature des risques et menaces de chaque situation à laquelle il est confronté et des délais qu'il a pour agir, pour choisir la meilleure réponse légale à lui apporter.**

3.1.2.2. *Les palpations de sécurité des mineurs au poste de la PAF de Menton*

141. Il ressort de la note de service n°4/2021 du 8 février 2021 que les agents de la PAF de Menton sont également tenus de procéder à une palpation de sécurité sur l'ensemble des mineurs pris en charge par le service ou par le personnel de l'association B :

« Au regard de l'actualité et afin de limiter le risque de violences à notre rencontre ou envers le personnel de l'association B qui assure le transport des mineurs étrangers, je vous demande de bien vouloir réaliser une minutieuse palpation de sécurité (doublure des sacs, vestes...) des mineurs avant leur placement dans l'EMA intérieur.

Vous veillerez également, avant l'admission de ces mineurs étrangers dans nos locaux, à ce que soit effectué en leur présence une inspection visuelle des bagages et vêtements en leur possession. L'objectif affiché est d'écartier tout objet dangereux pour eux-mêmes ou pour autrui. »
142. Il apparaît ainsi que la pratique des palpations de sécurité à la PAF de Menton est généralisée à l'égard de tous les mineurs, et ce de manière systématique, sans avoir à tenir compte du critère de la potentielle dangerosité de la personne mineure.
143. En outre, cette note est rédigée sans viser le texte de référence et sans rappeler que la palpation doit être pratiquée par une personne de même sexe et à l'abri des regards autant que possible.
144. De surcroît, il apparaît que deux consignes de nature à systématiser la palpation de sécurité sur des mineurs coexistent : l'une, au moment de l'interpellation, l'autre, lors de sa prise en charge par le service de police, ce qui aboutit à faire subir à une personne mineure deux palpations, par deux agents différents, à peu de temps d'intervalle, sans qu'aucun indice d'une potentielle dangerosité n'ait été détecté par le fonctionnaire de police.

145. Ces consignes, par leur caractère généralisé à toute personne mineure, ne tiennent pas compte de la nature réelle des risques et des menaces de la situation à laquelle le policier peut être confronté face à un mineur en particulier.
146. **Dans ces conditions, la Défenseure des droits considère que les consignes de la PAF de Menton ne sont pas adaptées et que les modalités de palpation de sécurité appliquées aux mineurs ne respectent pas le cadre légal de l'article R. 434-16 du CSI.**
147. **Dès lors, eu égard à ce qui précède, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :**
- **Mettre fin aux pratiques illégales de palpations de sécurité, telles que constatées, et de rappeler les textes précités aux effectifs de la PAF de Menton ;**
 - **Modifier en conséquence la ou les consigne(s) de service de la PAF de Menton sur les conditions de recours à la palpation de sécurité, y compris à l'égard des personnes mineures auxquelles une attention particulière doit être accordée en raison de leur vulnérabilité ;**
 - **Formaliser une doctrine d'emploi relative aux conditions du recours aux palpations de sécurité.**

3.2. De l'interpellation à la décision : des procédures qui ne respectent pas les exigences de la directive retour

3.2.1. L'absence de transparence et d'équité des vérifications préalables à la prise de décision

3.2.1.1. L'absence d'examen des situations individuelles

148. Comme indiqué *supra*, le droit de l'UE impose notamment le recours à une procédure équitable et transparente et un examen individuel de la situation de la personne,⁸⁷ afin de tenir compte, conformément à l'article 5 de la directive retour, de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale et de l'état de santé de la personne, et de garantir le respect du principe de non-refoulement (voir *infra* pour la mise en œuvre du droit d'asile aux frontières intérieures). Un examen rigoureux des situations individuelles s'impose donc, préalablement à l'édition de toute décision de retour (OQTF) ou de toute mesure préparatoire à l'éloignement (décision de remise accompagnée ou non d'un refus d'entrée), notamment dans le cadre d'une retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS).

3.2.1.1.1. Constats réalisés dans le département des Alpes-Maritimes

149. Il ressort des constats du Défenseur des droits que dans le département des Alpes-Maritimes, pour garantir la conformité des procédures aux dispositions précitées, l'interpellation des personnes en situation de franchissement de la frontière franco-italienne

assurée par les forces interpellatrices mobilisées dans le département, est en principe suivie d'un « *examen de seconde ligne* », ⁸⁸ opéré par un agent de la PAF au poste de Menton. Selon les constats effectués sur place, si la force de sécurité interpellatrice n'est pas un garde-frontière, la personne interpellée dans le cadre du RCFI est transportée en fourgonnette au poste de la PAF.

150. À son arrivée, une fiche « *de mise à disposition d'individu(s) au SPAFT de Menton* » (telle que décrite plus haut), remplie par l'agent interpellateur, est remise aux agents de la PAF. L'agent interpellateur doit renseigner sur la fiche ses informations d'identification (nom, matricule, service), le lieu d'interpellation (« PPA » ou « frontière verte »), le jour et l'heure du contrôle, ainsi que les modalités du contrôle (contrôle d'un véhicule ou bien d'une personne circulant à pieds). L'agent interpellateur doit ensuite renseigner les éléments relatifs à l'identité déclarée par la personne contrôlée (nom, prénom, date de naissance, nationalité) et indiquer si elle est en provenance d'Italie et si elle détient des documents d'identité ou de voyage.
151. Il est constaté qu'à l'arrivée au poste de la PAF de Menton, les personnes interpellées patientent dans la fourgonnette pour des raisons de sécurité, le temps de la remise des fiches de mise à disposition aux agents de la PAF, qui en prennent connaissance. À l'accueil du poste, l'agent en charge des décisions de refus d'entrée les établit sur l'ordinateur. Les services du Défenseur des droits ont constaté au cours de la vérification sur place que, pour ce faire, l'agent de la PAF ouvre le document correspondant au dernier refus d'entrée délivré et modifie les informations relatives à la personne interpellée, en y insérant les informations indiquées sur la fiche de mise à disposition, renseignée par l'agent interpellateur.
152. Les personnes interpellées sont ensuite présentées au poste d'accueil. À cet égard, la note de service n°4/2020 du 4 février 2020 précise que l'examen de la situation de toute personne conduite au SPAFT doit se faire à l'intérieur des locaux du SPAFT et en aucun cas à l'extérieur.
153. Si la personne interpellée possède des documents d'identité ou de voyage, elle est invitée à les présenter. Ses documents sont examinés par l'un des agents de la PAF présent au poste d'accueil. Il a été observé que les documents présentés n'étaient pas nécessairement photocopiés, ni annexés à la procédure.
154. La note de service n°4/2020 précitée rappelle que c'est à partir de la fiche de mise à disposition et après « *un examen rigoureux de la situation administrative de la personne présentée qu'une décision de « REFUS D'ENTREE » sera décidée par un fonctionnaire de la DDPAF 06 d'un grade au moins égal à celui de Brigadier qui remplira l'intégralité du formulaire de « REFUS D'ENTREE* ».
155. En pratique, il ressort des éléments constatés et recueillis par les services du Défenseur des droits que l'examen rigoureux de la situation administrative des personnes n'a pas systématiquement lieu.
156. En effet, pour les personnes non francophones, il n'est recouru à l'interprétariat par téléphone qu'après remplissage et impression du refus d'entrée. Le recours à l'interprétariat est donc réservé à la notification de la décision de refus d'entrée, qui n'est, de fait, pas précédée d'un entretien individuel mené avec la personne dans une langue qu'elle comprend.
157. Enfin, les personnes conduites de jour au poste y restent généralement très peu de temps, parfois moins de 5 minutes. Lors de la vérification sur place du Défenseur des droits, il n'a

été constaté aucun entretien réalisé entre le chef de poste et les personnes adultes interpellées.

3.2.1.1.2. Constats réalisés dans le département des Hautes-Alpes

158. Lors du déplacement annoncé de la Défenseure des droits et de son équipe les 10 et 11 février 2022, le local de « *mise à l'abri* » était vide.
159. Aucun élément communiqué au Défenseur des droits ne permet de constater qu'un entretien individuel est mené avec la personne interpellée aux frontières intérieures, en amont de l'édition d'une décision en vue de son éloignement vers l'Italie. Sans plus d'élément, le Défenseur des droits ne peut donc s'assurer de la conduite d'un examen rigoureux des situations individuelles et, pour les plus vulnérables, du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la santé de la personne ou de sa vie privée et familiale.
160. Les éléments recueillis par les services interpellateurs n'étant pas systématiquement annexés aux procédures, il est impossible d'établir leur prise en compte éventuelle dans l'examen des situations individuelles.
161. Il a par ailleurs été indiqué au Défenseur des droits qu'un bureau au sein des locaux de la PAF de Montgenèvre est réservé à la police italienne aux fins de relevé d'empreintes, ce qui est confirmé par l'accord conclu entre la DIDPAF de Montgenèvre et le Commissariat de police de Bardonecchia⁸⁹. À cet égard, la PAF a insisté sur le fait qu'elle ne procède pas au relevé d'empreintes, ni à la consultation de fichiers. Seule la PAF italienne procède au relevé d'empreintes, comme en atteste l'accord local précité⁹⁰.
162. Or, le Défenseur des droits constate, au regard des éléments transmis, qu'aucun PV de consultation de traitements automatisés de données à caractère personnel établi par la PAF italienne n'est annexé aux procédures de refus d'entrée, de sorte qu'il n'est pas possible de connaître les actes menés aux fins de consultation de fichiers, les fichiers interrogés, ni le résultat de cette consultation. Sur ce point, aucun élément n'a été apporté par la préfecture des Hautes-Alpes. Dès lors, l'absence de traçabilité de la consultation des fichiers méconnaît l'exigence de transparence et d'équité des vérifications préalables à la prise de décision, prévue par le droit de l'UE.
163. Enfin, dans sa réponse du 31 mai 2023, la préfecture indiquait que « (...) *les garde-frontières n'établissent pas de procès-verbal de refus d'entrée (...). A contrario, un procès-verbal d'interpellation est rédigé par les agents interpellateurs dans le cadre d'une procédure de vérification du droit au séjour pour les personnes interpellées en zone frontière sur le territoire national. C'est pour ces raisons que les autres forces intervenantes sont dans l'obligation d'effectuer un procès-verbal de mise à disposition.* ». Dès lors, au regard de l'imprécision des PPA (*supra*), l'absence d'établissement de PV d'interpellation par les garde-frontières prive les personnes interpellées d'un document établissant le lieu exact de l'interpellation. L'ensemble des actes mis en œuvre au cours des procédures n'étant pas restitué, la régularité et la fiabilité de ces dernières pourraient être mises en cause.
164. Concernant les PV de mise à disposition, s'ils font apparaître un certain nombre d'informations⁹¹, ils n'imposent pas à la force interpellatrice de renseigner le lieu d'interpellation avec précision. Celle-ci peut aussi bien, à sa discrétion, indiquer uniquement la commune ou des coordonnées GPS. À la lecture des procédures transmises, le Défenseur des droits constate une grande disparité des pratiques. Or, la

possibilité de vérifier où ont été effectivement opérés les contrôles et les personnes interpellées est essentielle (*supra*).

165. **Par conséquent, la Défenseure des droits conclut que les pratiques constatées dans les deux départements ne sont pas respectueuses des droits des personnes, tels que garantis par la directive retour, en ce qu'aucun examen rigoureux des situations individuelles n'est réalisé avant l'édition de la décision d'éloignement.**
166. **Elle conclut également au non-respect de l'exigence de transparence posée par le droit de l'UE en raison notamment de l'absence d'établissement systématique de procès-verbal d'interpellation et de l'absence de consignation des documents présentés par les personnes interpellées à leur procédure.**
167. **Elle conclut enfin au non-respect de l'article R. 434-5 du CSI aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec fidélité et précision, ainsi qu'au non-respect de l'article R. 434-25 du CSI par l'autorité hiérarchique, qui doit veiller à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.**
168. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :**
 - **Mettre fin aux pratiques constatées plus haut ;**
 - **Mettre en place, par la voie d'instructions, et conformément au droit de l'UE et notamment à la directive retour, une procédure équitable et transparente, impliquant la conduite systématique, dans une langue comprise par la personne, d'un entretien en vue de l'examen individuel de sa situation, avant toute décision prise à son égard, en particulier avant toute décision de retour ou toute mesure préparatoire à l'éloignement (décision de remise accompagnée ou non d'un refus d'entrée), ainsi que le rattachement et la consignation en procédure des documents présentés par la personne.**

3.2.1.2. L'analyse documentaire dans les Alpes-Maritimes

169. Selon les éléments recueillis par les services du Défenseur des droits dans le département des Alpes-Maritimes, il semble que deux niveaux d'analyse documentaire soient mis en œuvre.
170. Le Défenseur des droits a constaté tout d'abord qu'une analyse documentaire pouvait être réalisée à distance par la PAF de Menton. En effet, dans le cadre des vérifications sur place aux PPA de Saint-Ludovic et à la PAF de Menton, il a été constaté que les forces mobiles interpellatrices interrogeaient, par téléphone, le SPAFT de Menton sur l'authenticité des documents produits par les personnes contrôlées au PPA de Saint-Ludovic. Il a été expliqué au Défenseur des droits, qui a pu également le constater, que cette analyse se déroulait sur simple échange téléphonique. Dans le cadre de cet appel, l'agent de la PAF de Menton spécialisé dans la fraude documentaire répond à distance aux questions de l'agent interpellateur ayant seul les documents en sa possession et, à l'issue de l'échange, rend un avis sur l'authenticité desdits documents. Il a été constaté par le Défenseur des droits que, dans une telle configuration, le document dont l'authenticité est discutée n'est pas examiné directement par l'agent de la PAF qui rend son avis, que

celui-ci ne consulte aucune base de données et qu'aucun rapport d'analyse documentaire n'est rédigé.

171. Une analyse documentaire peut également être effectuée lorsque la personne interpellée est présentée au poste de la PAF de Menton. À cet égard, il a été observé que le bureau de l'identification judiciaire est équipé d'un outil « *Fraude doc* ». Il a été indiqué que des PV n'étaient établis qu'en cas de faux documents ou de documents contrefaits et que les documents d'état civil n'étaient pas analysés.
172. Il a été également précisé que les procédures d'analyse documentaire sont généralement constituées :
 - d'un « *rapport simplifié d'analyse documentaire* » rédigé et signé par un « *policier expert en analyse documentaire* »,
 - d'une « *fiche de liaison activité fraude documentaire* » précisant le numéro de procédure, l'identité de la personne interpellée, le lieu d'interpellation et l'identification du document présenté,
 - de la copie du document analysé,
 - de la copie du refus d'entrée délivré à la personne.
173. La note de service n°9/2021 de la PAF de Menton du 3 mars 2021 précise en outre que les analystes en fraude documentaire dûment qualifiés et habilités sont appelés à remplir, pour toute remise ou découverte d'un document falsifié ou contrefait, une fiche PAFISA et à établir, selon les cas, soit un rapport d'analyse de faux pour les procédures diligentées dans un cadre administratif (pour les refus d'entrée), soit un PV d'analyse pour les procédures diligentées dans un cadre judiciaire.
174. Dans le cadre de la vérification sur place, les services du Défenseur des droits ont examiné les 8 dernières procédures pour fraude documentaire, qui leur ont été communiquées. Ils ont constaté que les procédures sont numérotées (2023/ADM/XX) et conservées dans les archives sous format papier, mais ne sont pas numérisées.
175. Parmi les procédures examinées⁹², une seule procédure est complète. Malgré le minimum de formalisme exigé, 7 procédures ont un ou deux documents manquant(s) (copie du refus d'entrée et/ou rapport d'analyse documentaire). L'absence du rapport d'analyse documentaire ne permet pas, en conséquence, d'attester de la réalisation d'une analyse documentaire, ni de connaître, le cas échéant, les points de contrôle.
176. En outre, les procédures ne permettent pas toujours d'identifier l'identité et le grade de l'enquêteur ayant procédé à l'analyse documentaire et le rapport d'analyse documentaire n'est ni daté, ni signé par le chef de service.
177. Par ailleurs, ni ces procédures, ni *a fortiori* leurs suites, ne sont renseignées dans le registre des entrées et des sorties du poste de la PAF, également appelé « *film d'activité* »⁹³.
178. Enfin, il apparaît qu'une fois la fraude constatée par l'enquêteur, le document est saisi et que, si la personne ne fait l'objet d'aucune procédure judiciaire mais seulement d'un refus d'entrée, elle ne dispose d'aucune voie de recours pour contester l'expertise du policier, ni d'information relative à celle-ci.
179. Or, la décision de retour ou de remise, éventuellement accompagnée d'un refus d'entrée, doit être motivée en fait et en droit et par conséquent, la procédure doit contenir l'ensemble des éléments ayant permis de conclure à une fraude documentaire.

180. **Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits conclut que les pratiques d'analyses documentaires constatées dans les Alpes-Maritimes ne sont pas respectueuses des droits des personnes, des garanties prévues par la directive retour et de l'article R. 434-5 du CSI, aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec fidélité et précision, ni de l'article R. 434-25 du même code, selon lequel l'autorité hiérarchique veille à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.**
181. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :**
- **Mettre fin aux pratiques constatées ;**
 - **Veiller à ce que les services de la PAF établissent systématiquement un rapport d'analyse documentaire, contenant notamment la copie du document analysé, l'annexent à la procédure et numérisent l'intégralité de celle-ci ;**
 - **Rappeler aux services de la PAF et aux forces interpellatrices qu'une analyse documentaire ne peut être menée par téléphone, l'agent expert devant être en possession du document litigieux pour procéder à cette analyse.**

3.2.1.3. La consultation irrégulière et le détournement de finalités de certains traitements automatisés

3.2.1.3.1. Le cadre juridique et les garanties encadrant la consultation des traitements automatisés VISABIO, EURODAC, FAED et FPR

182. Au titre de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDHLF), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) juge que la conservation des empreintes digitales d'un individu identifié ou identifiable dans un fichier national constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée⁹⁴. Elle ajoute que la législation interne doit donc prévoir des garanties appropriées pour empêcher l'utilisation de telles données contraire à l'article 8⁹⁵.
183. La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, dont l'applicabilité directe a été reconnue par le Conseil d'État⁹⁶, pose l'obligation de procéder de manière licite et loyale à la collecte et au traitement des données, de respecter le principe d'adéquation, d'exactitude et de confidentialité des données, de ne pas les utiliser à des fins incompatibles avec leurs finalités⁹⁷.
184. La Cour de cassation reprend cette analyse en précisant que, au regard de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée que constituent la conservation dans un fichier automatisé de données personnelles et la consultation de ces données, l'habilitation des agents à les consulter est une garantie institutionnelle pour la protection des libertés individuelles. Ainsi, s'il ne résulte pas des pièces du dossier que l'agent ayant consulté les fichiers d'empreintes était expressément habilité à cet effet, la procédure se trouve entachée d'une nullité d'ordre public, sans que le ressortissant étranger qui l'invoque ait à démontrer l'existence d'une atteinte portée à ses droits⁹⁸. Elle précise également que disposer d'un code propre ne permet pas de prouver l'habilitation expresse de l'agent et

que celle-ci doit figurer aux actes de procédure, notamment au sein des mentions du PV contenant le résultat de la consultation des fichiers⁹⁹.

185. En effet, le juge doit être mis en mesure de vérifier d'office ou à la demande de la personne intéressée, la réalité de l'habilitation spéciale et individuelle de l'agent ayant procédé à la consultation de fichiers¹⁰⁰.
186. L'absence d'habilitation pour consulter ou alimenter un fichier est par ailleurs constitutive d'un manquement sur le plan déontologique au sens de l'article R. 434-21 du CSI.¹⁰¹
187. Au terme de l'article L. 142-1 3° du CESEDA, les empreintes et la photographie d'un étranger en situation irrégulière en France, qui a fait l'objet d'une décision d'éloignement du territoire français ou qui, ayant été contrôlé à l'occasion du franchissement de la frontière en provenance d'un pays tiers aux États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ne remplit pas les conditions d'entrée prévues à l'article 6 du CFS, peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dans les conditions prévues par le règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016¹⁰².
188. En application de l'article R. 142-1 du CESEDA, le traitement automatisé VISABIO a pour finalité « *de mieux garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, en prévenant les fraudes documentaires et les usurpations d'identité ; de permettre l'instruction des demandes de visas en procédant notamment à l'échange d'informations, d'une part, avec des autorités nationales, d'autre part, avec les autorités des États Schengen au travers du système d'information sur les visas (VIS) pour les données biométriques se rapportant aux visas pour un séjour d'une durée inférieure à trois mois délivrés par les autorités françaises ; de faciliter la détermination et la vérification de l'identité d'un étranger qui se déclare mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille ; de permettre aux organismes de sécurité sociale de vérifier la situation au regard du droit au séjour des personnes sollicitant une prise en charge au titre de l'aide médicale d'État.* » Les articles R. 142-4¹⁰³ et 142-5¹⁰⁴ du CESEDA listent précisément les agents, individuellement désignés et spécialement habilités, ayant accès aux données inscrites dans ce fichier, à raison de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître. L'article R. 142-6 du CESEDA précise en outre, de manière limitative, la liste des agents pouvant être destinataires des données enregistrées dans ce fichier¹⁰⁵.
189. Selon les dispositions des considérants 9,12,13 du préambule et des articles 1, 2, 5 et 6 du Règlement UE n°603/2013 dit Règlement « EURODAC »¹⁰⁶, le relevé et la comparaison des empreintes par l'intermédiaire du traitement automatisé EURODAC sont circonscrits à la détermination du pays responsable de la demande d'asile émanant d'un demandeur extérieur à l'UE, ainsi qu'en matière répressive, à la consultation par les autorités de sûreté chargées de la sécurité intérieure dans le cadre de la recherche d'auteurs d'actes de terrorisme ou d'infractions graves. Selon les dispositions des considérants 4 et 17 du préambule et de l'article 14 dudit règlement EURODAC, les empreintes digitales des ressortissants de pays tiers ou apatrides, âgés de 14 ans au moins, sont relevées lorsque ces derniers sont interpellés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure.
190. Le FAED, fichier automatisé des empreintes digitales, créé par le décret n°87-249 du 8 avril 1987¹⁰⁷, a notamment pour finalité de vérifier l'identité des personnes retenues en application de l'article 78-3 du CPP ou dans le cadre d'une vérification du droit au séjour, conformément à l'article L. 142-2 du CESEDA¹⁰⁸, par comparaison biométrique des traces et empreintes relevées sur les lieux de commission d'infractions.

191. Le FPR, fichier des personnes recherchées, régi par le décret n°2010-569 du 28 mai 2010 modifié en 2017 et 2023¹⁰⁹, a pour finalité de faciliter les recherches et les contrôles effectués par les services de police, de gendarmerie et de douane à la demande des autorités judiciaires ou administratives « *compétentes* », notamment les agents chargés de l'application de la réglementation relative aux étrangers au sein des services centraux du ministère de l'intérieur et des préfectures et sous-préfectures, « *individuellement désignés et spécialement habilités* ». Depuis 2017, il peut également être consulté « *lors de l'instruction des demandes relatives à l'application de la réglementation relative, aux étrangers, aux titres d'identité et de voyages, aux visas* ». L'article 5 du décret liste les destinataires des informations. L'article 8 prévoit en outre que les consultations doivent faire l'objet d'un enregistrement comprenant l'identification du consultant ainsi que la date, l'heure et l'objet de la consultation. À ce titre, ayant constaté que les prescriptions de cet article n'étaient pas respectées, le Défenseur des droits a déjà recommandé que l'identité des fonctionnaires consultants, la date et l'heure précises des consultations soient systématiquement mentionnées, et ce, quel que soit le motif de la consultation¹¹⁰.

3.2.1.3.2. Les conditions de consultation, à la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes, des traitements automatisés EURODAC, VISABIO, FAED et FPR

192. Dans le cadre de leur visite sur place, les services du Défenseur des droits ont constaté que le poste de la PAF de Menton dispose d'un bureau dédié au relevé des signalétiques. Des accès spécifiques et des bornes sont par ailleurs mis à disposition pour consulter les fichiers VIS/VISABIO, EURODAC, SBNA et FAED. Sont affichés au mur, les tutoriels précis pour chaque traitement ainsi que les codes d'accès¹¹¹ (cf. annexe 3).
193. À cet effet, deux agents auraient été désignés comme référents concernant la consultation des fichiers VIS/VISABIO, EURODAC, SBNA, FAED : l'un, « référent fichier », absent lors de la vérification sur place, et l'autre, présenté comme enquêteur niveau 1, habilité EURODAC et VISABIO (USG 2), présent lors de la vérification. Le Défenseur des droits a demandé à vérifier les habilitations du policier présenté comme enquêteur niveau 1. Malgré ses relances, aucun document justifiant de son habilitation ne lui a été communiqué.
194. Il a été indiqué au Défenseur des droits que les agents procèdent au relevé des signalétiques et à la consultation des fichiers dans le cadre des procédures administratives concernant des personnes interpellées sur le territoire (RVDS), à des fins de comparaison et d'identification. Il a été confirmé qu'un relevé des signalétiques était également réalisé pour les personnes interpellées aux frontières intérieures se déclarant MNA.
195. Interrogés à ce titre, plusieurs agents ont affirmé que les fichiers étaient uniquement consultés et que l'alimentation était réservée aux procédures judiciaires.
196. Les services du Défenseur des droits ont constaté sur place la tenue de registres papiers concernant la consultation des fichiers VISABIO, EURODAC et FAED.
197. Concernant le registre VISABIO, il a été relevé que la couverture de ce registre papier comporte une étiquette informatique « *Registre dédié VISABIO* » avec une mention manuscrite ajoutée « *et EURODAC* ». Or, la première page du registre, paraphée par le commandant divisionnaire, précise seulement que ce registre « *[doit] servir de registre dédié Visabio* »¹¹². À la consultation du registre, il apparaît que les premières pages concernaient uniquement les données relatives à la consultation de VISABIO. Les pages suivantes sont ensuite modifiées et font apparaître la consultation d'EURODAC¹¹³.

198. Parmi l'ensemble des notes de service diffusées au SPAFT de Menton entre 2019 et 2023, recueillies à l'occasion de la visite sur place, seule la note n°11/2019 mentionne la consultation de traitements automatisés¹¹⁴. Cette note précise que « *tout ESI ramené au SPAFT de Menton doit faire l'objet d'une consultation des fichiers EURODAC et VISABIO* ».
199. Par ailleurs, il a pu être observé que le FPR est régulièrement consulté par les policiers de la PAF de Menton. Selon les indications rapportées, il est en principe consulté pour toute interpellation, au moyen du système d'information CHEOPS, installé sur certains ordinateurs et accessible à tout policier spécialement habilité à cette fin, aussi bien les agents interpellateurs que les policiers de la PAF de Menton, dans le cadre de procédures de non-admission, de RVDS ou de gardes à vue.
200. De manière indirecte, est apparue à l'examen de certaines procédures de non-admission, la mention manuscrite d'une « *consultation FPR* », apposée sur la copie du document de voyage présenté aux forces interpellatrices par la personne interpellée. Aucun PV de consultation ou autre document n'a cependant été porté à la connaissance du Défenseur des droits. S'il a été indiqué que cette consultation était par principe systématique, aucun élément objectif ne permet au Défenseur des droits d'apprécier si cette consultation présente un caractère systématique ou aléatoire.
201. Enfin, dans le cadre de ses investigations menées sur place puis de son instruction contradictoire, le Défenseur des droits a demandé à consulter la liste des agents de la PAF spécialement et individuellement habilités à consulter ces fichiers, ainsi que la copie des habilitations, afin de pouvoir contrôler les conditions de traitement des différents fichiers utilisés. Aucun élément ne lui a été communiqué en retour malgré ses relances.
202. **Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits conclut à un détournement de finalité du traitement EURODAC, en ce que le recours à celui-ci ne s'inscrit pas dans le cadre de l'examen de la qualité de demandeur d'asile, ni dans le cadre particulier et soumis à conditions, d'un recours spécialement motivé en matière répressive (*supra*), le règlement EURODAC ne faisant aucunement mention des frontières intérieures.**
203. **La Défenseure des droits conclut également à un détournement de finalité du FPR, en ce qu'il est consulté sans motivation spécifique dans le cadre de procédures de refus d'entrée faisant suite à une interpellation à la frontière intérieure, ainsi qu'à l'absence de traçabilité des consultations du fichier. Elle conclut en outre que ces pratiques ne respectent pas les exigences de loyauté, de transparence et d'équité des procédures posées par la directive retour.**
204. **Enfin, en l'absence de transmission de la copie des habilitations des agents à consulter des traitements automatisés de données à caractère personnel par la DDPAF des Alpes-Maritimes, et ce malgré plusieurs demandes, la Défenseure des droits conclut à la consultation de fichiers par des agents non habilités. Dès lors, elle considère que les pratiques observées constituent une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des étrangers non admis, ainsi qu'un manquement déontologique au titre de l'article R. 434-21 du CSI portant sur les obligations du policier résultant du respect des règles relatives à l'utilisation des fichiers.**
205. **En conséquence, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de faire cesser les pratiques ainsi constatées.**

206. En outre, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de rappeler aux préfetures, aux services de la PAF, ainsi qu'à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instructions, que :

- Les règles de consultation et les finalités des traitements automatisés (FAED, EURODAC, etc.) doivent être respectées et que tout détournement de finalité doit être sanctionné ;
- Les procès-verbaux de placement en RVDS, de fin de retenue ou d'audition doivent faire mention de l'ensemble des diligences accomplies, et notamment des demandes spécialement motivées de recours aux traitements automatisés, le cas échéant de l'autorisation expresse de l'autorité judiciaire, et détailler les traitements automatisés consultés ou alimentés ;
- Les procès-verbaux de consultation des fichiers doivent systématiquement être établis et annexés aux procédures ;
- Les agents qui n'y sont pas habilités personnellement ne peuvent ni consulter, ni alimenter les fichiers ;
- Les codes d'accès des agents habilités à consulter les fichiers ne doivent pas être affichés dans la salle de consultation, de sorte que chaque agent, même non-habilité, pourrait y accéder.

3.2.2. La notification des refus d'entrée et la mise en œuvre des garanties procédurales

207. Alors que les décisions récentes de la CJUE et du Conseil d'État ont permis de clarifier le régime applicable aux personnes interpellées dans le cadre du RCFI, en précisant que la notification des décisions de refus d'entrée était strictement limitée aux ressortissants étrangers interpellés à un PPA, et uniquement en vue de leur réadmission par l'État membre dont ils proviennent (*supra*), les constats du Défenseur des droits ont été réalisés avant ces décisions. Dès lors, les éléments recueillis par le Défenseur des droits concernant la mise en œuvre des garanties procédurales au moment de la notification des refus d'entrée sont ici analysés à l'aune des dispositions de l'article 14 du CFS et des dispositions de la directive retour, dont la CJUE et le Conseil d'État ont confirmé l'application.

3.2.2.1. Formalisme des refus d'entrée - le recours à des refus d'entrée type « Schengen »

208. Dans les deux départements, selon les éléments recueillis par le Défenseur des droits lors de sa vérification sur place et de son instruction contradictoire, la PAF notifie à la frontière intérieure franco-italienne des refus d'entrée « Schengen ». Ces refus d'entrée reprennent, en l'adaptant au cadre du RCFI¹¹⁵, le modèle de refus d'entrée prévu par l'article 14 du CFS et l'annexe V du même code.

209. La décision notifiée par la PAF, sous forme de formulaire uniforme, comprend 5 parties : I. LES MOTIFS, II. VOS DROITS, III. VOS DEVOIRS, IV. VOS RECOURS et V. INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES.

210. Elle vise les articles L. 311-1, L. 311-2, L. 313-1, L. 332-1, L. 332-2 et R. 332-1 du CESEDA.

211. Le formulaire de refus d'entrée, utilisé dans les deux départements, propose plusieurs motifs de refus d'entrée que l'agent doit cocher :

- Motif A : « *n'est pas détenteur de documents de voyage valables* » ;
- Motif B : « *est en possession d'un document de voyage faux, falsifié ou altéré* » ;
- Motif C : « *n'est pas détenteur d'un visa ou d'un permis de séjour valable* » ;
- Motif D : « *est en possession d'un visa ou d'un permis de séjour faux, falsifié ou altéré* » ;
- Motif E : « *n'est pas détenteur du ou des document(s) approprié(s) attestant du but et des conditions de séjour* » ;
- Motif F : « *a déjà séjourné 90 jours sur le territoire des États membres appliquant intégralement l'Acquis de Schengen au cours de la précédente période de 180 jours* » ;
- Motif G : « *ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants correspondant à la période et aux modalités de séjour, au retour vers le pays d'origine ou de transit* » ;
- Motif H : « *est signalé(e) aux fins de non-admission –dans le SIS –dans le fichier national (mesure d'expulsion, d'éloignement, d'interdiction du territoire, menace de trouble à l'ordre public)* » ;
- Motif I : « *est considéré(e) comme représentant un danger pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un ou de plusieurs États membres de l'UE* ».

212. Ce formulaire comporte ensuite la mention « *observations* » après l'indication du motif de refus.
213. Les parties « *VOS DROITS* », « *VOS DEVOIRS* » et « *VOS RECOURS* » ont été adaptées par les départements.
214. Dans les Alpes-Maritimes, la partie « *II. VOS DROITS* » précise notamment que le refus d'entrée est notifié dans le cadre du RCFI. Pour autant, la personne interpellée a le choix de cocher 3 cases différentes qui ne correspondent pas toutes aux possibilités offertes à la frontière intérieure :
- « *je ne veux pas repartir avant l'expiration d'un délai d'un jour franc, à passer en zone d'attente à compter de ce soir à minuit (sauf en cas de frontière terrestre)* »
 - « *je prends acte que je vais être réacheminé dès que possible car, conformément à l'article L. 333-2 du CESEDA, je ne bénéficie pas, en frontière terrestre, du jour franc* »
 - « *je veux repartir le plus rapidement possible* ».
215. La partie « *III. VOS DEVOIRS* » mentionne quant à elle l'article L. 821-5 du CESEDA (« *tout étranger qui se soustrait à l'exécution d'une mesure de refus d'admission sera puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement* ») et la partie « *IV. VOS RECOURS* » indique la possibilité de saisir le tribunal administratif (TA) compétent dans un délai de deux mois, en précisant le caractère non-suspensif du recours.
216. Le Défenseur des droits constate, à l'examen des décisions de refus d'entrée recueillies lors de l'instruction, que l'adresse du TA de Nice n'y est pas systématiquement précisée. Les personnes non admises ne disposent donc pas du même niveau d'information concernant leur droit au recours.
217. Dans les Hautes-Alpes, la partie « *VOS DROITS* » est présentée ainsi :
218. La personne interpellée a le choix de cocher 3 cases différentes qui ne correspondent pas toutes aux possibilités offertes à la frontière intérieure :

- « 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 (**non prévue par le CESEDA en frontière terrestre**) »
- « je prends acte que je vais être réacheminé dès que possible (**non prévu par le CESEDA en frontière intérieure**)»
- « je prends acte que je dois repartir immédiatement vers le pays d'où je proviens (**à notifier en frontière terrestre**) ». (cf. annexe 2)

219. La partie « III. VOS DEVOIRS » mentionne l'article L. 821-5 du CESEDA (« *tout étranger qui se soustrait à l'exécution d'une mesure de refus d'admission sera puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement* ») et la partie « IV. VOS RECOURS » indique la possibilité de saisir le TA compétent dans un délai de deux mois et précise le caractère non-suspensif du recours. Il est ajouté que si la personne souhaite exercer un recours, une liste de points de contact lui est fournie avec le refus d'entrée.
220. Le Défenseur des droits constate que, dans la notice accompagnant le refus d'entrée, l'adresse du TA de Marseille est précisée.

3.2.2.2. L'établissement et la motivation des refus d'entrée : des pratiques non respectueuses des garanties matérielles et procédurales de la directive retour

221. Dans son arrêt *ADDE*, la CJUE restreint la notification de refus d'entrée, selon le format du formulaire en annexe du CFS, aux personnes interpellées à un PPA même, sur le fondement de l'article 14 du CFS, et précise que les garanties de la directive retour s'appliquent (*supra*).
222. Du fait de l'utilisation de ce formulaire uniforme, qui dresse une liste de motifs de refus pouvant être retenus au moyen d'une case à cocher, les refus d'entrée notifiés dans les deux départements présentent un risque de motivation stéréotypée dès lors que la rubrique « *observations* » n'est pas remplie.
223. Or, la directive retour impose, en son article 12, que « *les décisions de retour et, le cas échéant, les décisions d'interdiction d'entrer ainsi que les décisions d'éloignement (...)* » fassent l'objet d'une motivation en fait et en droit¹¹⁶. En outre, le principe général du droit de l'UE relatif à une bonne administration prévoit l'obligation de motivation des actes et des décisions adoptées par les autorités nationales¹¹⁷.
224. Il ressort des constats réalisés par le Défenseur des droits dans les deux départements, que les refus d'entrée ne respectent pas systématiquement ces garanties.

3.2.2.2.1. Constats réalisés dans les Hautes-Alpes

225. Il ressort des éléments recueillis que les registres des personnes placées en zone de « *mise à l'abri* », tenus par la DIDPAF de Montgenèvre, comporte une colonne « *cas* » correspondant au motif du refus d'entrée.
226. La DIDPAF de Montgenèvre ne disposant pas d'un registre de toutes les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée, seuls ces registres des zones de « *mise à l'abri* » permettent de connaître les motifs de refus récurrents.
227. Le Défenseur des droits constate que, dans les copies du registre des zones de mise à l'abri du 1^{er} janvier au 10 février 2022, communiquées par la DIDPAF de Montgenèvre lors

de sa visite du 10 au 11 février 2022, apparaissent plusieurs motifs de refus : A, C, H et I. Sur 344 procédures enregistrées selon le registre communiqué :

- 213 refus d'entrée sont fondés sur le motif A : « *n'est pas détenteur de document de voyage valables* » ;
- 17 refus d'entrée fondés sur le motif C : « *n'est pas détenteur d'un visa ou d'un permis de séjour valable* » ;
- 1 refus d'entrée fondé sur le motif H : « *est signalé aux fins de non-admission :*
 - *dans le SIS* »
 - *dans le fichier national* »
- 49 refus d'entrée fondés sur le motif I : « *est considéré(e) comme représentant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un ou plusieurs États membres de l'Union européenne* » ;

228. De surcroît, le tableau communiqué révèle l'interpellation de 62 mineurs isolés reconnus comme tels par la PAF (*infra*). Les deux dernières procédures concernent d'une part une personne pour laquelle il est indiqué qu'elle a été conduite au CRA de Marseille le 20 janvier 2022, sans autre précision et, d'autre part, une personne mentionnée comme ayant fait l'objet d'une procédure de « *non admission* » mais pour laquelle la colonne « *cas* » n'est pas renseignée.

229. Il apparaît que la majorité des personnes inscrites sur l'extrait du registre ayant fait l'objet d'un refus pour motif I sont ressortissantes de l'UE. 4 personnes sur 49, interpellées le soir du 5 janvier 2022, sont de nationalité tunisienne.

230. Il ressort des registres de 2022 et 2023, communiqués par la préfecture sous forme numérique le 2 juin 2023 que, pour la même période du 1^{er} janvier 2022 au 10 février 2022, n'apparaissent plus que 130 procédures sur 344.

231. Les 130 procédures sont toutes renseignées comme étant des mesures de « *non-admission* ». Sur ces 130 refus d'entrée :

- 124 sont motivés par le motif A ;
- 6 sont motivés par le motif C ;
- Aucune ligne ne mentionne la présence de mineurs isolés interceptés à la frontière, ni le motif de refus I.

232. Après comparaison de ces deux sources, il apparaît que les mineurs isolés, les refus d'entrée fondés sur le motif I et certains refus d'entrée fondés sur le motif C n'apparaissent plus sur le fichier numérique.

233. Concernant les refus d'entrée opposés aux 45 ressortissants de l'UE, le Défenseur des droits s'est interrogé sur le respect du principe de libre-circulation des ressortissants communautaires au sein de l'espace de l'UE, protégé par l'article 45 du TFUE, et des garanties prévues par la directive 2004/38¹¹⁸ concernant les exigences d'examen approfondi des situations, de garanties procédurales assurant un niveau élevé de protection des droits du citoyen de l'UE en cas de refus d'entrée et de motivation suffisante des actes de l'administration. Si des restrictions au principe de libre-circulation peuvent être fondées sur l'ordre public ou la santé publique, celles-ci doivent être justifiées au regard de l'objectif poursuivi et respecter la condition de proportionnalité¹¹⁹. Dès lors, le Défenseur des droits a sollicité de la préfecture des Hautes-Alpes, d'une part, la communication d'éléments sur les refus d'entrée motivés par l'ordre public (motif I), tels

que la procédure mise en œuvre aux fins de détermination du risque de trouble à l'ordre public (nature des fichiers consultés, habilitations détenues par les agents aux fins de consultation des fichiers, PV de consultation), d'autre part, la communication des 45 procédures visées.

234. Le 31 mai 2023, la préfecture a répondu que « *(l)es autorités ont effectué de nombreux refus d'entrée au motif « I » pour danger à la santé publique pendant la période de la pandémie liée à la COVID-19, les autres refus d'entrée pour ce motif concernent principalement des personnes qui sont signalées dans les bases de données nationales ou européennes comme présentant un risque pour l'ordre public* ». Dans sa réponse complémentaire du 5 mars 2024, elle a communiqué les procédures des 45 ressortissants de l'UE qui se sont vu opposer un refus d'entrée.
235. La préfecture a indiqué que ces 45 refus d'entrée opposés à des ressortissants de l'UE ont été motivés soit, pour danger à la santé publique pendant la période de pandémie de COVID19, soit pour risque pour l'ordre public. Elle a rappelé « *qu'à la date du contrôle de la Défenseure des droits, les conditions d'entrée en France dans le cadre de la crise sanitaire ont fait l'objet de l'instruction nationale du Premier ministre 6310/SG du 8 novembre 2021 relative aux mesures frontalières mises en œuvre dans le cadre de la sortie de l'état d'urgence sanitaire faisant suite à la publication des textes réglementaires (décret n°2021-1471 du 10 novembre 2021 modifiant le décret n°2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire et arrêté du 10 novembre 2021 modifiant l'arrêté du 7 juin 2021 identifiant les zones de circulation de l'infection du virus SARS-CoV-2). (...) Toute personne ne respectant pas les mesures mises en places aux frontières (présentation d'une déclaration sur l'honneur et d'un justificatif de statut vaccinal ou de test PCR ou TAG négatif ou certificat de rétablissement) pouvaient faire l'objet d'un refus d'entrée au motif I de l'instruction précitée (troubles à l'ordre public)* ».
236. Il ressort de l'examen de ces 45 procédures de refus d'entrée opposés à des ressortissants de l'UE que 12 sont motivées par le motif I, sans autre indication. Les autres refus sont motivés par l'absence de pass vaccinal ou bien de test PCR. Aucune de ces 12 procédures n'est complétée par un PV de consultation de fichiers et la préfecture n'a communiqué aucun élément concernant la consultation de fichiers par la police italienne. Dans ces conditions, il est impossible d'apprécier si les refus d'entrée précités, opposés à des ressortissants d'États membres de l'UE, étaient justifiés et proportionnés au regard de considérations d'ordre public, de la sécurité intérieure ou de santé publique.
237. Enfin, le Défenseur des droits a constaté, à la lecture des procédures transmises en 2023 par la préfecture, que quelques refus d'entrée, qu'ils soient fondés sur le motif I ou A, comportent dans la rubrique « *observations* » des éléments supplémentaires concernant les circonstances précises du refus. Dès lors, ceux-ci doivent être considérés comme motivés en fait et en droit.
238. **Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits conclut que la motivation des refus d'entrée établis par la DIDPAF de Montgenèvre au moyen du formulaire uniforme « Schengen » adapté est stéréotypée et parfois insuffisante. Dès lors, la Défenseure des droits conclut à une violation de l'article 12 de la directive retour et du principe général de bonne administration prévu par le droit de l'UE.**
239. **De surcroît, en l'absence de tout élément justifiant la menace à l'ordre public, à la sécurité intérieure ou à la santé publique que pouvaient représenter les**

ressortissants de l'UE ayant fait l'objet de refus d'entrée motivés sur le fondement I dans le département des Hautes-Alpes, la Défenseure des droits conclut que ces 12 refus d'entrée, édictés par la DDPAF de Montgenèvre, ont porté atteinte au droit à la libre-circulation des ressortissants européens visés par ces refus d'entrée et n'ont pas respecté les garanties prévues par les directives 2004/38 et 2008/115.

240. **Enfin, la Défenseure des droits conclut que les pratiques constatées dans les Hautes-Alpes ne sont pas respectueuses des droits des personnes et de l'article R. 434-5 du CSI, aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec précision, ainsi que de l'article R. 434-25, selon lequel l'autorité hiérarchique veille à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.**

3.2.2.2.2. Constats réalisés dans les Alpes-Maritimes

241. Selon les éléments recueillis par les services du Défenseur des droits, le pré-remplissage des refus d'entrée sur la base des fiches de mise à disposition transmises par les forces interpellatrices, avant la présentation de la personne interpellée au poste de la PAF de Menton, semble répondre à une logique d'organisation, compte tenu de la faible superficie du poste et du nombre élevé de personnes interpellées.
242. Cette pratique est néanmoins problématique. En effet, les services du Défenseur des droits ont observé au poste d'accueil de la PAF que, lors de l'établissement de la décision de refus d'entrée, le motif de refus d'entrée A, « *N'est pas détenteur de documents de voyage valables* », était systématiquement coché par l'agent à l'ouverture du document, sans qu'il ne soit ensuite jamais décoché. Ils ont également constaté que les agents de la PAF ne vérifiaient pas systématiquement la conformité du motif de refus d'entrée coché avec la situation de la personne interpellée.¹²⁰
243. Ces constats ont été confirmés par la consultation d'une partie des archives des procédures de non-admission établies du 3 au 9 avril 2023. Elle a en effet révélé que le motif de refus A pouvait être coché alors que la personne interpellée détenait bien un document de voyage en cours de validité et dont l'authenticité n'apparaissait pas avoir été contestée.¹²¹
244. Il ressort ainsi de ces éléments que la grande majorité des refus d'entrée délivrés par la PAF de Menton sont justifiés par l'absence de documents de voyage (motif A), sans aucune autre précision dans la case « *observations* ». Le chef du SPAFT a indiqué qu'il y avait très peu de refus d'entrée justifiés par l'existence d'un danger pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un ou plusieurs États membres de l'UE (motif I), tout en précisant que l'existence d'un danger pour l'ordre public serait difficile à détecter.
245. Les données du programme PAFISA confirment ces constats. Il ressort en effet du programme que :
- En 2022, il y a eu 32 066 non-admissions pour des motifs A et I, 32 058 d'entre elles pour le motif A, 8 pour le motif I.

En 2021, il y a eu 31 184 non-admissions pour les motifs A et I, 30 146 pour le motif A, 1 038 pour le motif I.

En 2019, il y a eu 17 485 non-admissions pour les motifs A et B, 17 363 pour le motif A, 122 pour le motif B.

En 2017, il y a eu 44 000 non-admissions pour les motifs A et B, 43 981 pour le motif A, 19 pour le motif B.

246. La PAF de Menton a précisé, s'agissant de ces données, qu'il n'était pas possible de renseigner, dans ce logiciel, plusieurs motifs pour un même refus d'entrée (alors même que plusieurs motifs peuvent être cochés sur le formulaire).
247. Au vu de ces éléments, la célérité avec laquelle est mise en œuvre la procédure d'établissement des refus d'entrée par la PAF de Menton ne permet pas, non seulement, la prise en compte de la situation individuelle des personnes interpellées en séjour irrégulier à un PPA¹²² (*supra*), mais conduit également *in fine* à l'établissement de refus d'entrée dont les motifs pourraient être erronés.
248. Ces pratiques méconnaissent les directives de la note de service du SPAFT n°20/2019 du 6 juillet 2019, qui demande aux fonctionnaires de police de veiller à remplir les formulaires de non-admission de manière précise et exacte, afin d'assurer un suivi des procédures et d'établir les statistiques du service.
249. **Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits conclut que les pratiques constatées dans les Alpes-Maritimes ne sont pas respectueuses des droits des personnes et de l'article R. 434-5 du CSI, aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec fidélité et précision, ainsi que de l'article R. 434-25, selon lequel l'autorité hiérarchique veille à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.**
250. **La Défenseure des droits conclut ensuite que la motivation des refus d'entrée établis par la PAF de Menton au moyen du formulaire uniforme « Schengen » adapté est stéréotypée et parfois insuffisante. Il en résulte une violation de l'article 12 de la directive retour et du principe général de bonne administration prévu par le droit de l'UE.**
251. **La Défenseure des droits conclut également que les procédures d'établissement des refus d'entrée dans le département des Alpes-Maritimes ne respectent pas les exigences de la directive retour qui imposent une motivation en fait et droit des décisions de retour, d'interdiction d'entrée ainsi que des décisions d'éloignement.**
252. **Enfin, constatant que la majorité des refus d'entrée opposés dans ces deux départements le sont pour motif A (absence de documents de voyage ou de séjour), ce qui ne correspond pas aux motifs de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures transmis par la France à la Commission européenne pour les périodes considérées, la Défenseure des droits conclut à un détournement de la procédure de RCFI aux fins de contrôle de l'immigration irrégulière sur son territoire.**
253. **Ainsi, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :**
- **Faire cesser les pratiques ainsi constatées ;**
 - **Rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, que les refus d'entrée, de même que**

les décisions d'éloignement ou de remise, doivent être motivés en fait et en droit.

3.2.2.3. *La notification des décisions de refus d'entrée et le droit à l'interprétariat*

254. La notification des décisions adoptées à l'encontre des personnes interpellées aux PPA doit répondre aux différentes exigences procédurales prévues par la directive retour mais aussi par le CESEDA.
255. L'article L. 332-3 du CESEDA dispose que la procédure de notification des décisions de refus d'entrée prévue à l'article L. 332-2 est également applicable « *lors de vérifications effectuées à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du même règlement* ».
256. Or, l'article L. 332-2 liste une série de garanties procédurales liées à la notification de ladite décision :
- « La décision de refus d'entrée, qui est écrite et motivée, est prise par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.
La notification de la décision de refus d'entrée mentionne le droit de l'étranger d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. Elle mentionne le droit de l'étranger de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc dans les conditions prévues à l'article L. 333-2.
La décision et la notification des droits qui l'accompagne lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend.
Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs accompagnés ou non d'un adulte. »*
257. S'agissant de l'obligation de communiquer le refus d'entrée et la notification des droits dans une langue comprise par l'étranger, l'article L. 141-3 du CESEDA précise que lorsque des dispositions du code « *prévoient qu'une information ou qu'une décision doit être communiquée à un étranger dans une langue qu'il comprend, cette information peut se faire soit au moyen de formulaires écrits dans cette langue, soit par l'intermédiaire d'un interprète. L'assistance de l'interprète est obligatoire si l'étranger ne parle pas le français et qu'il ne sait pas lire. En cas de nécessité, l'assistance de l'interprète peut se faire par l'intermédiaire de moyens de télécommunication. Dans une telle hypothèse, il ne peut être fait appel qu'à un interprète inscrit sur une liste établie par le procureur de la République ou à un organisme d'interprétariat et de traduction agréé par l'administration. Le nom et les coordonnées de l'interprète ainsi que le jour et la langue utilisée sont indiqués par écrit à l'étranger* ».
258. L'article 12 point 2 de la directive retour précise quant à lui que « *sur demande, les États membres fournissent une traduction écrite ou orale des principaux éléments des décisions liées au retour visées au paragraphe 1, y compris des informations concernant les voies de recours disponibles, dans une langue que le ressortissant d'un pays tiers comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend* ».
259. En 2018, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) demandait déjà à la France, dans ses recommandations formulées à la suite de ses constats formés à la frontière franco-italienne, de « *faire le nécessaire pour garantir que ces personnes soient effectivement et pleinement informées de l'ensemble de leurs droits* ». ¹²³

3.2.2.3.1. Constats réalisés dans le département des Hautes-Alpes

260. Selon les éléments recueillis par le Défenseur des droits, le formulaire de refus d'entrée notifié aux personnes interpellées en situation de franchissement illégal de la frontière franco-italienne existe en deux versions : l'une est en français uniquement, l'autre contient le formulaire en français et sa traduction en anglais. Toutefois, il est constaté que la notice d'information « *Liste des points de contact (article 14§ du [CFS])* »¹²⁴, accompagnant le refus d'entrée remis à l'intéressé, n'existe qu'en français, de sorte que les personnes faisant l'objet de refus d'entrée ne disposent pas, selon la langue parlée et/ou lue, du même niveau d'information.
261. En outre, lors du déplacement de la Défenseure des droits, il a été indiqué que si la personne interpellée ne comprend ni l'anglais, ni le français, la DIDPAF de Montgenèvre peut recourir à un service d'interprétariat par téléphone mais que le recours à ce service est dépendant du budget correspondant alloué par la préfecture. Or, au moment de la visite du Défenseur des droits au poste de la PAF de Montgenèvre, il n'existait aucun registre permettant d'évaluer le nombre de recours à ce service par la PAF. La préfecture des Hautes-Alpes a indiqué qu'elle ne disposait pas de données chiffrées pour les années 2020, 2021 et 2022, mais pour l'année 2023, 217 recours à l'interprétariat ont été comptabilisés de janvier à août 2023. À cet égard, la préfecture a transmis, dans sa réponse du 5 mars 2024, une note de service¹²⁵ du 26 janvier 2023, faisant état d'un « *tableau récapitulatif annuel* » que les agents doivent remplir à chaque recours à un service d'interprétariat. Cette note ne précise pas la méthode de recensement des besoins en interprétariat¹²⁶.
262. Le registre des personnes placées dans le local de « *mise à l'abri* », transmis par la préfecture le 2 juin 2023, ne donne pas davantage de renseignements. De surcroît, aucune indication n'a été communiquée concernant la méthode adoptée par les agents pour évaluer le niveau de compréhension de la langue française, ou anglaise, par la personne faisant l'objet d'un refus d'entrée (compréhension écrite ou orale notamment).
263. En l'état des éléments transmis par la préfecture, la Défenseure des droits n'est pas en mesure de s'assurer du respect par la PAF de Montgenèvre de l'obligation de notifier le refus d'entrée, ainsi que les droits de la personne, dans une langue qu'elle comprend.

3.2.2.3.2. Constats réalisés dans le département des Alpes-Maritimes

264. Le formulaire de refus d'entrée utilisé par le SPAFT de Menton, en français exclusivement, comporte plusieurs champs à remplir pour établir si la personne destinataire de la décision a bien été mise en mesure de la comprendre. Il doit ainsi être fait mention de la langue de notification, ainsi que la manière dont la décision a été notifiée, soit :
- Dans une langue comprise par la personne, après vérification qu'elle sait lire ; le nom de l'interprète présent le cas échéant dans les locaux doit être mentionné, ou à défaut, précisé le recours à un moyen de télécommunication.
 - En français si la personne a refusé d'indiquer une langue qu'elle comprenait ;
 - S'il est constaté que la personne ne sait pas lire, la case suivante peut être cochée : « *lecture faite par nous-même (l'intéressé comprend le français mais ne le lit pas)* »

265. La note de service du SPAFT de Menton n°21/2019 du 6 juillet 2019 rappelle que l'étranger en situation irrégulière faisant l'objet d'une non-admission doit être informé de ses droits, mais aussi de la procédure qui va suivre (placement dans le local de « *mise à l'abri* » dans l'attente de son retour en Italie par exemple), en faisant appel si besoin à un interprète. Ces instructions et les modalités de notification et de recours à l'interprétariat ont été précisées dans la note de service n°09/2020, puis rappelées dans la note de service n°25/2021¹²⁷.
266. Au cours de la vérification du 11 au 13 avril 2023, les services du Défenseur des droits n'ont pas été en mesure d'observer comment la PAF s'assure que la personne destinataire du refus d'entrée sait lire.
267. Les décisions de refus d'entrée n'étant pas établies dans d'autres langues que le français, les agents de la PAF doivent recourir au service téléphonique « *ISM interprétariat* » lorsque la personne n'est pas francophone. Les services du Défenseur des droits n'ont pas été en mesure d'observer comment était déterminé le choix de recourir ou non à un interprète, ni si la possibilité d'y avoir recours était systématiquement précisée aux personnes. La préfecture des Alpes-Maritimes a été invitée à communiquer l'ensemble des informations et/ou des documents relatifs aux processus de détermination de l'opportunité du recours à l'interprétariat. Aucune réponse n'a été apportée.
268. Le Défenseur des droits a ensuite constaté que durant la vérification sur place, le recours à l'interprétariat était variable. Ce constat a été confirmé par l'exploitation du film d'activité communiqué par le SPAFT. Depuis une consigne de service du 27 juillet 2022, une colonne « *interprétariat* » y figure et les agents de la PAF ont l'obligation de remplir cette colonne s'ils recourent aux services d'un interprète. Cette colonne a été ajoutée dans le but de renforcer l'effectivité de l'accès à l'interprétariat.
269. Durant la vérification sur place, il a cependant été constaté que cette colonne n'était pas systématiquement renseignée par les agents de la PAF, si bien qu'il n'est pas possible de mesurer, sans examiner, une à une, l'ensemble des procédures archivées, le taux de recours à l'interprétariat dans le cadre des notifications des refus d'entrée.
270. À titre d'exemple, le film d'activité de la semaine 15, semaine de la vérification sur place, fait apparaître cinq recours à l'interprétariat¹²⁸, alors même que le Défenseur des droits en a observé davantage. À titre de comparaison, sur une autre période – le mois de février 2023 par exemple – le film d'activité ne fait mention d'aucun recours à l'interprétariat.
271. La faible mention du recours à l'interprétariat dans le film d'activité suggère, quand bien même le film d'activité serait renseigné partiellement, qu'il n'est pas recouru à l'interprétariat de manière systématique lors de la notification des décisions de refus d'entrée à des personnes non francophones.
272. Le Défenseur des droits a également constaté que les policiers du SPAFT de Menton ont recours à des modalités de traduction non prévues par les dispositions du CESEDA et de la directive retour.
273. Tout d'abord, à plusieurs reprises, au moment de la notification du refus d'entrée à des personnes non francophones dans l'attente d'être placées dans les locaux de « *mise à l'abri* » du SPAFT de Menton, un document écrit en anglais ou arabe a été remis, en lieu et place du recours à l'interprétariat. Ce document, nommé « *notice explicative* » dans une note de service n°4/2020 du 4 février 2020,¹²⁹ ayant pour objet « *la prise en compte des étrangers en situation irrégulière au SPAFT de Menton* », est sommaire. Il indique uniquement qu'une mesure administrative de non-admission a été prise, que les personnes pourraient être amenées à patienter dans les locaux pendant plusieurs heures et qu'elles

regagneront de toute façon l'Italie¹³⁰. Aucun des droits prévus par le CESEDA et la directive retour, tels que le droit à l'assistance juridique ou à l'exercice effectif d'un recours, n'est mentionné.

274. Dans sa réponse au PV de vérification sur place du 22 mai 2023, la DDPAF a précisé que l'absence d'homogénéité des pratiques constatées par le Défenseur des droits s'explique par des différences de contexte dont il faut tenir compte et que, notamment, « *beaucoup d'étrangers sont en récidive et ont déjà reçu la notification du refus d'entrée* ».
275. Toutefois, dans le cadre de leurs observations à la PAF de Menton, les services du Défenseur des droits n'ont jamais constaté la vérification de l'identité d'une personne interpellée dans les registres du poste afin d'établir une éventuelle situation de récidive. Une telle recherche serait, au demeurant, impossible au regard de la tenue et structure du film d'activité : chaque semaine correspond à un tableur Excel différent et chaque jour à une feuille différente du tableur. Il a par ailleurs été indiqué qu'il était impossible d'y faire une recherche sur une longue période de référence.
276. Ensuite, il a été indiqué au Défenseur des droits que certains policiers de la PAF de Menton parlent anglais et/ou arabe et qu'ils font ainsi, parfois, office d'interprètes dans le cadre de la notification des décisions de refus d'entrée. Ces indications ont pu être confirmées lors de la vérification sur place du Défenseur des droits. Or, conformément à l'article L. 141-3 du CESEDA précité, « (...), *il ne peut être fait appel qu'à un interprète inscrit sur une liste établie par le procureur de la République ou à un organisme d'interprétariat et de traduction agréé par l'administration.* » Les policiers du SPAFT de Menton ne sont ainsi pas habilités à traduire eux-mêmes les décisions de refus d'entrée. En 2018, le CGLPL relevait déjà un problème relatif à l'interprétariat¹³¹, et plus généralement à la notification des décisions de refus d'entrée dans des conditions insatisfaisantes, rendant illusoire toute possibilité pour les étrangers d'exercer leurs droits¹³².
277. Enfin, lors de sa visite, le Défenseur des droits a constaté que la traduction de la décision de refus d'entrée et des informations relatives aux droits des personnes n'est jamais intégrale, ce qui rend la notification des droits incomplète et crée un risque d'incompréhension pour les personnes.
278. Ainsi, par exemple, si la décision de refus d'entrée type notifiée par le SPAFT de Menton mentionne bien, conformément à l'article L. 332-2 du CESEDA, « *le droit de l'étranger d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle elle indique devoir se rendre, son consulat ou le conseil de son choix* », les services du Défenseur des droits n'ont jamais constaté, durant la vérification sur place, la traduction de ce droit lors du recours à un interprète.
279. De même, il n'a pas été observé de traduction systématique et intégrale de la partie IV « *VOS RECOURS* » (*supra*), mentionnant la possibilité pour la personne destinataire de la décision de saisir le TA dans un délai de deux mois et précisant le caractère non-suspensif du recours.
280. À cet égard, la DDPAF a indiqué dans sa réponse au PV de vérification sur place du 22 mai 2023 que : « (...) *l'absence de jour franc en frontière terrestre limite l'intérêt à agir de l'ESI car le recours devant le TA n'est pas suspensif, la non-admission pouvant être appliquée immédiatement* ». Or, il n'appartient pas aux agents de la PAF de préjuger de l'intérêt et de l'utilité d'un recours – ou de tout autre droit –, ni même de préjuger de l'intérêt de la notification d'un droit qui semblerait relever de l'évidence – par exemple, le droit de contacter la personne de son choix dès lors que la personne conserve le libre usage de son

téléphone, pour se dispenser des obligations d'information et d'interprétariat qui leur incombe en vertu du droit interne et international.

281. En outre, le Défenseur des droits relève que la célérité de la notification de la procédure des refus d'entrée, à l'instar des vérifications préalables, semble être incompatible avec le temps nécessaire à une notification de refus d'entrée répondant aux exigences textuelles. À titre d'exemple, lors des observations du 12 avril 2023, un groupe de 4 personnes interpellées est arrivé au poste de la PAF en fourgonnette. Les refus d'entrée ont été remplis sur la base des éléments contenus dans les fiches de mise à disposition pendant que les personnes restaient dans le véhicule. Celles-ci ont été ensuite nominativement appelées, une à une, afin de se voir remettre le refus d'entrée. La notification des 4 refus d'entrée s'est faite à 17h56 et a duré une minute. Chaque personne appelée est restée quelques secondes au poste, le temps de récupérer le refus d'entrée et de signer le document à l'endroit indiqué par l'agent.
282. Au regard de l'ensemble de ces constatations, la procédure de notification des droits aux personnes non admises, telle que mise en œuvre par la PAF de Menton, porte une atteinte à leurs droits, et notamment au droit à être dûment informées de la procédure, à l'assistance juridique et à l'exercice d'un recours. La traduction partielle des droits notifiés par écrit aux personnes visées par les refus d'entrée pris par la PAF entrave nécessairement l'exercice effectif de ces droits, et notamment le droit au recours garanti non seulement par la loi mais également par la CESDHLF et la Charte des droits fondamentaux de l'UE.
283. **Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits conclut à la violation, dans le département des Alpes-Maritimes et des Hautes-Alpes, de l'obligation de notification des décisions et des droits des personnes, dans une langue comprise par celles-ci.**
284. **En outre, la Défenseure des droits conclut que l'absence de recours systématique, dans ces deux départements, à l'interprétariat pour les personnes non francophones, porte non seulement atteinte aux garanties procédurales attachées aux refus d'entrée prévues par le CESEDA¹³³, mais également aux garanties procédurales entourant les décisions de retour, prescrites aux 2) et 3) de l'article 12 de la directive retour.**
285. **La Défenseure des droits conclut de même que le recours à des modalités d'interprétariat non prévues par les textes ne respecte ni le CESEDA,¹³⁴ ni les garanties procédurales entourant les décisions de retour, prescrites aux 2) et 3) de l'article 12 de la directive retour.**
286. **La Défenseure des droits souligne que ce non-respect des obligations de traduction des droits consacrées par le CESEDA et la directive retour est de nature à entraver l'exercice effectif de ces droits. Elle conclut enfin au non-respect de l'article R. 434-25 du CSI en vertu duquel l'autorité hiérarchique doit veiller à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.**
287. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :**
- **Rappeler aux services de la PAF que l'exercice du droit à l'interprétariat ne peut être conditionné au budget alloué par la préfecture ;**
 - **Veiller à ce que les préfectures soient dotées d'un budget suffisant pour leur permettre d'assurer le bon respect de leur obligation d'interprétariat et, étant**

précisé que le manque de budget ne saurait être invoqué comme un motif légitime pour manquer à cette obligation ;

- **Rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, que les agents de police doivent recourir systématiquement à un service professionnel d'interprétariat dès lors que la personne ne comprend pas le français ou qu'il y a un doute à cet égard ;**
- **Enjoindre aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, de tenir un registre de recours à l'interprétariat ;**
- **Enjoindre aux préfetures et aux services de la PAF, par voie d'instruction et de note de service, de consigner la procédure précise à suivre par les agents pour déterminer si une personne comprend ou sait lire le français, ou tout autre langue, et s'il est nécessaire de recourir à l'interprétariat.**

3.2.2.4. Sur l'absence de voies de recours effectives pour les personnes interpellées et éloignées vers l'Italie sur la seule base du refus d'entrée et la non-conformité au droit de l'UE

288. Dans son arrêt du 21 septembre 2023 (*supra*), la CJUE a rappelé qu'une personne interpellée aux frontières intérieures ne peut être éloignée du territoire français sans qu'une décision de retour ou de remise ne lui soit notifiée et que cette décision doit pouvoir être contestée par l'exercice de voies de recours effectives¹³⁵. En effet, selon la Cour, les conséquences d'une application, *mutatis mutandis*, des dispositions du CFS (relatives aux contrôles aux frontières extérieures) aux contrôles aux frontières intérieures ne doivent pas aboutir « à méconnaître les normes et les procédures communes prévues par la directive [retour] ». ¹³⁶ En particulier, l'article 13 de la directive retour impose de prévoir une voie de recours effective contre les décisions de retour, ce qui implique la possibilité d'une suspension temporaire de leur exécution (art. 13 §2) et le droit d'accès à un conseil juridique (art. 13 §3).
289. En l'espèce, tant dans les Alpes-Maritimes que dans les Hautes-Alpes, le droit au recours est notifié aux personnes faisant l'objet d'un refus d'entrée au moyen du formulaire lui-même et de la notice d'information qui l'accompagne, si tant est qu'elle soit traduite dans une langue comprise par la personne. Toutefois, si le refus d'entrée, tel que notifié par les agents de la PAF, peut théoriquement être contesté devant le TA dans un délai de deux mois, cette saisine n'est pas suspensive¹³⁷ et les personnes sont éloignées rapidement vers l'Italie. Ainsi, le caractère expéditif de la procédure du refus d'entrée prive de toute utilité et donc d'effectivité le recours mis à disposition des personnes renvoyées en Italie.
290. Au regard du caractère immédiatement exécutable des refus d'entrée notifiés, les procédures de référés prévues par le code de justice administrative (référé suspension et liberté notamment) ne sont pas davantage à même de garantir l'effet utile du recours dès lors qu'en pratique, les refus sont tous, soit immédiatement exécutés (pour les refus notifiés en journée), soit exécutés dès les premières heures de la journée (pour les refus notifiés la nuit), ce qui fait obstacle à ce que le juge des référés puisse éventuellement suspendre en temps utile, c'est-à-dire avant son exécution, la mesure contestée.

291. **Eu égard à ces constats, la Défenseure des droits conclut que le droit de l'UE n'est pas respecté, en ce que les personnes qui font l'objet d'un refus d'entrée ne disposent pas de voie de recours effective contre cette décision.**

3.2.2.5. Sur la non-conformité au droit de l'UE des refus d'entrée notifiés sans aucune décision de remise dans les départements des Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes

292. Le Défenseur des droits a constaté, qu'il s'agisse des départements des Hautes-Alpes ou des Alpes-Maritimes, qu'aucune décision de remise n'était jamais annexée aux refus d'entrée.

293. **Au regard des décisions de la CJUE et du Conseil d'État, la Défenseure des droits conclut que les refus d'entrée prononcés à la frontière intérieure, dans les Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes – selon les pratiques constatées par le Défenseur des droits dans la présente décision – sont illégaux, en ce qu'ils ne respectent pas le droit de l'UE, les refus d'entrée n'étant pas accompagnés d'une décision de remise.**

3.2.3. L'exécution des mesures d'éloignement des ressortissants d'États tiers

3.2.3.1. L'exécution de l'éloignement sur la seule base du refus d'entrée contraire au droit de l'UE

294. Le droit de l'UE exige l'établissement d'une décision de retour, avec identification d'un pays tiers de renvoi, ou de remise, avant tout éloignement. Le refus d'entrée ne peut donc être exécuté en vue d'éloigner la personne vers l'Italie d'une part, et sans décision de retour, ou de remise d'autre part (*supra*).

295. Comme exposé *supra*, la CJUE a admis, dans son arrêt *ADDE*, la possibilité de notifier un refus d'entrée aux frontières intérieures sur le fondement de l'article 14 du CFS à l'égard d'une personne interpellée au niveau d'un PPA situé sur le territoire d'un État membre, mais a précisé que les garanties de la directive retour doivent néanmoins s'appliquer, la dérogation prévue à l'article 2§2 sous a) de la directive ne concernant que les frontières extérieures. Le Conseil d'État a, quant à lui, dans une décision du 2 février 2024, annulé une partie de l'article L. 332-3 du CESEDA en ce qu'il ne limitait pas l'édiction des refus d'entrée aux frontières intérieures aux cas où ils sont pris en vue d'une réadmission de l'intéressé par l'État membre dont il provient. Dès lors, il va plus loin que la CJUE en limitant la possibilité de notifier un refus d'entrée au seul cas où il est accompagné d'une décision de remise.

296. Aux termes de cet arrêt et de la décision du Conseil d'État du 2 février 2024, deux solutions sont dès lors possibles :

- Soit les autorités françaises adoptent une décision de retour à l'issue d'une procédure respectant les exigences précitées de la directive retour, en vue d'éloigner la personne vers un État tiers ;
- Soit, conformément au § 3) de l'article 6 de la directive retour, les autorités, par exception à l'adoption d'une décision de retour, peuvent solliciter la réadmission de la personne vers

l'Italie au titre des accords de réadmission (accord de Chambéry en l'espèce). Dans ce cas, une décision de remise en vue d'une réadmission, dont la forme sera celle prescrite par ladite directive, est notifiée. Cette décision de remise doit pouvoir être contestée par la personne concernée.

3.2.3.2. L'exécution de l'éloignement vers l'Italie, sur la seule base du refus d'entrée, dans les Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes, contraire au droit de l'UE

297. La DDPAF des Alpes-Maritimes et la DIDPAF des Hautes-Alpes estiment que les personnes interpellées ne sont pas juridiquement sur le territoire et que celles-ci doivent se voir délivrer un refus d'entrée. La préfecture des Hautes-Alpes réitère cette position dans sa réponse du 5 mars 2024, postérieure aux décisions juridictionnelles précitées. Les PAF de ces deux départements expliquent qu'un placement en zone d'attente des personnes faisant l'objet de refus d'entrée n'est pas nécessaire, compte tenu du fait que ces décisions peuvent être immédiatement exécutées.
298. Lors de la vérification sur place à Menton, il a été constaté qu'une fois le refus d'entrée notifié, entre 7h et 19h, les personnes sont enjointes à regagner d'elles-mêmes le poste de la PAF du côté de la frontière italienne, sans autre formalité.¹³⁸
299. Des considérations pratiques ont également été apportées au soutien du refus d'appliquer, dans le cadre du RCFI, les procédures de réadmission. Ainsi, il a été indiqué au Défenseur des droits par la DDPAF des Alpes-Maritimes qu'il était recouru aux procédures de refus d'entrée plutôt qu'à des remises simplifiées relevant de l'accord de Chambéry car le refus d'entrée est une décision unilatérale s'imposant aux autorités italiennes alors qu'en matière de demandes de réadmission, le taux d'accord des autorités italiennes est faible¹³⁹. Il a également été précisé au Défenseur des droits que la procédure de refus d'entrée était préférée dans le cadre du RCFI aux demandes de réadmissions et aux décisions de remise car le délai de réponse des autorités italiennes dans ce cadre est de 48 heures, ce qui est plus long que le délai maximal de RVDS, de 24 heures¹⁴⁰.
300. **La Défenseure des droits relève que l'éloignement d'une personne interpellée à la frontière intérieure, à un PPA ou à proximité de celui-ci sur la seule base d'un refus d'entrée, alors que cette décision doit être réservée, en cas de RCFI, aux décisions de remise, n'est pas conforme à la directive retour telle qu'interprétée par la CJUE et le Conseil d'État.**
301. **Dès lors, la Défenseure des droits conclut à un détournement, à la frontière franco-italienne, de la procédure de refus d'entrée aux fins de refoulement des personnes entrées en situation irrégulière sur le territoire français, sans mise en œuvre des garanties attachées aux droits des personnes.**
302. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de faire cesser sans délai ces pratiques et de rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, que si des refus d'entrée sont notifiés à une frontière intérieure, ils doivent nécessairement être assortis d'une décision de remise prise sur le fondement d'un accord de réadmission antérieur à la directive retour.**

3.2.3.3. *La nécessaire mise en conformité de la procédure conduisant à l'éloignement, et de la mesure d'éloignement elle-même, au droit de l'UE*

303. Au regard des constats de la Défenseure des droits dans les départements des Alpes-Maritimes et des Hautes-Alpes, et des décisions de la CJUE et du Conseil d'État, les procédures et pratiques liées aux contrôles et à l'éloignement des personnes entrées irrégulièrement sur le territoire français, mises en œuvre dans le cadre du RCFI, doivent nécessairement évoluer afin de se conformer au droit de l'UE.
304. Cette mise en conformité touche l'intégralité du processus conduisant, *in fine*, à l'éloignement de la personne : du contrôle du droit au séjour des personnes interpellées, qui se matérialise par la retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS), en passant par la forme de la décision de remise et les garanties qui y sont attachées, le caractère forcé ou volontaire de l'éloignement et enfin le choix, le cas échéant, d'une mesure coercitive dans l'attente de l'éloignement.

3.2.3.3.1. *La mise en œuvre du régime de la retenue pour vérification du droit au séjour*

305. Dans sa décision du 2 février 2024 (*supra*), le Conseil d'État, suivant les conclusions du rapporteur public¹⁴¹, a notamment rappelé qu'à droit constant, le seul cadre permettant de retenir, sur le territoire, une personne aux fins de vérifier son droit au séjour est le régime de la RVDS prévue aux articles L. 813-1 et suivants du CESEDA.
306. Mesure privative de liberté, la RVDS est entourée de garanties procédurales que les autorités doivent respecter. Ni les MNA, ni les demandeurs d'asile, ne peuvent être placés en RVDS (*infra*).
307. Conformément à l'article précité, la RVDS peut avoir lieu soit dans un local de police, soit dans un local de gendarmerie. La personne visée par la mesure ne peut être retenue que pour le temps « *strictement exigé par l'examen de son droit de circulation ou de séjour* », cette retenue ne pouvant excéder 24 heures (article L. 813-3). Par ailleurs, conformément à l'article L. 813-11, « *l'étranger ne peut être placé dans une pièce occupée simultanément par une ou plusieurs personnes gardées à vue* ».
308. Les PAF de Menton et de Montgenèvre doivent donc prévoir dans leurs locaux des pièces spécifiques et adaptées pour la RVDS, garantissant la dignité des personnes.
309. L'article L. 813-4 du CESEDA prévoit également que le procureur de la République doit être informé dès le début de la RVDS et qu'il peut y mettre fin à tout moment. Les articles L. 813-5 à L. 813-7 du CESEDA listent les droits garantis aux personnes placées en RVDS. La décision de placement en retenue doit être notifiée dans une langue comprise par la personne qui fait l'objet de la mesure. Les motifs de son placement, ainsi que la durée maximale de la mesure doivent lui être notifiées, ainsi que le droit à être examiné par un médecin, à avertir ou faire avertir les autorités de son pays, à contacter la personne de son choix, à être assisté d'un avocat, de son choix ou commis d'office, et à être assisté d'un interprète. Si elle le souhaite, la personne retenue peut solliciter la présence de son avocat lors des auditions. Dès lors, celles-ci ne pourront se tenir sans ce conseil, conformément à l'article L. 813-6 du CESEDA, sauf si la première audition porte uniquement sur des éléments d'identité.

310. La personne qui se voit notifier une décision de placement en RVDS doit également se voir notifier un PV de fin de retenue, conformément à l'article L. 813-13 du CESEDA. La tenue d'un registre spécial, écrit ou dématérialisé, est également obligatoire.
311. Au plus tard à l'issue du délai de 24 heures de RVDS, la personne se voit notifier une décision de retour ou de remise (accompagnée ou non d'un refus d'entrée) si elle n'a pas été en mesure de justifier de son droit au séjour par la présentation d'un document conforme requis par la loi, ou libérée si son droit au séjour a pu être vérifié. En cas de décision de retour, la personne doit se voir octroyer un délai de départ volontaire qui ne peut être refusé qu'à certaines conditions strictement précisées par le droit de l'UE et interne¹⁴². Dans certains cas strictement définis par le droit européen¹⁴³ et interne, il peut être recouru à une mesure coercitive dans le cadre de la préparation de l'éloignement (lequel doit être une perspective raisonnable à court terme). En dernier recours, et seulement s'il n'est pas possible de recourir à une mesure moins coercitive, il peut être procédé au placement en rétention administrative de la personne étrangère, en vue de l'exécution forcée de l'éloignement.

Décision de remise et délai de départ volontaire : la nécessaire saisine de la CJUE

Si la CJUE dit pour droit dans son arrêt *Affum* que les garanties procédurales de la directive retour s'appliquent aux décisions de remise, en ce qu'elles constituent un acte préparatoire à l'éloignement, l'arrêt n'exclut aucune des garanties de la directive.

Ainsi, la CJUE ne s'est jamais prononcée sur l'applicabilité de l'article 7 de la directive aux décisions de remise, comme le relève le rapporteur public Clément Malverti, dans ses conclusions précitées¹⁴⁴.

La Défenseure des droits estime que seule la CJUE, saisie d'une question préjudicielle, a compétence pour trancher ce point de droit.

3.2.3.3.2. La nécessaire conformité de la décision de remise avec le droit de l'Union européenne

312. L'arrêt *ADDE* de la CJUE, lu à la lumière de la jurisprudence établie de la Cour, précise les garanties entourant l'adoption d'une décision de retour : une décision de retour doit être prise au terme d'une procédure équitable et transparente, conforme à la directive retour¹⁴⁵. La décision de remise étant une étape préparatoire à l'éloignement du territoire de l'UE et donc à la décision de retour qui sera prise par le pays membre dans lequel le ressortissant va être réadmis, elle doit également être équitable et transparente. C'est d'ailleurs ce que dit pour droit la CJUE dans son arrêt *Affum*, rappelé par le Conseil d'État dans sa décision du 2 février 2014¹⁴⁶.
313. Si des procédures de réadmission simplifiées sont prévues par des accords bilatéraux entre la France et les pays membres limitrophes, le formalisme des décisions de remise n'y est pas spécifié. Dès lors, les décisions de remise, prises même en application d'accords bilatéraux de réadmission simplifiée, doivent se conformer aux exigences formelles de la directive retour.
314. Conformément à l'article 12 de la directive, les décisions de remise doivent être « *rendues par écrit, indiqu[er] leurs motifs de fait et de droit et comport[er] des informations relatives aux voies de recours disponibles* ».

315. La décision de remise doit également mentionner les droits de la personne listés dans la directive retour. La décision doit ainsi comporter la mention du droit de la personne à bénéficier d'une assistance linguistique et juridique, de présenter ses observations, d'être conseillée ainsi que son droit à contester la décision, dans les délais et voies prescrites¹⁴⁷.
316. Conformément au paragraphe 2 de l'article 12 de la directive retour, les décisions de remise, même prises en application d'accords bilatéraux, doivent faire l'objet d'une traduction écrite ou orale des principaux éléments de la décision, y compris « *des voies de recours disponibles, dans une langue que le ressortissant d'un pays tiers comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend* ». Lorsqu'une décision de remise doit être notifiée à une personne qui ne comprend pas le français, soit elle est édictée dans une langue que comprend la personne qui en fait l'objet, soit il est recouru à un interprète, au moment de la notification de la décision de remise, afin que l'ensemble de la décision lui soit notifiée.
317. Conformément aux principaux accords conclus entre la France et les pays membres de l'UE, tels que les accords de Chambéry ou de Malaga¹⁴⁸, les autorités qui sollicitent la réadmission d'une personne ressortissante d'un pays tiers doivent recevoir l'accord de l'État auprès duquel est sollicité la réadmission pour notifier une décision de remise à la personne concernée¹⁴⁹. L'accord de Chambéry, tout comme l'accord de Malaga, prévoit un délai de 48 heures dans lequel l'autorité consultée doit répondre à une demande de réadmission d'une personne en situation irrégulière. Cependant, le défaut de réponse des autorités dans ce délai contraint ne vaut pas acceptation tacite de la réadmission¹⁵⁰. Une décision de remise ne peut donc être prise sans accord de l'État consulté, sous peine d'être entachée d'illégalité¹⁵¹, tout comme la décision de placement en rétention¹⁵² ou d'assignation à résidence¹⁵³. La privation de liberté injustifiée doit alors cesser.
318. Ainsi, une personne interpellée en situation irrégulière à un PPA dans le cadre du RCFI, placée en RVDS, ne peut se voir notifier une décision de remise puis d'assignation à résidence ou de placement en rétention, à l'issue de cette retenue, qu'après acceptation, dans le délai contraint, de la demande de réadmission par les autorités consultées.
319. Les décisions de remise répondant au régime général du droit des étrangers peuvent, elles, être contestées dans un délai de deux mois à compter de leur notification, devant le TA territorialement compétent. Toutefois, comme pour les autres mesures d'éloignement, hormis les OQTF, le recours contre une décision de remise n'est pas suspensif. En revanche, si la personne a été placée sous le régime de l'assignation à résidence ou bien de la rétention, le recours contre la décision de remise est suspensif¹⁵⁴. En cas de recours contre la décision de placement en rétention ou d'assignation, le juge judiciaire est compétent pour statuer sur la légalité de la décision de remise, conformément à l'article R. 776-1 du CESEDA.

La décision de remise, le droit de présenter des observations contradictoires et le régime de la RVDS

L'article L. 722-10 du CESEDA prévoit que l'exécution de la décision de remise ne peut avoir lieu avant que la personne étrangère n'ait été mise en mesure de présenter de présenter des observations.

Plus largement, la CJUE a tiré de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE un principe général du droit de l'UE : le droit d'être entendu avant l'édition de toute décision défavorable¹⁵⁵.

Le Conseil d'État a jugé qu'en cas de décision de remise, cette procédure contradictoire préalable à l'édition de la décision est opposable¹⁵⁶ même si la méconnaissance du respect de ce droit n'entraîne la nullité de cette décision que lorsque le respect de celui-ci aurait abouti à un résultat différent¹⁵⁷.

Dans le cadre de l'interpellation d'une personne en situation irrégulière à un PPA, ce type d'observations pourrait être recueilli dans le cadre de l'examen individuel conduit lors de la RVDS. Or, cette procédure contradictoire n'a de portée utile que si les observations formulées par la personne retenue sont transmises à l'autorité décisionnaire : l'autorité préfectorale. Celle-ci pourrait alors réexaminer son projet d'édicter une décision de remise. De la même façon, la procédure prévue à l'article L. 722-10 du CESEDA permettant à une personne de formuler des observations contradictoires après la notification de la décision de remise et avant son exécution, n'a de portée utile que si l'exécution de la décision de remise est suspendue dans l'attente de l'examen par l'autorité décisionnelle des observations contradictoires formulées.

320. **Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits rappelle, comme l'indique le Conseil d'État¹⁵⁸, que le seul cadre à droit constant permettant de retenir une personne, contrôlée à un PPA dans le cadre du RCFI, dans l'incapacité de justifier de son droit à circuler ou séjourner sur le territoire national, est la retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS) prévue aux articles L. 813-1 et L. 813-3 du CESEDA.**
321. **Elle rappelle que la RVDS n'est pas applicable aux MNA et demandeurs d'asile (*infra*).**
322. **Dans le cadre de la RVDS, la Défenseure des droits rappelle :**
- **Que pour toute consultation du FAED afin de vérifier l'identité d'une personne en RVDS ou son droit au séjour, l'agent habilité doit solliciter l'autorisation du procureur de la République. La Défenseure des droits souligne à ce titre que l'autorisation de consultation donnée par le procureur de la République ne peut être générale et permanente¹⁵⁹. Elle doit être spécifique à chaque dossier et consultation. La Défenseure des droits recommande donc au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au DGPN et aux préfets des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes de rappeler à leurs services l'obligation de solliciter auprès du procureur une autorisation expresse de consulter le FAED pour la situation individuelle examinée. La Défenseure des droits rappelle que cette demande d'autorisation doit être expressément et précisément motivée afin de mettre l'autorité judiciaire en mesure de contrôler le respect des conditions de consultation ;**
 - **Que sont obligatoires l'établissement et la notification d'une décision de placement en retenue, d'un procès-verbal d'audition, et un procès-verbal de fin de la mesure de retenue ;**
 - **Que la notification de la décision de placement en retenue doit être conforme aux garanties procédurales énumérées aux articles L. 813-5 à L. 813-7 du CESEDA, notamment en matière d'interprétariat ;**
 - **L'obligation de remise systématique d'une copie du procès-verbal de fin de la retenue à la personne qui en a fait l'objet ;**

- L'importance de conduire un véritable examen de la situation individuelle de la personne, dans le cadre de la retenue, le cas échéant, par l'intermédiaire d'un interprète si la personne ne comprend ou ne parle pas le français.

323. Concernant les demandes de réadmission, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer :

- De rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, que les demandes de réadmission doivent se conformer aux formulaires types annexés aux accords bilatéraux (exemple, celui annexé à l'accord de Chambéry) ;
- De rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, la nécessité de notifier à l'écrit et à l'oral, aux personnes interpellées en situation irrégulière à un PPA et placées en RVDS, leur droit de présenter des observations avant l'édiction d'une décision de remise, conformément au principe général du droit de l'UE d'être entendu avant l'édiction de toute décision défavorable, et de préciser l'importance de transmettre immédiatement à l'autorité préfectorale les observations présentées le cas échéant ;
- D'initier une modification du CESEDA afin de prévoir que la procédure contradictoire prévue par l'article L. 722-10 du CESEDA en matière de remise soit également mise en œuvre, conformément au principe général du droit de l'UE, préalablement à l'édiction de la décision de remise, de prévoir la transmission de ces observations à l'autorité préfectorale, et en cas d'observations présentées postérieurement à l'édiction de la décision de remise, de prévoir la suspension de l'exécution d'office de la mesure de remise le temps que l'autorité préfectorale réexamine sa décision à l'aune des observations ;
- D'établir, par voie réglementaire, une décision de remise type, comportant l'ensemble des mentions obligatoires et permettant une motivation en fait et en droit ;
- De rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, qu'une copie de la demande de réadmission transmise par la France au pays membre frontalier, en vertu d'un accord bilatéral, ainsi que la réponse du pays membre, doivent être transmises systématiquement avec la décision de remise, à la personne faisant l'objet d'une telle réadmission ;
- De rappeler aux préfets les garanties de la directive retour éclairées par la jurisprudence de la CJUE qui précise que la rétention ne peut intervenir qu'en dernier recours et après une réponse graduée utilisant les mesures alternatives à la rétention ;

3.3. Un manque de précision et de rigueur dans la tenue du film d'activité de la PAF de Menton ne permettant pas de garantir le respect des règles et des droits des personnes interpellées à la frontière franco-italienne

324. Le film d'activité tenu par le SPAFT de Menton est le registre numérique des entrées et sorties du poste de la PAF. Prenant la forme d'un tableau Excel alimenté quotidiennement par les agents, le film d'activité fait apparaître plusieurs champs d'information, notamment les éléments d'identité de la personne interpellée, mais également les circonstances d'interpellation, les suites administratives ou judiciaires (RVDS, décision de non-admission, garde à vue, remise à la police italienne, etc.), les cas de fraude documentaire (« faux docs »). Une colonne « récidiviste » est prévue pour signaler les personnes qui ont été reconnues visuellement et interpellées par la PAF les jours précédents. La colonne renseignant le recours à l'interprétariat apparaît également ; elle a été ajoutée en juillet 2022.¹⁶⁰
325. Le film d'activité est le seul document permettant de garantir une traçabilité des procédures au SPAFT de Menton.
326. Plusieurs notes de service internes rappellent l'importance de renseigner précisément et exactement les champs du film d'activité afin d'assurer un suivi des procédures et d'établir les statistiques du service. La note de service n°20/2019 du 6 juillet 2019 rappelle que chaque étranger en situation irrégulière interpellé et présenté au SPAFT doit faire l'objet d'un enregistrement précis et exact par un fonctionnaire de police du poste, sur le film. À la suite d'erreurs commises dans le film, la note de service n°23/2021 du 5 mai 2021 rappelle à nouveau le devoir de rigueur et de précision dans la saisie des données dans le film d'activité, en précisant que ce fichier est le seul document qui permette de justifier de leur activité et de leurs « réponses en mémoire de défense qui remontent à l'échelon central ». La note ajoute que les rubriques relatives aux heures d'arrivée et de départ au poste « permettent d'établir le temps passé dans les Espaces de Mise à l'Abri ».
327. Malgré ces notes de service et les améliorations apportées au film d'activité, il ressort des éléments recueillis par le Défenseur des droits qu'un certain nombre d'informations pourtant essentielles au contrôle du respect des droits des personnes interpellées et placées dans les locaux de « mise à l'abri », ne sont pas renseignées. Aucune information spécifique n'est dédiée à la procédure de « mise à l'abri » (heure de placement et de sortie, local de destination, motifs du placement, notification d'informations relatives à la procédure et aux droits, vulnérabilité particulière des personnes placées, présence d'enfants, délivrance de repas et de kits d'hygiène, accès au médecin, accès à un avocat, à une assistance juridique par le biais de l'association dédiée), ce qui est problématique en termes de garanties procédurales devant entourer une mesure privative de liberté (*infra*).
328. Certains champs ne sont pas renseignés, ou ils peuvent être renseignés de manière incomplète ou erronée. Les champs relatifs à « la durée de l'opération » sont parfois incomplets ou incorrectement remplis, ce qui ne permet pas de savoir précisément la durée de la présence de la personne interpellée au poste. Le même problème se pose pour les mineurs accompagnants.
329. S'agissant des MNA, (*infra*), ont été constatées des lacunes dans la saisie des situations relatives aux personnes se déclarant MNA, l'absence d'homogénéité des saisies selon les agents de la PAF, des erreurs dans les noms, prénoms (non corrigés) et lieux d'interpellation parfois erronés, l'absence d'indication des documents présentés par les

personnes se déclarant MNA (originaux, photocopies ou photographies). En outre, il ressort de l'examen du film d'activité et des archives papiers et numériques de la PAF, l'absence de traçabilité des procédures lorsque la personne est considérée comme majeure par la PAF, la date de naissance étant directement modifiée dans le film d'activité, rendant impossible la détection des personnes s'étant préalablement déclarées MNA.

330. Il existe une colonne « observations », mais qui est remplie de manière aléatoire.¹⁶¹ De même, comme constaté précédemment, les champs « interprétariat », « faux docs » et les suites procédurales ne sont pas systématiquement renseignés dans le film.
331. Par conséquent, le film d'activité tel qu'il est conçu et renseigné, ne permet pas de garantir un suivi fidèle et précis des procédures auxquelles sont soumises les personnes interpellées par la PAF de Menton, et ainsi un contrôle du respect des droits des personnes. En 2018, le CGLPL recommandait déjà que les formulaires et le film d'activité soient renseignés avec exactitude, exhaustivité et en concordance¹⁶².
332. **Eu égard à ce qui précède, et en l'absence de réponse de la DLPAJ et de la préfecture des Alpes-Maritimes à la note des 9 et 10 novembre 2023, la Défenseure des droits conclut au non-respect de l'article R. 434-5 du CSI aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec fidélité et précision, ainsi qu'au non-respect de l'article R. 434-25 du CSI par l'autorité hiérarchique qui doit veiller à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.**

4. La privation de liberté des personnes au sein des locaux de la PAF à la frontière franco-italienne – un dispositif *ad hoc* indigne sans aucun contrôle juridictionnel

333. Il ressort de l'enquête du Défenseur des droits que de nombreuses personnes interpellées à la frontière intérieure franco-italienne et dont l'entrée sur le territoire français est refusée sont placées dans des locaux présentés par les autorités comme des espaces de « mise à l'abri » plusieurs heures voire toute une nuit, en vue d'un réacheminement vers l'Italie.
334. Le placement de ces personnes dans ces locaux est analysé à la lumière des exigences résultant, d'une part, des articles 3 et 5 de la CESDHLF, qui protègent respectivement le droit de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants et le droit au respect de la liberté, et d'autre part, du droit de l'UE, en particulier de la directive retour, tel qu'interprété par la CJUE.

4.1. Les constats relatifs aux locaux de « mise à l'abri » de la PAF de Menton et de Montgenèvre et aux conditions de privation de liberté

4.1.1. Les locaux de la PAF de Menton

335. Selon la note de service de la PAF de Menton n° 24/2019 du 10 juillet 2019, « *[I]lorsque des personnes non admises se voient dans l'obligation de rester plusieurs heures dans les locaux du SPAFT de Menton, notamment sur la période de nuit de 21h00 à 07h00, ces dernières sont placées, par les fonctionnaires du SPAFT de Menton, dans l'espace de « mise à l'abri » afin de garantir leur sécurité dans l'attente de leur non-admission* ».
336. Lors de leur vérification sur place le 11 avril 2023, les services du Défenseur des droits ont constaté que ces locaux de « mise à l'abri » se trouvent au poste de la PAF de Menton. Le

premier local intérieur, d'environ 28 m², est réservé au placement des familles, des femmes et des mineurs. Se trouvent également, à l'extérieur, trois locaux préfabriqués, attenants à la PAF, agencés en « U », dans lesquels sont placés les hommes majeurs. Cet espace est composé d'une cour intérieure surmontée d'un filet anti-fuite. Une note de service de la PAF n° 4/2020 du 4 février 2020 précise qu'en cas d'arrivée massive de personnes, l'espace intérieur peut également servir à l'accueil des hommes majeurs, en veillant à ce qu'il n'y ait aucune mixité en fonction du sexe ou de l'âge (cf. annexe 4).

337. Lors de la vérification sur place, le 11 avril 2023, à leur arrivée vers 6h45, les services du Défenseur des droits ont constaté la présence de 28 à 38 personnes dans ces locaux. Les deux jours suivants, ils ont observé que le local extérieur était souvent vide en journée. Le local intérieur a en revanche été occupé, de nuit comme de jour, par des personnes, notamment des mineurs accompagnants des adultes et des personnes se déclarant MNA, ceux-ci n'étant pas dans l'attente de leur réacheminement en Italie, mais de leur entretien avec le conseil départemental ou de leur placement en foyer, si bien que le flux de personnes dans le local y était constant.
338. La PAF a précisé que la nuit, la majorité des interpellations avait lieu entre 20h00 et minuit. Elles reprennent ensuite le matin vers 6h00. Cela a été constaté par les services du Défenseur des droits à leur arrivée sur les lieux, qui a coïncidé avec un moment de forte activité.
339. Pour les deux espaces de « *mise à l'abri* », il est indiqué qu'aucune jauge maximale n'est fixée. La PAF a précisé que le nombre de personnes placées en même temps dans le local extérieur a pu s'élever à 80-90 personnes¹⁶³, ajoutant que des personnes peuvent dormir sur les bancs dans la cour, à l'extérieur, « *quand il fait bon* ».
340. Il ressort du film d'activité de la PAF de Menton que les personnes placées dans la zone de « *mise à l'abri* » peuvent être nombreuses au même moment, notamment pendant la nuit.¹⁶⁴ S'il est fait état d'une « *durée d'enfermement moyenne de 5h20-30* », les personnes peuvent y être placées plusieurs heures, voire pendant une nuit entière, comme cela ressort d'extraits du film d'activité de 2023.¹⁶⁵
341. La DDPAF a indiqué que la durée d'attente la nuit s'explique par la fermeture des services de police italiens, de 19h00 à 7h00. Elle a fait état du souhait que les autorités italiennes effectuent des reprises jusqu'à minuit et qu'il y ait une meilleure coordination avec celles-ci.
342. Une information est affichée (traduite dans plusieurs langues) dans la cour de l'espace de « *mise à l'abri* » extérieur.¹⁶⁶
343. Lors de leur visite, les services du Défenseur des droits ont constaté l'existence de deux autres structures modulaires attenantes aux locaux de la PAF, à l'extérieur : un local de bagagerie et un local pour les associations, lequel a été mis en place pour répondre aux demandes du juge des référés du TA de Nice.¹⁶⁷

4.1.2. Les locaux de la PAF de Montgenèvre

344. Selon la note de service n° 07/2022 de la DIDPAF de Montgenèvre du 3 mars 2022, le local de « *mise à l'abri* » a pour vocation d'héberger les personnes sous le coup d'un refus d'entrée, le temps que les policiers italiens examinent leur situation et les prennent en charge. Elle précise que les personnes interpellées après minuit sont hébergées dans le local¹⁶⁸.

345. Lors de leur visite les 10 et 11 février 2022, les services du Défenseur des droits ont constaté qu'il y avait 2 structures modulaires jouxtant les bureaux de la PAF, entourées de grilles. Un panneau indiquant « *zone de mise à l'abri* » était accroché sur la porte du premier modulaire. Ce local était pourvu de : 3 lits simples, 2 tables, 7 matelas sommaires en mousse et couvertures répartis sur les lits et tables, bancs, 3 fenêtres, 2 radiateurs, prises électriques, et une poubelle. Aucune séparation ne pouvait y être assurée entre les hommes, les femmes et les enfants (cf. annexe 5).
346. Sur le nombre maximal de personnes pouvant être placées dans le local, la PAF a indiqué que le nombre pouvait varier, sans apporter davantage de précision, ni de jauge maximale. Le commandant de la PAF a souligné que les passages des exilés à la frontière pouvaient être très organisés, ayant pour effet de saturer le local. Lors de la visite, les services du Défenseur des droits ont constaté que l'agencement du local devenait rapidement impraticable en présence de plus de 5 personnes. Or, il ressort du registre des personnes placées dans le local de « *mise à l'abri* » de la PAF que ce local a pu être occupé par plus d'une dizaine de personnes à la fois.¹⁶⁹ Il en ressort également que les personnes peuvent être placées dans ce local plusieurs heures, voire pendant une nuit entière.¹⁷⁰
347. Au moment de la visite du Défenseur des droits, le local de « *mise à l'abri* » n'était pas occupé et était dans un état de propreté correct. Toutefois, la température y était particulièrement basse. Il est indiqué que l'un des radiateurs, défectueux, a été réparé depuis.
348. Un second modulaire a été installé au poste afin que les associations puissent y tenir leur permanence pour exercer une mission d'information auprès des personnes enfermées, et ce en réponse aux décisions du juge des référés du TA de Marseille¹⁷¹. La PAF a indiqué que les associations pouvaient être présentes 2 heures par semaine, voire une demi-journée par semaine, à condition d'informer au préalable les services.
349. Un seul sanitaire (lavabo et wc) était à l'extérieur du local de « *mise à l'abri* ». Il est indiqué que l'amoncellement de neige peut parfois avoir pour effet d'empêcher l'ouverture de la porte. La préfecture a précisé que dans cette situation, les agents de la PAF dégageaient l'entrée.
350. Concernant l'accès à l'eau et à la nourriture, la PAF a indiqué que des repas sont proposés systématiquement aux personnes, quelle que soit la durée de maintien prévisible dans les locaux (un budget est désormais prévu à cet effet).
351. La PAF a indiqué qu'il y a un bureau pour les avocats, mais celui-ci n'a pu être visité par les services du Défenseur des droits. Si les personnes enfermées souhaitent contacter leur avocat, il a été indiqué qu'une ligne téléphonique peut être mise à disposition s'il en est fait la demande par une personne, précisant que ce lieu n'est pas une zone d'attente.
352. Dans une réponse du 5 mars 2024, la préfecture des Hautes-Alpes a indiqué qu'un deuxième algeco a été installé, portant la surface totale des locaux de « *mise à l'abri* » à 60 m², que ces derniers sont chauffés et que des installations sanitaires provisoires supplémentaires ont été installées.
353. La PAF a expliqué que le local de « *mise à l'abri* » n'est pas un lieu d'enfermement dans la mesure où « *la porte n'est pas fermée à clé* » et que les personnes ont donc la possibilité de repartir si elles le souhaitent. Il est ajouté que « *les téléphones portables, certaines affaires personnelles ainsi que les documents d'identité et état civil sont retenus au sein des bureaux de la PAF, d'abord pour compléter les formulaires et dossiers, mais aussi pour assurer leur sécurité contre le vol* ». ¹⁷²

354. Dans l'hypothèse où les personnes refusent la « *mise à l'abri* », la note de service n° 07/2022 de la PAF indique qu'elles ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire. Les mesures sont alors prises pour exécuter le refus d'entrée et réacheminer les personnes à la frontière italienne. Toutefois, il peut être dérogé à ce principe en cas d'afflux important de personnes non admises.

4.2. Le placement des personnes dans ces locaux de « *mise à l'abri* » : une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la CESDHLF

355. Si les États comme la France peuvent contrôler l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire, ce droit doit s'exercer en conformité non seulement avec le droit national, mais également avec leurs engagements conventionnels, le droit de l'UE et la CESDHLF, en particulier son article 5,¹⁷³ aux termes duquel toute personne a droit à la liberté et à la sûreté et nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas strictement prévus par cet article et selon les voies légales.
356. Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), c'est la situation concrète de la personne et la prise en compte d'un ensemble de critères (genre, durée, effets, modalités d'exécution de la mesure...) qui vont déterminer si la mesure est privative de liberté.¹⁷⁴ À titre d'exemple, l'existence d'un élément de coercition dans l'exercice des pouvoirs d'interpellation et de placement des forces de l'ordre indique qu'il y a privation de liberté,¹⁷⁵ et ce nonobstant la brièveté de la mesure¹⁷⁶. Les éléments suivants sont également décisifs : la possibilité pour la personne concernée de quitter le lieu, l'intensité de la surveillance et du contrôle exercés par les autorités.¹⁷⁷ En revanche, la qualification juridique retenue par les autorités nationales, les finalités poursuivies par la mesure, l'absence de menottage ou de maîtrise physique ne sont pas des éléments déterminants.¹⁷⁸
357. Il ressort de l'enquête du Défenseur des droits que des personnes interpellées par la PAF de Menton et de Montgenèvre, qui se voient délivrer un refus d'entrée, peuvent être maintenues dans une zone présentée comme une « *mise à l'abri* » pendant plusieurs heures, voire une nuit entière, au poste de police (*supra*). Le recours à cette mesure est loin d'être exceptionnel. De nombreuses personnes sont placées quotidiennement dans ces locaux de « *mise à l'abri* » (*supra*).
358. Saisi d'une requête en référé-liberté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, concernant ces espaces de « *mise à l'abri* », dans une décision du 23 avril 2021,¹⁷⁹ le juge des référés du Conseil d'État a considéré que les personnes placées dans ces locaux font l'objet d'une « *rétenion provisoire* » avant leur remise aux autorités italiennes. Il a relevé le statut *sui generis* des locaux, qui ne sont pas prévus par un texte et ne sont assimilables « *ni à des zones d'attente (...) qui sont destinées aux personnes arrivant en France à une frontière extérieure au sens du [CFS] par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne, ni à des centres de rétention administrative créés, organisés et utilisés conformément aux dispositions du livre V Ceseda* ». Le juge des référés a estimé en outre que ces locaux répondaient à un triple objectif : une « *mise à l'abri* » pour des personnes dépourvues de lieux d'accueil afin de garantir le respect de leurs droits dans l'attente d'un réacheminement vers l'Italie ; la préservation de l'ordre public aux abords de la frontière ; et, l'efficacité d'une politique d'éloignement.

359. Le juge des référés du Conseil d'État a conclu au regard de son office, à l'absence d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales des personnes placées dans les locaux de « *mise à l'abri* »¹⁸⁰. S'il n'a vu dans la mesure de placement dans les locaux de « *mise à l'abri* » qu'une atteinte à la liberté d'aller et venir qui répondait, selon lui, en l'espèce, à une nécessité légale ou pratique, pour autant le Défenseur des droits y voit une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la CESDHLF, en application des critères de la Cour de Strasbourg (précités) et du principe de l'appréciation autonome de la nature de la mesure.¹⁸¹
360. À titre liminaire, ainsi que l'a constaté le juge des référés du Conseil d'État, le placement dans les espaces de « *mise à l'abri* » pendant plusieurs heures des personnes faisant l'objet d'un refus d'entrée n'est pas prévu par le droit interne.
361. Déjà en 2018, le CGLPL s'interrogeait sur le fondement juridique d'un tel placement : « [o]utre que des personnes sont amenées à passer des nuits entières, et plusieurs heures en journée, dans des locaux indignes (...), les durées de maintien au poste de police interrogent quant au fondement juridique de la privation de liberté de personnes ainsi retenues pendant des durées qui dépassent le « *raisonnable* » et, qui pour autant ne font pas l'objet d'un placement en zone d'attente (ledit placement en zone d'attente correspondant à un statut juridique et non pas seulement à un lieu). »¹⁸² La même année, la CNCDH faisait le même constat, recommandant la fermeture des locaux de la PAF de Menton et demandant « *que les lieux (...) soient définis juridiquement afin que les droits et procédures applicables puissent être dûment respectés* ». ¹⁸³
362. Il ressort ensuite des éléments recueillis que la mesure de placement dans la zone de « *mise à l'abri* » présente un caractère coercitif. Comme les services du Défenseur des droits l'ont observé à Menton, cette mesure ne relève pas du choix des personnes mais d'une décision de la PAF qui, après la remise du refus d'entrée, les transfère dans les locaux de « *mise à l'abri* » dans l'attente du réacheminement vers l'Italie. À la PAF de Montgenèvre, les autorités font valoir que lorsque la personne souhaite quitter les lieux, « *les agents discutent avec la personne, ils négocient* ». Le Défenseur des droits en comprend que ces échanges visent à persuader cette personne de rester.
363. En outre, à la PAF de Menton, les portes des locaux intérieurs sont verrouillées de l'extérieur par la police et l'espace de « *mise à l'abri* » extérieur dispose d'une cour surmontée d'un « *grillage antifuite* ». Les personnes sont placées et confinées dans des locaux de faible surface, le local intérieur dispose de fenêtres qui sont occultées et condamnées par des barreaux extérieurs, tandis que les locaux extérieurs disposent de fenêtres qui donnent sur la cour intérieure surmontée d'un filet anti-fuite (cf. annexe 4). Elles sont sous le contrôle de la PAF et font l'objet d'une vidéosurveillance permanente par ses agents. Une consigne interne du SPAFT de Menton du 28 septembre 2021 rappelle, à cet égard, les mesures de surveillance des locaux de « *mise à l'abri* » et demande d'assurer une surveillance « *constante et effective* » par le truchement des écrans de vidéosurveillance. Dans une ordonnance du 30 novembre 2020, le juge des référés du TA de Nice relevait d'ailleurs que le préfet des Alpes-Maritimes ne contestait pas ce système de fermeture et de surveillance vidéo et que les personnes étaient « *mises dans l'impossibilité de partir librement de ces locaux* ». ¹⁸⁴ En outre, hormis leur téléphone portable, leurs effets personnels (bagages et sacs) leur sont retirés le temps l'enfermement.
364. À la PAF de Montgenèvre, les autorités indiquent que le local de « *mise à l'abri* » n'est pas un lieu d'enfermement et qu'il s'agit d'une mesure de protection, non d'une rétention,

renvoyant à l'ordonnance du Conseil d'État du 5 juillet 2017.¹⁸⁵ Le Défenseur des droits constate pourtant que les locaux sont entourés de grilles. En outre, la note de service de la DIDPAF n° 07/2022 prévoit une surveillance visuelle constante des personnes placées dans le local, ainsi que des rondes régulières à l'intérieur de celui-ci. À cet égard, la préfecture a indiqué que la surveillance est nécessaire pour s'assurer que « *les non-admis placés dans cet abri ne le quittent pas tant pour entrer plus avant sur le territoire français qu'avant leur prise en compte par les autorités italiennes* ». ¹⁸⁶ La procédure prévoit également, pendant la « *mise à l'abri* », la confiscation et la conservation au sein des bureaux de la PAF de Montgenèvre, des téléphones portables, de certains effets personnels, ainsi que des documents d'identité et d'état civil des personnes, en vue – est-il précisé – de compléter les formulaires et dossiers et d'assurer leur sécurité contre le vol¹⁸⁷. Dans une ordonnance du 10 décembre 2020, le juge des référés du TA de Marseille constatait que la préfecture ne contestait pas que « *ces locaux étaient (...) occupés par des ressortissants étrangers (...) privés de liberté à l'intérieur d'une construction modulaire située à l'arrière des locaux de la police aux frontières de Montgenèvre dans l'attente d'être reconduits vers l'Italie.* »¹⁸⁸

365. À Menton comme à Montgenèvre, les personnes placées dans les espaces de « *mise à l'abri* » ne sont donc par libres de quitter les lieux.
366. **Eu égard à ce qui précède, rejoignant les précédents constats du CGLPL, de la CNCDH et du Comité de prévention contre la torture du Conseil de l'Europe¹⁸⁹, la Défenseure des droits conclut que le placement de ressortissants étrangers interceptés à la frontière intérieure au sein de locaux présentés par les autorités comme une « *mise à l'abri* » à la PAF de Menton et de Montgenèvre, constitue une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la CESDHLF.**

4.3. Une mesure privative de liberté contraire aux dispositions de l'article 5 de la CESDHLF

367. L'article 5 § 1 f) dispose que « *Nul ne peut être privé de sa liberté sauf [dans le cas suivant] (...) et selon les voies légales (...) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.* » L'alinéa 4 de l'article 5 garantit également le droit d'exercer un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de la détention et ordonne la libération de la personne si la détention est illégale.
368. Si ces dispositions permettent de restreindre dans certaines conditions la liberté des ressortissants étrangers dans le cadre du contrôle de l'entrée ou de la régularité du droit au séjour sur le territoire, la prééminence du droit commande toutefois que la mesure repose sur une base légale et qu'elle ne soit pas arbitraire. Pour être conforme, une détention doit donc avoir lieu « *selon les voies légales* », ce qui implique que toute arrestation ou détention ait une base légale en droit interne, que celui-ci définisse clairement les conditions de détention et que la loi soit prévisible dans son application¹⁹⁰. La jurisprudence de la CEDH exige que la qualité de la loi implique qu'elle soit suffisamment accessible, précise et prévisible pour éviter tout risque d'arbitraire.
369. Or, comme relevé précédemment, le placement des personnes interpellées à la frontière intérieure au sein des espaces de « *mise à l'abri* » de la PAF de Menton et de Montgenèvre ne repose sur aucun fondement en droit national. Ce constat est fait par le juge des référés du Conseil d'État¹⁹¹ et partagé par d'autres acteurs¹⁹².

370. En outre, la mesure de privation de liberté ne fait l'objet d'aucune décision formelle écrite et motivée. Elle n'apparaît dans le film d'activité de la PAF de Menton ou dans le registre du local de « *mise à l'abri* » de la PAF de Montgenèvre qu'à travers les heures de présentation et de sortie du poste de police. Si la note de service du SPAFT de Menton n°21/2019 du 6 juillet 2019 rappelle que l'étranger en situation irrégulière faisant l'objet d'une non-admission doit être informé du placement dans le local de « *mise à l'abri* » dans l'attente de son retour en Italie par exemple, les services du Défenseur des droits n'ont pas été en mesure d'observer si c'était bien le cas lors de la vérification sur place. En tout état de cause, à supposer que cette information soit communiquée, les personnes placées dans la zone de « *mise à l'abri* » demeurent dans l'ignorance du régime juridique appliqué et de la durée de cette mesure. Les personnes faisant l'objet d'un placement dans la zone de « *mise à l'abri* » pendant plusieurs heures voire toute une nuit tombent ainsi dans « *un vide juridique* » et sont privées de droits et de garanties afférant à une mesure de privation de liberté.
371. Dans sa décision du 23 avril 2021, le juge des référés du Conseil d'État rappelait pourtant à l'administration l'obligation de respecter les droits des personnes et de prendre des mesures pour garantir, d'une part, la prise en charge adéquate des personnes vulnérables, d'autre part, « *l'accès à un conseil et à une assistance, le droit de communiquer avec une personne de son choix, le droit d'effectuer un recours, au cours de la période de la rétention* »¹⁹³.
372. Le Défenseur des droits constate que le dispositif appliqué aux personnes placées dans la zone de « *mise à l'abri* » ne prévoit aucun droit afférant à la mesure privative de liberté, ni aucun contrôle du juge. Elles ne disposent d'aucun recours contre la mesure elle-même. Or, une personne privée de liberté au sens de l'article 5 précité a le droit de faire contrôler par le juge sa détention sous l'angle non seulement du droit interne, mais aussi de la Convention, des principes généraux qu'elle consacre et du but des restrictions qu'autorise le paragraphe 1.
373. Les personnes privées de liberté n'ont pas non plus accès à un avocat. La PAF de Menton a indiqué que « *l'accès à un avocat n'est pas prévu dans la procédure de non-admission qui n'est pas une mesure privative de liberté. De plus, la non-admission est prononcée de manière immédiate, et il n'y a pas de jour franc en frontière terrestre, ainsi que dans le cadre d'un recours en annulation de la décision de non admission* ». ¹⁹⁴ Le 28 juin 2022, la préfecture des Hautes-Alpes a confirmé qu'il n'y avait pas de droit à l'avocat à la PAF de Montgenèvre, en l'absence d'application de la directive retour.
374. Les personnes placées dans les zones de « *mise à l'abri* » ne disposent pas non plus de l'assistance juridique et sociale des associations, contrairement aux exigences rappelées par les décisions du juge des référés¹⁹⁵. Si un local a été mis à disposition des associations à proximité de la PAF de Montgenèvre et de Menton, il ressort des éléments recueillis par le Défenseur des droits que celles-ci rencontrent encore des difficultés à accéder aux personnes interpellées, en raison de conditions restrictives d'accès fixées par l'autorité préfectorale.¹⁹⁶ En outre, aucune information n'est affichée au sein des locaux sur la possibilité d'accéder à une aide ou des informations de la part des associations.
375. Enfin, comme indiqué plus haut, le placement au sein des locaux de « *mise à l'abri* » est loin d'être exceptionnel. Quotidiennement, un nombre important de personnes peut être placé dans ces locaux en même temps et la durée de la mesure peut aller de plusieurs heures à une nuit entière (*supra*).

376. **Eu égard à ce qui précède, la Défenseure des droits conclut que le placement pendant plusieurs heures, voire pendant toute une nuit, dans les zones de « mise à l’abri », de personnes interpellées à la frontière intérieure, que ce soit au niveau d’un PPA ou en dehors des PPA, et faisant l’objet d’un refus d’entrée à la PAF de Menton et de Montgenèvre, est une mesure privative de liberté contraire à l’article 5 de la CESDHLF.**
377. **La Défenseure des droits conclut également au caractère arbitraire de la mesure privative de liberté eu égard à l’absence de fondement légal de celle-ci, du caractère excessif de sa durée – laquelle peut aller de plusieurs heures à une nuit entière – au regard de l’objectif poursuivi de réacheminement vers l’Italie, de l’absence de garanties et de droits afférant à la privation de liberté, tels que le droit d’être dûment informé de la mesure, d’être assisté d’un avocat et de disposer d’un recours devant le juge compétent pour examiner la légalité de la privation de liberté et ordonner la remise en liberté, de la vulnérabilité liée au statut de personnes telles que les demandeurs d’asile et les mineurs, et des conditions d’enfermement constatées plus loin (*infra*).¹⁹⁷**

4.4. Une mesure privative de liberté contraire à la directive retour et à la décision du Conseil d’État du 2 février 2024

378. La CJUE a jugé que les personnes étrangères interceptées sans document de circulation ou titre de séjour valable, à la frontière intérieure franco-italienne, à un PPA ou à proximité immédiate de la frontière (voir *supra*), se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire et doivent donc bénéficier des dispositions de la directive retour avant tout éloignement, ce dont a pris acte le Conseil d’État dans la décision du 2 février 2024.¹⁹⁸
379. Aux termes de la directive, le placement en rétention n’est possible que lorsque la personne fait l’objet d’une procédure de retour au sens de la directive, dans des cas déterminés, et en dernier ressort.¹⁹⁹
380. Or, ainsi qu’il l’a été développé plus haut, il ressort de l’enquête du Défenseur des droits que les personnes interpellées par la PAF de Menton et de Montgenèvre et placées dans les locaux de « mise à l’abri » ne font l’objet d’aucune procédure de retour au sens de la directive. Elles ne font l’objet d’aucune décision subséquente, que ce soit une décision sous la forme d’une OQTF ou d’une décision de réadmission en application de l’accord de Chambéry.
381. **La Défenseure des droits en conclut que la mesure privative de liberté des personnes placées dans la zone de « mise à l’abri » à Menton et à Montgenèvre est contraire à la directive retour.**

4.5. Le placement dans les locaux de « mise à l’abri » : une mesure privative de liberté contraire à la dignité des personnes

382. Il ressort de l’enquête du Défenseur des droits que les conditions de privation de liberté dans les espaces de « mise à l’abri » à la PAF de Menton et de Montgenèvre portent atteinte au droit fondamental des personnes de ne pas subir de traitement inhumain ou dégradant, garanti par l’article 3 de la CESDHLF, malgré les efforts déployés par les autorités²⁰⁰.
383. Dans sa décision du 23 avril 2021, le juge des référés du Conseil d’État a rappelé à l’administration l’obligation de respecter des droits des personnes placées dans la zone de

« *mise à l'abri* », notamment de leur droit à la dignité. Il a demandé en particulier de : veiller à l'entretien très régulier et à l'hygiène des différents locaux ; pourvoir de manière suffisante aux besoins en nourriture et en eau les personnes ; aménager les locaux en période nocturne ; prendre en charge de manière appropriée les personnes en état de vulnérabilité manifeste ; garantir la sécurité et l'accès aux bagages et effets personnels ; équiper les locaux de lits. Cette ordonnance a été prise dans le contexte d'un dispositif qui n'avait vocation qu'à être provisoire. Or, après plus de deux années, le Défenseur des droits constate que le dispositif est toujours en place et que les conditions d'enfermement des personnes restent indignes.

4.5.1. Les conditions d'enfermement à la PAF de Menton

384. Lors de la vérification sur place le 11 avril 2023, à 6h45, les services du Défenseur des droits ont constaté au sein du local de « *mise à l'abri* » intérieur, la présence de 13 personnes qui y ont visiblement passé la nuit (un couple, des mineurs et plusieurs femmes seules, dont une avec un enfant en bas âge) dans un espace de 28 m². L'enfant et une autre personne ont dormi au sol sur des matelas d'appoint plastifiés. Se trouvaient dans la salle : 5 bancs en métal, 5 matelas au sol, 1 point d'eau (sans affichette avec pictogrammes indiquant que l'eau est potable et sans gobelet à disposition), 1 sanitaire (toilette « turque ») séparé de la salle commune par une porte. Les autres personnes étaient assises sur les bancs. Les seules possibilités pour se reposer ou dormir étaient soit de disposer d'un matelas (en nombre insuffisant), soit de s'allonger sur un banc en métal ou à même le sol (cf. annexe 4).
385. La PAF a indiqué qu'en cas de problème, il n'y avait pas d'interphone, les personnes doivent taper à la porte. Les effets personnels des personnes étaient posés au sol à l'extérieur, dans le couloir, devant la porte du local, contrairement à ce que prévoit une note de service de 2019²⁰¹.
386. Au moment de cette visite, l'air était difficilement respirable en raison d'une odeur nauséabonde régnant dans la salle, de la chaleur (27° C affiché) et de l'absence d'aération. Les fenêtres de la salle étaient occultées et fermées. Il y avait des détritiques dans un sac poubelle posé sur le sol, dans des cartons et au sol. L'unique sanitaire n'était pas propre.
387. Aucune information explicative n'était affichée dans la salle, que ce soit sur le lieu et les raisons de l'enfermement, ou sur la possibilité d'accéder à un médecin en cas de problème de santé, à un avocat ou à une association ou de saisir un juge.
388. Les trois modulaires préfabriqués de l'espace de « *mise à l'abri* » extérieur disposaient d'un revêtement intérieur en métal, de bancs en métal étroits, intégrés à la structure et de fenêtres coulissantes. Les locaux comportaient des prises électriques pour charger les téléphones et des climatisations réversibles (cf. annexe 4).
389. Lors de la visite le 11 avril 2023, vers 7h15, entre 15 et 25 personnes étaient présentes dans ces locaux. Plusieurs d'entre elles dormaient. Dans l'un des locaux, un homme était assis sur un banc et 3 personnes dormaient au sol entre les 2 bancs métalliques, dans la largeur. Dans un autre local, 4 personnes dormaient au sol, accolées les unes aux autres sur une couverture qui semblait être un bien personnel.
390. La PAF a indiqué qu'aucun matelas, ni couverture n'était remis aux personnes mais que toutefois, à leur demande, des couvertures de survie pouvaient être distribuées. Cependant, cette information n'était pas communiquée, notamment par la voie d'un affichage au sein des locaux. La PAF a précisé qu'« *aucun matelas, ni couverture (hors couverture de survie à usage unique) ne sont distribués afin d'éviter toutes transmissions*

de virus ou infections, notamment la gale dont l'un des policiers a lui-même été infecté » et que : « *la distribution de ces équipements n'est pas systématique puisque soumise au délai de présence variable des migrants présents dans les locaux de police* ». En 2021, le juge des référés du Conseil d'État constatait l'absence de couchage, même sommaire, et considérait alors que c'était susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes.²⁰²

391. Au moment de la visite des services du Défenseur des droits le matin, le café était servi par une ouverture située au fond de la cour. Dans cette cour, se trouvaient des bancs métalliques, 2 poubelles et 2 points d'eau (avec une affiche avec pictogrammes indiquant que l'eau est potable, sans gobelet à disposition). Des débris jonchaient le sol.
392. Concernant l'accès aux soins des personnes maintenues dans ces locaux, la DDPAF a précisé que l'accès à un médecin n'était pas un droit car il n'est pas mentionné sur le refus d'entrée²⁰³. Si une personne interpellée signale des problèmes de santé, la PAF fait appel au 15 ou aux sapeurs-pompiers. La personne peut être hospitalisée à Nice ou Menton. Il est indiqué que les pompiers ne se déplacent pas toujours, seulement lorsqu'il leur est signalé un malaise ou des blessés. Le CGLPL avait recommandé en 2018 de prévoir, en dehors des urgences, une procédure de consultation médicale pour les personnes qui en feraient la demande.²⁰⁴ Le CPT rappelle également que les ressortissants étrangers arrêtés par la police et privés de liberté doivent bénéficier de l'accès à un médecin. Cela constitue une garantie fondamentale contre les mauvais traitements pendant la privation de liberté.²⁰⁵
393. Quelques personnes rencontrées le matin par les services du Défenseur des droits indiquaient avoir faim. Concernant l'alimentation des personnes, la note de service n°15/2021 du 26 mars 2021 prévoit la remise d'un panier repas à chaque personne placée dans l'espace de « *mise à l'abri* » (comportant une bouteille d'eau de 50 cl, 1 paquet de chips, 1 petite salade, 1 compote et 1 biscuit) (cf. annexe 4). Les paniers repas étaient stockés dans la bagagerie à l'extérieur, qui servait de réserve. Lors de sa présence au poste, a été constatée la remise de paniers repas sans bouteille d'eau. Un agent d'accueil contractuel, responsable de la gestion des repas et du nettoyage, est présent au SPAFT du lundi au vendredi de 7h à 15h. En son absence, les agents de la PAF prennent son relais. Il a également été relevé que la remise de paniers repas n'était pas consignée.
394. Il ressort des échanges avec la PAF que des kits d'hygiène étaient mis à disposition sur demande des personnes. Cependant, cette information n'était pas communiquée, notamment par la voie d'un affichage au sein des locaux. A été constaté la présence d'un stock de kits d'hygiène spécifiques aux hommes, aux femmes (avec une serviette hygiénique), aux mineurs et aux bébés dans le local desservant le bureau du conseil départemental.
395. Concernant le nettoyage des locaux, la DDPAF a indiqué que l'espace de « *mise à l'abri* » faisait l'objet d'un nettoyage 3 fois par jour et 7 jours sur 7²⁰⁶. Une société est également en charge du nettoyage des WC chimiques.
396. En 2018, le CPT avait déjà constaté le caractère indigne des conditions d'enfermement à la PAF de Menton et avait formulé une observation sur-le-champ à la France.²⁰⁷ Les mesures prises à la suite de cette observation, ainsi que des constats du CGLPL, également dressés en 2018,²⁰⁸ apparaissent manifestement insuffisantes.

4.5.2. Les conditions d'enfermement à la PAF de Montgenèvre

397. Eu égard à ce que les services du Défenseur des droits ont constaté lors de leur visite en février 2022, notamment les conditions d'enfermement dans le local (alors inoccupé) pendant plusieurs heures, voire pendant une nuit, l'exiguïté du local et l'absence de séparation entre personnes adultes d'une part, et familles et personnes mineures d'autre part, la Défenseure des droits considère que les conditions de privation de liberté sont indignes et contraires à l'article 3 de la CESDHLF.
398. **En conclusion, eu égard à l'ensemble de ses constats²⁰⁹ la Défenseure des droits considère que les conditions d'enfermement, pendant plusieurs heures voire pendant une nuit entière, au sein des locaux de « mise à l'abri » de Menton et de Montgenèvre sont indignes et constituent un traitement contraire à l'article 3 de la CESDHLF.**
399. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de mettre fin, dans les plus brefs délais, aux pratiques de privation de liberté des personnes interpellées à la frontière franco-italienne, contraires à l'article 5 de la CESDHLF, la directive retour et la décision du Conseil d'État du 2 février 2024.**
400. **La Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de s'assurer de l'application, dans les plus brefs délais, de la directive retour, et de rappeler le cadre juridique dans lequel peut intervenir une mesure privative de liberté, conformément aux décisions de la CJUE et du Conseil d'État.**
401. **Dans l'hypothèse où il est fait recours à une mesure privative de liberté, dans un cadre légalement défini, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de garantir que celle-ci soit mise en œuvre dans des conditions respectueuses de la dignité des personnes.**

5. Les atteintes aux droits des demandeurs d'asile à la frontière intérieure franco-italienne

402. L'instruction du Défenseur des droits a permis d'identifier des violations graves et massives des droits des demandeurs d'asile interpellés dans le cadre des contrôles opérés à la frontière intérieure franco-italienne.
403. Dans la majorité des cas, ces demandeurs d'asile ne sont pas identifiés comme tels et se voient appliquer strictement la même procédure de refus d'entrée que celle appliquée à toute personne interpellée sans document autorisant l'entrée ou le séjour, décrite précédemment.
404. Ce constat rejoint ceux formés par d'autres acteurs avant 2022 (CGLPL, CPT, acteurs associatifs et avocats), suggérant que les violations constatées procèdent d'une pratique ancienne et consolidée.
405. Par ailleurs, le Défenseur des droits observe que ces violations s'inscrivent dans un contexte de remise en cause assumée, par les autorités concernées, du droit applicable et régulièrement clarifié par les juridictions.

5.1. Le cadre juridique de référence : un cadre débattu et progressivement clarifié

406. À titre liminaire, il convient de rappeler que le droit d'asile est garanti par le droit européen et international ainsi que le droit interne en toutes circonstances, y compris aux frontières extérieures dans le cadre du contrôle du droit d'entrée, *et a fortiori* aux frontières intérieures, et y compris dans le cadre d'une procédure de retour engagée à l'encontre d'une personne en situation irrégulière sur le territoire. Cette protection du droit d'asile n'équivaut pas à un droit à entrer sur le territoire²¹⁰.
407. Ainsi, le droit européen prévoit, en l'article 43 de la directive dite « *procédures* »²¹¹, la faculté pour les États de mettre en œuvre, aux frontières extérieures de l'UE, une procédure spécifique dite « *d'asile à la frontière* », dérogatoire aux procédures d'asile décrites dans la directive.
408. En droit français, la demande d'asile à la frontière extérieure fait l'objet d'une procédure prévue aux articles L. 350-1 et suivants du CESEDA, complétées par les dispositions réglementaires R. 350-1 et suivantes du même code.
409. En l'occurrence, il ressort de l'instruction conduite par le Défenseur des droits que les autorités adoptent, tant dans les Hautes-Alpes que dans les Alpes-Maritimes, une position similaire s'agissant de la question du droit d'asile à la frontière intérieure : elles estiment qu'aucune des dispositions légales relatives à l'asile, ni celles relatives à l'asile aux frontières extérieures²¹² ni celles relatives à l'asile sur le territoire²¹³, ne s'appliquent dès lors que la personne, contrôlée dans le cadre du RCFI, est considérée comme venant de franchir la frontière et donc comme relevant, selon la pratique détaillée ci-avant, de la procédure de refus d'entrée telle qu'exposée plus haut.
410. Également étayée par de nombreux rapports d'observations antérieurs à l'instruction conduite par le Défenseur des droits²¹⁴, cette position apparaît être le fruit d'une posture assumée dès les premières années du RCFI et progressivement consolidée.

5.1.1. Le refus constant et assumé des autorités d'appliquer un quelconque régime d'asile à la frontière intérieure

411. Il ressort de ces rapports d'observations que, dans les deux premières années du RCFI, l'explication apportée aux observateurs qui se rendaient sur place était que les personnes interpellées dans le cadre du RCFI n'exprimaient pas leur souhait de demander l'asile en France.
412. Dans chacun de ses rapports après visite du SPAFT de Menton depuis 2015, le CGLPL relève que la PAF indique qu'aucune demande d'asile n'est formulée par les personnes prises en charge au SPAFT de Menton²¹⁵. Dans sa réponse à la première visite du CGLPL, la PAF précise que des instructions ont été données aux groupes d'appui judiciaire de prendre attache avec le service des étrangers de la préfecture des Alpes-Maritimes si une personne interpellée manifeste le souhait de demander l'asile²¹⁶.
413. Dans son avis de 2018 sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, la CNCDH relève également que, selon la PAF, aucune demande d'asile n'est formulée par les personnes interpellées dans le cadre du RCFI²¹⁷.
414. Or, à partir de 2017, la lecture des rapports laisse apparaître une évolution de cette position. L'absence de mise en œuvre du droit d'asile à la frontière intérieure n'est plus uniquement justifiée par l'absence de demandes effectives mais également par l'absence

d'obligations des autorités en matière d'asile dans le cadre des contrôles et refus d'entrée opérés dans le contexte du RCFI. Il est ainsi assumé qu'aucune procédure d'asile ne peut être mise en œuvre dans ce cadre, quand bien même certaines personnes en formuleraient la demande. Les raisons avancées sont d'une part l'équivalence des protections qui existent entre la France et l'Italie et, d'autre part, l'application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (ci-après Dublin III)²¹⁸ fixant la procédure de détermination de l'État membre responsable d'une demande d'asile présentée sur le territoire de l'Union, qui ferait obstacle à l'enregistrement d'une demande d'asile en France.²¹⁹

415. Cette position était encore soutenue lors de la visite du local de « mise à l'abri » du SPAFT Menton effectuée par le bâtonnier du barreau de Nice en juillet 2022, le rapport de visite²²⁰ précisant que : « Sur notre interrogation expresse sur les possibilités de matérialiser les demandes d'asile à la frontière, il nous a été indiqué qu'il n'y avait aucun dépôt de demande d'asile et que les personnes souhaitant demander l'asile pouvaient le faire en Italie. ».
416. C'est cette même position qui a été soutenue de façon constante auprès du Défenseur des droits tout au long de l'instruction qu'il a menée, tant par les autorités des Hautes-Alpes que par celles des Alpes-Maritimes.

5.1.1.1. La position des autorités dans les Hautes-Alpes

417. Lors de la mission d'observation conduite à la frontière franco-italienne haute en février 2022, les autorités ont indiqué à la Défenseure des droits que les personnes interpellées aux frontières intérieures, non admises en France et donc faisant l'objet d'un refus d'entrée, ne pouvaient pas déposer de demande d'asile en France. Leur demande n'est pas examinée.
418. Dans le cadre de l'instruction écrite menée ensuite, la préfecture des Hautes-Alpes a confirmé et justifié sa position à plusieurs reprises, notamment dans ses réponses du 4 juillet 2022 puis du 31 mai 2023, au regard de trois raisons principales.
419. La première est que le régime d'asile à la frontière ne peut pas être mis en œuvre en dehors du cadre de la zone d'attente, et que le PPA de Montgenèvre n'abrite pas de zone d'attente. À cet égard, la préfecture explique : « Le PPA de Montgenèvre n'abrite pas de zone d'attente en raison du principe de libre circulation des personnes. En tout état de cause, la mise en place de tels dispositifs constituerait une atteinte non justifiée et disproportionnée à la liberté de circulation résultant du TUE et du TFUE, y compris dans le cadre de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures (article 25 du règlement 2016/399 Code frontières Schengen). »²²¹
420. La seconde est que les personnes interpellées à la frontière intérieure sont réputées n'être jamais entrées sur le territoire : « L'étranger qui fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire national doit être regardé comme n'étant jamais entré en France. Ainsi, lorsqu'un refus d'entrée est prononcé à la frontière franco-italienne, l'étranger est réputé être en Italie dès la prise de cette décision. »²²²
421. Enfin, la dernière est que les personnes interpellées ont la possibilité de demander l'asile en Italie : « Il ne saurait y avoir aucune atteinte au droit d'asile dans la mesure où les personnes concernées, même faisant l'objet d'un refus d'entrée, ont la garantie de voir leur demande d'asile examinée par l'Italie qui satisfait à l'ensemble des principes qui régissent le droit d'asile et qui découlent de la convention de Genève et du droit communautaire d'asile. »²²³

5.1.1.2. La position des autorités dans les Alpes-Maritimes

422. Du côté des Alpes-Maritimes, la vérification sur place opérée par le Défenseur des droits au SPAFT de Menton a également permis de constater que les autorités refusaient d'appliquer un quelconque régime d'asile aux personnes contrôlées dans le cadre du RCFI et non-admises sur le territoire, y compris lorsqu'elles exprimaient leur souhait de demander l'asile.
423. Les arguments développés sont globalement similaires à ceux présentés par les autorités des Hautes-Alpes et reposent, d'une part, sur la spécificité du RCFI – qui exclut la possibilité de mettre en œuvre la procédure d'asile à la frontière prévue pour les frontières extérieures en raison notamment de l'absence de zones d'attente – et, d'autre part, sur l'équivalence des protections qui existerait, en toute hypothèse, entre la France et l'Italie. La possibilité de mettre en œuvre la procédure d'asile prévue pour le territoire n'est quant à elle pas envisagée.
424. Dans sa réponse écrite du 22 mai 2023, la DDPAF se prévaut également du règlement Dublin III, en ces termes :
- « En effet, selon le règlement Dublin III, un seul état est responsable de l'examen de la demande d'asile dans l'Union européenne :*
- Soit le pays par lequel le demandeur d'asile est entré et dans lequel il a été contrôlé ;*
- Soit l'Etat qui a accordé un visa ou un titre de séjour au demandeur d'asile. »*
425. Ainsi, pour justifier sa position, la DDPAF fait alternativement valoir que l'Italie est un pays sûr garantissant l'accès au droit d'asile, ou, qu'en vertu du règlement Dublin III, le pays responsable de la demande d'asile est le premier pays d'entrée sur le territoire de l'Union – en l'occurrence l'Italie – ces deux motifs justifiant de n'appliquer aucune des dispositions relatives à l'enregistrement des demandes d'asile, ni aucune autre garantie légale rattachée à l'exercice de ce droit, aux personnes contrôlées à la frontière intérieure et faisant l'objet d'une procédure de non-admission sur le territoire.

5.1.2. L'hypothèse de l'application à la frontière intérieure du régime d'asile prévu aux frontières extérieures

426. À la date des instructions menées par le Défenseur des droits, la position assumée des autorités apparaît d'ores et déjà en contrariété avec le droit en vigueur tel qu'interprété par la CJUE et le Conseil d'État.
427. En effet, dans une ordonnance du 5 juillet 2017²²⁴, le juge des référés du Conseil d'État, statuant précisément sur le cas des procédures applicables à Menton dans le cadre du RCFI, juge que l'ensemble des dispositions relatives à la procédure d'asile à la frontière²²⁵ ont vocation à s'appliquer dans ce cadre. Le juge précise plus particulièrement qu'en application de ces dispositions, les demandeurs d'asile ne peuvent pas faire l'objet d'un refus d'entrée pour un motif autre que ceux prévus à l'article L. 352-1 du CESEDA²²⁶ à savoir, si l'examen la demande d'asile relève de la responsabilité d'un autre État, si elle est irrecevable ou enfin, si elle est manifestement infondée. Il ajoute qu' *« aucune circonstance ne peut justifier le non-respect de ces dispositions à l'égard des étrangers se présentant à la frontière franco-italienne. »*
428. Alors que le Conseil d'État, dans décision du 8 juillet 2020²²⁷, confirme cette jurisprudence du juge des référés, la CJUE a précisé entre temps, dans sa décision *Arib*, la procédure

applicable aux personnes interpellées sur le territoire d'un État membre mais à proximité d'une frontière intérieure sur laquelle a été rétablie des contrôles (*supra*). Ces personnes, quand bien même elles viendraient de franchir la frontière, relèvent du champ d'application de la directive retour. Les procédures applicables aux frontières extérieures de l'Union – et notamment le refus d'entrée – ne leur sont pas applicables. Par suite, l'examen des demandes d'asile qu'elles pourraient formuler le cas échéant ne peut se faire que suivant la procédure prévue pour les demandes d'asile formées sur le territoire.

429. Au cours de son instruction, le Défenseur des droits a relevé que la position maintenue par les autorités était en opposition avec la jurisprudence portée tant par la CJUE que par le Conseil d'État, qu'il s'agisse des refus d'enregistrer les demandes d'asile des personnes interpellées aux abords de la frontière (relevant de la procédure « territoire » suivant la jurisprudence *Arib*) ou des personnes interpellées aux PPA (pour lesquelles le Conseil d'État postulait, *a minima*, une application de la procédure d'asile à la frontière prévue pour la frontière extérieure).
430. Il a également souligné que l'argument selon lequel les personnes qui souhaitaient solliciter l'asile devaient le faire en Italie en application du règlement Dublin III procédait d'une lecture partielle et erronée de ce règlement.
431. D'une part, le règlement Dublin III n'a pas vocation à énoncer des cas d'irrecevabilité des demandes d'asile. Au contraire, il impose aux États membres de procéder à l'enregistrement des demandes d'asile préalablement à la mise en œuvre de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande²²⁸ qui, en toute hypothèse, ne relève jamais de la compétence des services de police, quel que soit le régime d'asile envisagé (frontière ou territoire)²²⁹.
432. D'autre part, dans le cadre de cette procédure de détermination de l'État responsable de la demande d'asile, il n'est pas loisible aux États de choisir les critères qu'ils souhaitent appliquer. En effet, l'examen des critères de détermination de l'État responsable se fait selon un ordre hiérarchique précisément défini par le règlement (art. 7) et au premier rang desquels se trouve d'abord, ceux liés à l'unité de famille, puis ceux liés à la délivrance, par un État membre, d'un visa ou d'un titre de séjour, et enfin celui dit du premier pays d'entrée. La responsabilité de l'Italie n'est donc pas acquise pour l'ensemble des demandeurs d'asile interceptés à la frontière franco-italienne.
433. En outre, les États sont invités à faire usage, selon les circonstances individuelles qui le justifient, des clauses discrétionnaires et humanitaires du règlement Dublin III, notamment pour s'adapter à une situation de vulnérabilité spécifique.
434. Enfin, il y a lieu de souligner qu'en application des dispositions de l'article 3-2 du Règlement Dublin III, il revient à l'autorité compétente d'apprécier s'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe des défaillances systémiques dans la procédure d'asile ou dans les conditions d'accueil des demandeurs d'asile de l'État membre vers lequel elle envisage de mettre en œuvre un transfert. Or, l'Italie s'est déjà trouvée dans une telle situation de défaillance systémique par le passé, et une décision de la cour administrative de Nantes a récemment reconnu qu'elle se trouvait à nouveau dans une telle situation²³⁰, une situation également documentée récemment par le secteur humanitaire²³¹.
435. En l'espèce, le Défenseur des droits relève qu'en l'absence de prise en compte des demandes d'asile présentées dans le cadre des contrôles opérés à la frontière intérieure et de tout entretien individuel, les critères du règlement Dublin III ne peuvent pas être appliqués.

436. En tout état de cause, quand bien même l'Italie serait l'État membre responsable de la demande d'asile désigné par le règlement Dublin III, la mise en œuvre de la procédure Dublin implique, d'une part, de respecter l'ensemble des garanties relatives à l'exercice du droit d'asile, notamment l'enregistrement de la demande, l'obligation de procéder à un entretien individuel et de fournir des informations aux demandeurs d'asile sur la procédure et l'accès aux conditions matérielles d'accueil et, d'autre part, de mettre en œuvre la procédure de transfert dans le respect des garanties procédurales prescrites.

5.1.3. La clarification apportée par les jurisprudences récentes : l'application en toutes circonstances à la frontière intérieure du régime d'asile « territoire »

437. Finalement, les décisions ADDE récemment rendues par la CJUE puis le Conseil État ont achevé de clarifier le régime d'asile applicable aux personnes contrôlées dans le cadre du RCFI – et plus particulièrement aux PPA –, en un sens plus favorable que celui postulé par le Conseil d'État jusqu'alors.

438. En effet, l'application de la directive retour aux personnes interpellées aux PPA (*supra*) implique notamment qu'y soit mis en œuvre le principe de primauté des dispositions relevant de l'acquis communautaire en matière d'immigration et d'asile qui s'avèreraient plus favorables pour le ressortissant d'un pays tiers²³² et garanti le principe de non-refoulement²³³.

439. Tirant les conséquences juridiques de cette décision, le Conseil d'État énonce clairement que : « *dans le cas où l'intéressé souhaite présenter une demande d'asile, les conditions d'enregistrement et d'examen de cette demande, qu'ils relèvent de la compétence de la France ou d'un autre Etat, sont fixées par les dispositions du livre V du même code.* »²³⁴ Est ainsi expressément exclue la procédure d'asile à la frontière, prévue au livre III et non V du CESEDA.

440. Cette décision détermine définitivement le cadre juridique applicable aux demandeurs d'asile contrôlés à la frontière franco-italienne : dans tous les cas et quel que soit le lieu du contrôle (PPA, ligne frontière ou bande en-deçà), la procédure d'asile prévue pour le territoire – et plus généralement l'ensemble des dispositions prévues au livre V du CESEDA – a vocation à s'appliquer.

441. À cet égard, la Défenseure des droits souligne que s'appliquent notamment les dispositions de l'article L. 552-12 du CESEDA prévoyant que :

« Un étranger qui ne dispose pas d'un hébergement stable et qui manifeste le souhait de déposer une demande d'asile peut être admis dans un des lieux d'hébergement mentionnés au 2° de l'article L. 552-1 avant l'enregistrement de sa demande d'asile.

Les décisions d'admission et de sortie sont prises par l'Office français de l'immigration et de l'intégration en tenant compte de la situation personnelle et familiale de l'étranger. »

442. Il ressort des dispositions que, dès qu'une personne exprime le souhait de déposer une demande d'asile, et sans attendre l'introduction effective de la demande au guichet unique de la préfecture, elle relève du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile coordonné par l'OFII et peut à ce titre bénéficier d'une proposition d'hébergement au sein du dispositif.

5.1.3.1. *Précision sur l'articulation du cadre de référence avec les accords de réadmission bilatéraux*

443. En ce qui concerne les arrangements administratifs pris sur une base bilatérale entre États membres, il ressort de l'article 36 du règlement Dublin III que « *les États membres peuvent établir entre eux, sur une base bilatérale, des arrangements administratifs relatifs aux modalités pratiques de mise en œuvre du présent règlement afin d'en faciliter l'application et d'en accroître l'efficacité. (...)* ».
444. L'accord de Chambéry²³⁵ n'entre toutefois pas dans ce cadre puisqu'il reconnaît la primauté des règles spéciales prévues par le règlement Dublin III pour les personnes entrant dans son champ d'application, à savoir tout ressortissant d'un État tiers souhaitant introduire une demande de protection internationale. En effet, l'article 6 de l'accord prévoit que : « *L'obligation de réadmission prévue à l'article 5 n'existe pas à l'égard : (...) e) Des ressortissants des États tiers auxquels s'applique la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes signée à Dublin le 15 juin 1990.* »
445. Dès lors, la procédure de réadmission prévue par l'accord de Chambéry n'a pas vocation à être appliquée aux demandeurs d'asile interpellés à la frontière franco-italienne, y compris lorsque la demande semble relever de la responsabilité de l'Italie. Dans ce cas, ce sont les procédures prévues par le règlement Dublin III, et transposées aux articles L. 571-1 et suivants du CESEDA, qui ont vocation à s'appliquer.

5.1.3.2. *Focus sur la procédure prévue en cas de demande d'asile présentée à une autorité n'ayant pas compétence pour l'enregistrer*

446. Si les agents de la PAF sont nécessairement appelés à recevoir des demandes d'asile dans le cadre des contrôles qu'ils effectuent, quel que soit le lieu de ces contrôles, ils ne sont en revanche pas compétents pour les enregistrer. En effet, seules les autorités suivantes sont compétentes pour enregistrer une demande d'asile :
- le ministre chargé de l'immigration²³⁶ lorsque la demande est présentée à une frontière extérieure ;
 - Le préfet²³⁷ lorsque la demande est présentée dans le cadre de la procédure d'asile de droit commun, sur le territoire.
447. Dès lors, il y a lieu de s'attarder plus précisément sur ce que prévoit le droit lorsque la demande d'asile est reçue par une autorité qui n'a pas compétence pour l'enregistrer. En effet, ce cas de figure est expressément prévu par le droit européen et interne.
448. À titre liminaire, il convient de préciser que la procédure prévue dans ce cas est envisagée par exception au cas de la demande effectivement présentée à l'autorité compétente pour l'enregistrer. Dans ce cas, l'article 6 de la directive dite « procédures »²³⁸ prévoit que « *l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande* ».
449. Par exception, l'article 6§1 alinéa 2 prévoit que : « *Si la demande de protection internationale est présentée à d'autres autorités qui sont susceptibles de recevoir de telles demandes, mais qui ne sont pas, en vertu du droit national, compétentes pour les enregistrer, les États membres veillent à ce que l'enregistrement ait lieu au plus tard six jours ouvrables après la présentation de la demande.* »

450. L'alinéa 3 du même article précise que : « *Les États membres veillent à ce que ces autres autorités qui sont susceptibles de recevoir des demandes de protection internationale, par exemple les services de police, des garde-frontières, les autorités chargées de l'immigration et les agents des centres de rétention, disposent des informations pertinentes et à ce que leur personnel reçoive le niveau de formation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches et responsabilités, ainsi que des instructions, pour qu'ils puissent fournir aux demandeurs des informations permettant de savoir où et comment la demande de protection internationale peut être introduite.* »
451. Enfin l'article 6§2 prévoit que : « *Les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais. [...]* ».
452. Le Conseil d'État²³⁹ juge que ces dispositions « *font peser sur l'État une obligation de résultat s'agissant des délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées* ».
453. Dans un arrêt du 25 juin 2020²⁴⁰ la CJUE a précisé la portée des dispositions prévues par l'article 6 de la directive « procédures ».
454. Elle rappelle tout d'abord, qu'en se référant à la notion « *d'autres autorités susceptibles de recevoir de telles demandes [de protection internationale], mais qui ne sont pas, en vertu du droit national, compétentes pour les enregistrer* »²⁴¹, le législateur de l'Union a entendu retenir une acception large de ces autorités. Celles-ci incluent nécessairement les services de police, les garde-frontières et les autorités chargées de l'immigration, d'ailleurs expressément visés à titre d'exemple de ces autorités à l'alinéa 3 de l'article 6 §1 précité.
455. Ensuite, la Cour relève que la « présentation » d'une demande d'asile à ces autorités ne requiert aucun formalisme particulier, lesdites formalités n'étant requise qu'au stade de l'« introduction » de la demande : « *Le fait, pour un ressortissant d'un pays tiers, de manifester sa volonté de demander la protection internationale devant une « autre autorité », au sens de l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2013/32 [...] suffit à lui conférer la qualité de demandeur de protection internationale et, partant, à déclencher le délai de six jours ouvrables dans lequel l'État membre concerné doit enregistrer ladite demande.* »²⁴²
456. Enfin, la Cour précise la portée de l'obligation qui incombe dans ce cadre à l'autorité qui reçoit la demande. Elle dit pour droit que celle-ci doit : « *d'une part, informer les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière des modalités d'introduction d'une demande de protection internationale et, d'autre part, lorsqu'un ressortissant a manifesté sa volonté de présenter une telle demande, transmettre le dossier à l'autorité compétente aux fins de l'enregistrement de ladite demande* ». La Cour estime en effet que, pour que le délai d'enregistrement de six jours ouvrables fixé par la directive puisse être respecté, « *il est impératif, afin notamment de garantir l'efficacité et la rapidité de la procédure d'examen des demandes de protection internationale, qu'une telle autorité communique le dossier en sa possession à l'autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer la demande.* »²⁴³
457. Les obligations fixées par le droit européen sont reprises dans la partie réglementaire du CESEDA, à l'article R. 521-4 du CESEDA, en ces termes : « *Lorsque l'étranger se présente en personne auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, des services de police ou de gendarmerie ou de l'administration pénitentiaire, en vue de demander l'asile, il est orienté vers l'autorité compétente. [...] Ces autorités fournissent à*

l'étranger les informations utiles en vue de l'enregistrement de sa demande d'asile et dispensent pour cela la formation adéquate à leurs personnels. »

458. Enfin le Conseil d'État, se fondant sur l'arrêt de la CJUE du 25 juin 2020 précité, a jugé dans une décision du 29 décembre 2021²⁴⁴ que c'était à bon droit que la cour administrative d'appel dont la décision était soumise au juge de cassation avait estimé « *qu'il ressortait des dispositions combinées des articles L. 741-1 et R. 741-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [repris aux articles L. 521-1 et suivants et R. 521-4 du même code], qui assurent la transposition de la directive 2013/32/CE, que les services de police étaient tenus de transmettre au préfet, et ce dernier d'enregistrer, la demande d'asile formulée par M. D... au cours de son audition par ces services le 19 janvier 2020* ».

5.1.3.3. *Précisions sur l'articulation des régimes en cas de demande d'asile présentée au cours d'un contrôle ou d'une vérification du droit au séjour*

459. Dans sa décision du 25 juin 2020 précitée, la CJUE précise également le statut de la personne qui présente sa demande d'asile auprès d'une autorité qui n'a pas compétence pour enregistrer cette demande et les incidences que ce statut emporte sur les procédures qui lui sont applicables. La Cour note en effet que : « *Dans la mesure où [...] un ressortissant d'un pays tiers qui a manifesté, devant une « autre autorité », au sens de l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2013/32, sa volonté de demander la protection internationale bénéficie de la qualité de demandeur de protection internationale, sa situation ne saurait relever, à ce stade, du champ d'application de la directive 2008/115 [directive retour]* ».
460. Dans son arrêt du 29 décembre 2021 précité, le Conseil d'État juge qu'« *[il] résulte de cette interprétation que [la cour d'appel dont l'arrêt est soumis au juge de cassation] n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que M. D... bénéficiait du droit de se maintenir sur le territoire français dans les conditions fixées par l'article L. 743-1 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dès le moment où il avait manifesté sa volonté de demander l'asile lors de son audition du 19 janvier 2020 par les services de police.* »
461. Il se déduit du cadre ainsi posé que si une personne interpellée à un PPA ou aux abords d'un PPA dans le cadre d'un contrôle exercé sur le territoire d'un État ayant rétabli les contrôles à une frontière intérieure et n'étant pas en mesure de justifier de son droit de circuler ou séjourner sur le territoire manifeste, lors de cette interpellation ou de la RVDS qui peut s'ensuivre, sa volonté de demander l'asile en France, elle sort immédiatement du champ d'application de la directive retour et ce sont les dispositions du droit européen et interne dédiées aux demandeurs d'asile qui s'appliquent.
462. À ce stade, la personne, en tant qu'elle possède déjà de la qualité de demandeur d'asile, doit bénéficier de l'ensemble des garanties inhérentes à ce statut. Notamment, il ressort des précisions apportées par le Conseil d'État dans la décision du 29 décembre 2021 précitée que le droit au maintien sur le territoire, prévu à l'article 9 de la directive « procédures » et transposé en droit interne à l'article L. 541-1 du CESEDA est immédiatement acquis. Il en résulte qu'il doit être mis fin, le cas échéant, à la RVDS dans les plus brefs délais, conformément à l'article L. 813-3 du CESEDA qui prévoit que : « *L'étranger ne peut être retenu que pour le temps strictement exigé par l'examen de son droit de circulation ou de séjour et, le cas échéant, le prononcé et la notification des décisions administratives applicables.* »

463. Enfin, le placement en rétention du demandeur d'asile, s'il est envisagé, ne peut être prononcé que sur le fondement de dispositions dédiées conformes à la directive 2013/33 dite « accueil »²⁴⁵, laquelle encadre strictement cette possibilité, en dressant notamment une liste exhaustive des motifs susceptibles de fonder une telle rétention (*infra*).

5.2. Les constats du Défenseur des droits

5.2.1. À la frontière intérieure franco-italienne haute comme basse : une violation systématique du droit d'asile dans le cadre des procédures de refus d'entrée mises en œuvre en l'encontre des personnes non-admises

464. En conformité avec le programme de Stockholm adopté par le Conseil européen lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 2009, les États membres de l'Union sont tenus « *de garantir aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale l'accès à des procédures d'asile juridiquement sûres et efficaces.* »²⁴⁶
465. Dans son arrêt du 25 juin 2020 précité, la CJUE précise à cet égard : « *l'un des objectifs poursuivis par la directive 2013/32 est de garantir un accès effectif, à savoir un accès aussi facile que possible, à la procédure d'octroi de la protection internationale* ».
466. Or, à rebours de cette exigence, les autorités assument, sur le prétexte du RCFI, une position manifestement constante (*supra*) conduisant à la violation durable et systématique du droit d'asile à la frontière franco-italienne.
467. L'impossibilité d'introduire une demande d'asile dans le cadre des procédures de non-admission mises en œuvre à la frontière franco-italienne dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes avait déjà été constatée par le CGLPL à l'occasion de ses trois visites entre 2015 et 2018²⁴⁷, par des associations observatrices telles que Forum réfugiés – Cosi²⁴⁸, Amnesty International²⁴⁹, l'Anafé²⁵⁰, ou encore la CAFI²⁵¹ dans plusieurs rapports rendus publics, ainsi que par le barreau de Nice en 2022²⁵².
468. L'instruction conduite par le Défenseur des droits à compter de 2022 confirme que, à la frontière franco-italienne haute comme basse, toutes les personnes considérées par les autorités comme non-entrées et non autorisées à entrer sur le territoire – et qui se voient appliquer en conséquence la procédure de refus d'entrée décrite ci-avant – n'ont pas accès à la procédure d'asile – qu'il s'agisse de la procédure prévue pour le territoire ou de celle prévue pour les frontières extérieures –, et cela quel que soit le fondement du contrôle dont elles ont fait l'objet ou le lieu de leur interpellation.

5.2.1.1. Un manquement généralisé aux obligations d'information et de formation prévues par le droit européen

469. La garantie d'un accès effectif – à savoir « *aussi facile* » que possible – à la procédure d'asile sur le territoire de l'Union suppose la mise en œuvre d'une information adéquate des personnes susceptibles de présenter un besoin de protection internationale. À cet égard, il pèse sur les autorités une obligation d'information.
470. S'agissant de la concrétisation de cette obligation d'information, le droit européen précise expressément qu'elle emporte, pour les États, une obligation d'information et de formation des autorités susceptibles de recevoir des demandes d'asile.

471. Le considérant 26 de la directive procédures précise : « *Afin de garantir l'accès effectif à la procédure d'examen, les agents qui entrent en premier en contact avec les personnes demandant une protection internationale, en particulier les agents chargés de la surveillance des frontières terrestres ou maritimes ou des contrôles aux frontières, devraient recevoir des informations pertinentes et une formation adéquate sur la façon de reconnaître et de traiter les demandes de protection internationale, notamment en tenant dûment compte des lignes directrices pertinentes établies par le BEAA [Bureau européen d'appui en matière d'asile, devenu l'Agence de l'Union européenne pour l'asile] . Ils devraient être en mesure de fournir aux ressortissants de pays tiers ou aux apatrides qui se trouvent sur le territoire des États membres, [...] les informations pertinentes leur permettant de savoir où et comment ils peuvent introduire une demande de protection internationale. »*
472. L'article 6§2 de la directive, précité, consacre expressément ces exigences d'information et de formation des services de police et garde-frontières et ajoutent que ceux-ci doivent être destinataires d'instructions sur leurs tâches et responsabilités, pour être à même de fournir aux demandeurs des informations leur permettant de savoir où et comment la demande de protection internationale peut être introduite.
473. Dans sa décision du 25 juin 2020, la CJUE précise que cette information des demandeurs d'asile s'entend comme une démarche proactive de la part de l'ensemble des autorités susceptibles de recevoir une demande d'asile : « *alors que [...] le législateur de l'Union a entendu préserver l'effectivité du droit pour les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière de demander à bénéficier de la protection internationale, une telle effectivité serait réduite à néant si, à chaque étape de la procédure, une « autre autorité », au sens de l'article 6, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, de la directive 2013/32, pouvait s'abstenir d'informer le ressortissant concerné de la possibilité de solliciter la protection internationale sous prétexte que ce dernier a vraisemblablement dû recevoir antérieurement de telles informations ou est susceptible de les recevoir ultérieurement. »*. L'obligation d'information n'implique donc pas de seulement répondre à des demandes, mais également d'aller au-devant de celles-ci en fournissant d'office une information relative au droit de demander l'asile ainsi qu'aux modalités d'introduction d'une telle demande.
474. En l'espèce, il ne ressort pas de l'investigation conduite par le Défenseur des droits que des instructions aient données aux agents interpellateurs ou aux garde-frontières pour leur permettre de contribuer à l'obligation d'information posée par le droit européen.
475. Au contraire, selon les observations formées sur place par le Défenseur des droits, notamment à Menton, la consigne tacite semble être de réorienter, le cas échéant, vers l'Italie les personnes qui expriment leur souhait de demander l'asile (*infra*).
476. Aucune information n'a été communiquée au Défenseur des droits quant à la diffusion, aux agents et aux garde-frontières, d'informations pertinentes pour leur permettre de traiter les demandes d'asile qu'ils pourraient recevoir. De même, il n'apparaît pas que des dispositions aient été prises pour dispenser à ces agents une formation adéquate sur la façon de reconnaître et traiter les demandes de protection internationale.
477. Lors de la vérification sur place opérée au SPAFT de Menton, le Défenseur des droits a constaté qu'aucune information relative au droit d'asile n'était spontanément délivrée aux personnes, ni au moment de l'interpellation, ni à l'arrivée au poste, ni lors de la notification du refus d'entrée.

478. Par ailleurs, la célérité des procédures mises en œuvre par les forces de police (*supra*) n'apparaît pas compatible avec la nécessité de permettre, pour les personnes interpellées, l'expression de la volonté de demander l'asile et, pour les agents, l'identification et le traitement des éventuelles demandes de protection internationale.
479. À cet égard, les constats formés par le Défenseur des droits rejoignent les réserves émises par le CPT à la suite de sa visite du 23 au 30 novembre 2018, selon lesquelles il apparaissait difficile de concevoir, au regard des conditions de prise en charge des personnes, « *comment pouvait notamment être examinée la vulnérabilité d'une personne ne parlant pas le français, ou encore comment une demande d'asile pouvait être formulée.* »²⁵³
480. Il a été constaté que, même en cas de question explicite formulée par les personnes, aucune information précise n'était délivrée.
481. Par exemple, dans une situation observée à Menton, deux personnes conduites au poste en vue de la notification d'un refus d'entrée ont indiqué au garde-frontière en charge de cette notification qu'elles souhaitaient demander l'asile mais avaient rencontré des difficultés de communication avec la police italienne. Il leur a alors simplement été rappelé qu'elles pouvaient demander l'asile en Italie, mais il ne leur a pas été donné davantage de précisions sur la procédure à suivre et sur leurs droits.
482. Enfin, s'agissant de l'information donnée aux personnes placées dans les locaux de mise à l'abri, le Défenseur des droits a pu constater, lors de la vérification sur place opérée au SPAFT de Menton, qu'elle était en-deçà des exigences fixées par le droit interne pour les lieux de privation de liberté formellement prévus et encadrés par les textes que sont les zones d'attente et les centres de rétention administrative.
483. En effet, les articles L. 343-1 du CESEDA pour les zones d'attentes, et L. 744-6 pour la rétention, prévoient tous deux que la personne est informée, au moment de la notification du placement, dans une langue qu'elle comprend, des droits qu'elle est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile.
484. Or, ainsi qu'il l'a été dit plus haut, le placement dans les locaux de « *mise à l'abri* » ne fait pas l'objet d'aucune notification. Ainsi, la seule information dont semblent disposer les personnes à ce stade est celle délivrée par voie d'affichage. En l'occurrence, à Menton, la délégation a constaté l'affichage, sur un mur du local de mise à l'abri extérieur, d'une information sommaire ne faisant aucune mention des démarches susceptibles d'être exercées en matière d'asile.



Photographie de l'affiche située dans le local de mise à l'abri extérieur²⁵⁴

5.2.1.2. *Un refus constant de transmettre les demandes d'asile aux autorités compétentes*

485. Ainsi qu'il l'a été rappelé plus haut, les services de police et les garde-frontières, en tant qu'autorités expressément visées par le droit européen comme étant susceptibles de recevoir une demande d'asile sans être pour autant compétentes pour l'enregistrer, sont tenues, conformément à l'article 6§1 de la directive « procédures » telle qu'interprétée par la CJUE, de transmettre, le cas échéant, les demandes d'asile qu'elles reçoivent à l'autorité compétente, en vue de garantir leur enregistrement effectif dans le délai de six jours fixé par la directive
486. Or, l'instruction conduite par le Défenseur des droits a permis de constater qu'au-delà du défaut d'information des personnes interpellées à la frontière, les autorités refusaient systématiquement de transmettre les éventuelles demandes d'asile susceptibles d'être malgré tout formulées dans ce cadre.
487. Ce refus systématique procède d'une position assumée par l'ensemble des autorités sur place (préfets, DDPAF) et régulièrement réitérée dans le cadre de l'instruction conduite par le Défenseur des droits (*supra*).

488. Lors de la vérification sur place opérée à Menton, le Défenseur des droits a été le témoin direct de cette pratique (voir notamment situation ci-dessous).

Situation 1 :

Le Défenseur des droits a assisté, lors de sa vérification sur place, à la prise en charge par les services interpellateurs puis le SPAFT Menton d'une famille s'étant présentée comme demandeuse d'asile.

En effet, alors que la délégation était en observation à la gare de Menton-Garavan, une famille composée d'un couple accompagné d'un enfant en bas âge a été interpellée à bord d'un train en provenance d'Italie. La famille a été invitée à descendre sur le quai et le père a alors immédiatement manifesté son souhait de communiquer avec les agents, mais il ne parlait pas français.

Avec l'application « Google traduction » de son téléphone portable, il parvient immédiatement à signaler son souhait de demander l'asile, expliquant aux réservistes opérant le contrôle qu'il avait été mobilisé par les autorités pour participer à un conflit armé, et qu'il avait fui le pays pour cette raison. Il a précisé avoir subi des violences et craindre des représailles.

Le réserviste ayant recueilli ce récit s'est alors rapproché de l'agent remplissant la fiche d'interpellation en lui précisant la qualité de demandeur d'asile de cette personne, et a proposé de l'inscrire sur la fiche.

L'agent remplissant la fiche a refusé. La famille a ensuite été conduite au SPAFT de Menton.

Le réserviste ayant recueilli le récit du père de famille s'est proposé de les accompagner au poste afin de s'assurer de la correcte transmission à leur arrivée au poste des éléments relatifs à la qualité de demandeur d'asile de l'intéressé.

Deux autres agents du Défenseur des droits ont pu observer la prise en charge de la famille lors de son arrivée au poste. Le réserviste ayant accompagné la famille a indiqué au chef de poste que lors du contrôle, le père de famille avait expliqué qu'il souhaitait demander l'asile en France car il avait refusé d'être enrôlé dans l'armée et qu'il avait été torturé.

Cette transmission n'a donné lieu à la mise en œuvre d'aucune mesure spécifique. Les agents au poste ont confirmé aux agents du Défenseur des droits qu'aucune demande d'asile n'était enregistrée au poste de la PAF de Menton. La qualité de demandeur d'asile du père de famille n'a été reportée nulle part en procédure, et les agents en place ont confirmé qu'ils n'avaient aucune instruction spécifique pour traiter ces situations.

La famille s'est vu notifier une décision de non-admission par le truchement d'un interprète contacté par téléphone, et a été placée dans le local de mise à l'abri intérieur. Elle a été remise aux autorités italiennes le lendemain matin.

Ayant sollicité la transmission de cette procédure, le Défenseur des droits a pu constater qu'elle ne faisait aucune mention de la demande d'asile exprimée par la famille.

489. Ce refus catégorique de recevoir toute demande d'asile susceptible d'être présentée dans le cadre d'une procédure de refus d'entrée s'accompagne d'une absence de consignation en procédure de la qualité de demandeur d'asile à tous les stades.
490. Le souhait de demander l'asile éventuellement exprimé par la personne au stade de l'interpellation n'est pas reporté sur la fiche de mise à disposition.
491. Lors de l'arrivée au poste, aucune procédure spécifique n'est mise œuvre dans le cas où une personne est signalée, par elle-même ou par un agent, comme demandeuse d'asile.
492. Pendant la vérification effectuée au SPAFT de Menton, la délégation a par exemple assisté, lors de la notification de refus d'entrée à deux personnes francophones, à l'échange qui a eu lieu entre celles-ci et le commandant leur notifiant les décisions. Celles-ci ont évoqué le droit d'asile, et il leur a simplement été répondu qu'elles pouvaient demander l'asile en Italie.²⁵⁵
493. Ni la demande formulée par la personne, ni l'information donnée en retour ne sont consignées en procédure.
494. Ces demandes n'apparaissant pas non plus dans les registres tenus par la PAF, que ce soit à Menton où à Montgenèvre.
495. Il s'ensuit que les demandes d'asile qui peuvent être présentées, le cas échéant, auprès des forces interpellatrices ou des agents de la PAF, sont absolument invisibles et intraquables.
496. Cette absence de suivi statistique des éventuelles demandes de protection présentée est ancienne puisqu'elle avait déjà été relevée par le CGLPL dans son rapport de visite de 2017²⁵⁶.
497. Dans sa réponse en date du 5 mars 2024, la préfecture des Hautes-Alpes explique à cet égard que : « *La procédure d'asile à la frontière prévue par le titre par le titre V du livre III du CESEDA ne s'applique pas aux frontières intérieures terrestres. Dès lors, les personnes qui y formulent le souhait de demander l'asile en France sont informées de la possibilité d'enregistrer leur demande auprès du guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA) le plus proche. Il n'existe pas de système d'information permettant dans ce cadre, de retracer la simple manifestation de l'intention de demander l'asile. Par suite, les autorités françaises ne disposent pas de statistiques sur ce point.* »
498. Pour exclure toute atteinte systématique au droit d'asile résultant des pratiques décrites ci-dessus, la préfecture des Hautes-Alpes, dans le même courrier, se réfère également aux données nationales relatives à la procédure Dublin, en ces termes : « *Il convient néanmoins de rappeler qu'en 2022, 9 311 demandeurs d'asile présentaient, au stade du relevé de leurs empreintes dans le système Eurodac, un « hit » en Italie. Ce qui montre que de nombreux demandeurs d'asile qui parviennent à entrer en France n'ont pas fait l'objet d'un refus d'entrée depuis l'Italie et ont pu déposer une demande d'asile sur le territoire français.* »²⁵⁷
499. Or, il s'agit des chiffres au niveau national, qui ne correspondent pas aux personnes interceptées à la frontière.

500. En outre, rien n'indique que parmi ces 9 311 demandeurs d'asile, certains n'aient pas, avant de parvenir à un guichet unique situé sur le territoire français, été interceptés à la frontière et fait l'objet d'un refoulement vers l'Italie.

Situation 2 :

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à la situation d'une famille interpellée à plusieurs reprises par les services de la PAF et prise en charge au poste de Montgenèvre, sans que jamais celle-ci ne puisse faire valoir la qualité de demandeur d'asile auprès des agents.

À l'occasion de la dernière interpellation, la famille a finalement pu solliciter l'asile à la suite de l'hospitalisation d'un de ses membres. En effet, la famille ayant été séparée du fait de l'hospitalisation de la mère, le père de famille a été auditionné par les policiers et s'est vu remettre un laissez-passer de 5 jours afin d'enregistrer sa demande d'asile à la SPADA de Marseille.

Lors de l'instruction écrite, la direction centrale de la PAF a indiqué que cette prise en charge de la demande d'asile s'était faite sur instruction de l'autorité administrative, avisée à l'initiative du commandant de police du maintien prolongé d'une partie de la famille dans les locaux de la PAF :

« Le samedi matin, à 7 heures, j'étais informé de la situation et du fait que la mère était toujours hospitalisée.

J'en avisais immédiatement l'autorité préfectorale de permanence, en la personne de Madame la sous-préfète de Briançon.

Cette dernière nous donnait pour instruction de ne pas exécuter la non-admission du nommé (...); de l'entendre administrativement sur sa situation et de rendre compte à l'astreinte étrangers à l'issue. Au cours de son audition, il indiquait son souhait de demander l'asile et l'autorité préfectorale nous donnait pour instructions de lui remettre une invitation à se rendre au forum des réfugiés à Marseille pour formaliser la demande d'asile et de le laisser libre ».

Il ressort de ces explications que la prise en compte de la demande d'asile précitée n'est intervenue qu'à titre exceptionnel, du fait de l'hospitalisation d'un membre de la famille sur le territoire.

501. En toute hypothèse, le fait que des personnes parviennent malgré, les pratiques décrites, à déposer une demande d'asile en France après un passage par l'Italie, ne constitue pas un élément suffisant à établir que l'ensemble des autorités intervenant à la frontière franco-italienne intérieure mettent bien œuvre les obligations de recueil et d'enregistrement des demandes d'asile qui leur incombent, ni ne saurait les dispenser de mettre pleinement en œuvre ces obligations.
502. À cet égard, il ressort de la réponse de l'autorité préfectorale des Hautes-Alpes que celle-ci a une compréhension partielle et inexacte de son obligation de garantir un accès effectif à la procédure d'asile sur son territoire, n'envisageant qu'une simple réorientation des demandeurs d'asile présentant leur demande à une autorité incompétente pour l'enregistrer dans le cadre d'une interpellation à la frontière intérieure, et non la transmission de cette demande à l'autorité compétente, tel que le prévoit le droit européen.
503. Il y a lieu de relever enfin qu'à la date de l'instruction conduite par le Défenseur des droits, les pratiques décrites ci-dessus se poursuivent alors même que la juridiction administrative

a admis, à plusieurs reprises, l'atteinte grave et manifestement illégale portée par ces refus d'enregistrement à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile²⁵⁸.

504. Il faut à cet égard souligner que, dans le contexte décrit ci-dessus, l'accès au contrôle juridictionnel des obligations de la PAF relatives au droit d'asile s'avère en toute hypothèse particulièrement réduit puisqu'il implique, pour la personne, de prendre, depuis l'Italie, l'attache d'un avocat en France en vue d'y introduire un recours *a priori* non couvert par l'aide juridictionnelle. Les pratiques décrites ci-dessus échappent donc largement au contrôle du juge.
505. **Au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits conclut à une entrave grave, généralisée et durable portée à l'accès à la procédure d'asile à la frontière franco-italienne, en raison :**
- **d'un manquement assumé de l'État à ses obligations, d'une part, de donner aux agents interpellateurs et garde-frontières en charge des contrôles opérés sur cette zone des instructions en vue de l'information des personnes interpellées sur les droits qu'elles sont susceptibles d'exercer en matière d'asile et, d'autre part, de garantir à ces mêmes agents l'accès aux informations pertinentes ainsi qu'à une formation adéquate pour leur permettre d'identifier et traiter les demandes d'asile qu'ils sont susceptibles de recevoir ;**
 - **d'un manquement répété et quasi-systématique (voir exception infra) des forces de police à leur obligation de recueil et de transmission à brefs délais des demandes d'asile qui leur sont présentées.**
506. **Ces entraves sont contraires à l'obligation qui incombe à la France de contribuer à l'accès effectif à la procédure d'asile sur le territoire de l'Union.**
507. **La Défenseure de droits relève que cette pratique illégale est pleinement avalisée par la hiérarchie des forces de police ainsi que par l'autorité préfectorale, pourtant en charge de garantir un accès effectif à la procédure d'asile sur son territoire.**
508. **La Défenseure des droits en conclut que les autorités préfectorales en cause, en s'abstenant de prendre toute mesure nécessaire pour organiser, sur leurs territoires, l'enregistrement des demandes d'asile reçues par des autorités non compétentes pour les enregistrer, y compris en avalisant les pratiques constatées, ont également manqué à leurs obligations, portant gravement atteinte au droit d'asile.**

5.2.2. Dans les Alpes-Maritimes : des atteintes aux droits résultant d'une procédure de transmission *ad hoc* de demandes d'asile présentées spontanément aux PPA par des personnes auparavant présentes sur le territoire

509. Lors de la vérification opérée à Menton, le Défenseur des droits a constaté que, par effet collatéral, les contrôles frontaliers opérés à la frontière franco-italienne basse ont donné lieu à la mise en place d'une procédure *ad hoc* à la PAF destinée à permettre aux demandeurs d'asile que les autorités regardent comme étant déjà entrés sur le territoire de se signaler aux autorités compétentes en vue de procéder à l'enregistrement de leur demande d'asile.
510. Les agents du SPAFT désignent cette procédure sous le nom de « procédure PADA », du nom des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA).

511. Pour se rendre à la SPADA, premier point de contact prévu par la loi pour demander l'asile, certaines personnes, du fait de leur localisation sur le territoire français, devront en effet préalablement traverser un PPA. Ainsi, pour éviter une interpellation suivie d'une procédure de refus d'entrée en vertu des pratiques observées par le Défenseur des droits, ces personnes signalent leur présence sur le territoire par le truchement d'une association qui contacte les services interpellateurs.
512. Les personnes se présentent ainsi aux services interpellateurs du PPA, munies d'une attestation datée, remise par l'association, sur laquelle figurent généralement des informations sommaires sur leur identité et la mention qu'elles souhaitent demander l'asile. Les services interpellateurs établissent alors une fiche de mise à disposition et remettent les personnes à la PAF de Menton.
513. Dans certains cas, elles sont placées en retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS) et la préfecture délivre, au terme de la retenue, une convocation à la SPADA. Dans d'autres cas, la préfecture est avisée au terme d'une procédure allégée dont le cadre juridique apparaît incertain. Les agents de la PAF parlent dans ce cas « d'auditions libres ».
514. À titre liminaire et avant d'entrer dans le détail des procédures ainsi mises en œuvre, le Défenseur des droits relève que cette procédure *ad hoc* révèle un traitement différencié des personnes contrôlées à un PPA d'une frontière intérieure à laquelle les contrôles ont été rétablis, suivant que les autorités estiment qu'elles sont déjà entrées – ou non – sur le territoire. Une telle différence de traitement est contraire au droit tel qu'explicité par la CJUE dans sa décision *ADDE*. Conformément à cette décision, toutes les personnes qui se présentent à un PPA ont vocation à se voir appliquer l'ensemble des dispositions relatives à l'asile prévues par le livre V du CESEDA. L'obligation de garantir l'enregistrement effectif de la demande d'asile pèse dans tous les cas sur l'État et cet enregistrement ne saurait être subordonné à des conditions non prévues par les textes telles que, par exemple, la présentation d'une attestation établie par une association. La fixation de telles conditions préalables constitue une atteinte au droit d'asile.
515. Lors de la vérification sur place, les copies des procédures de onze personnes ayant été prises en charge dans le cadre précité ont été remises au Défenseur des droits. 10 sont des RVDS et une semble relever de la procédure allégée mise en œuvre dans certains cas.
516. Dans tous les cas, les procédures contiennent la fiche de mise à disposition mentionnant le PPA auquel les personnes se sont présentées, mais celle-ci ne précise pas toujours leur situation spécifique (présentation spontanée en vue de demander l'asile), ce qui ne permet pas de bien les distinguer des autres personnes interpellées au cours d'un contrôle. Les PV de « saisine mise à disposition » parfois établis ne rappellent pas non plus systématiquement toutes les circonstances de la présentation aux forces de police, notamment le fait que la personne se soit présentée elle-même ou par le truchement d'une association.

5.2.2.1. Sur le placement en RVDS

517. À titre liminaire, le Défenseur des droits observe que la procédure de RVDS n'est nullement prévue en cas de présentation spontanée d'un demandeur d'asile à une autorité non compétente pour enregistrer sa demande.
518. Dans un tel cas, la RVDS – dont l'objet est la vérification du droit de circuler et séjourner en France – n'a pas lieu d'être dès lors que, comme il l'a été développé plus haut, le

demandeur d'asile qui se présente spontanément à une autorité non compétente pour enregistrer sa demande bénéficie d'emblée de cette qualité et donc du droit au maintien sur le territoire y afférent.²⁵⁹

519. En conséquence, la procédure *ad hoc* mise en œuvre par la PAF et observée par le Défenseur des droits révèle un recours à la RVDS à d'autres fins que celles strictement prévues par la loi.
520. Ensuite, le Défenseur des droits relève, sur les 10 procédures ayant donné lieu à un placement en RVDS, de grandes divergences en ce qui concerne la transcription des motifs des contrôles dans les procès-verbaux de notification du placement en retenue.
521. Dans plusieurs cas, le procès-verbal fait apparaître que le contrôle du droit au séjour fait suite à un contrôle opéré sur le fondement de l'article 78-2 alinéa 9 du CPP.
522. Des précisions variables sont ensuite susceptibles d'être apportées : train en provenance d'Italie, remise par les gendarmes, gare SNCF Breil sur Roya, remise par association X, remise par une association aux gendarmes.
523. Enfin, dans d'autres procédures, il est simplement mentionné que la qualité de demandeur d'asile de l'intéressé est le motif du contrôle du droit au séjour.
524. La mesure est notifiée au parquet, ainsi qu'à la préfecture.
525. La personne est auditionnée, et le contenu de l'audition fait l'objet d'une retranscription dans un procès-verbal.
526. Lors de son audition, la personne est invitée à donner des informations précises sur son identité, puis à répondre à une série de questions sur : les raisons de son départ et sur son parcours ; sa situation familiale et son pays ; sa situation administrative ; la possession d'un passeport ou d'une pièce d'identité ; ses moyens de subsistance et viatique.
527. Les fichiers FAED, EURODAC, VISABIO et SBNA sont généralement consultés par la PAF, sans autre motivation que le constat de l'absence de document de séjour. Un procès-verbal de consultation est alors établi, et un compte-rendu est transmis à la préfecture.
528. Deux des procédures transmises au Défenseur des droits font apparaître qu'il a également été procédé à la consultation des fichiers suivants : FNE, FPR et TAJ. Dans l'une, cette consultation est mentionnée dans la saisine mise à disposition, tandis que dans l'autre, la consultation ressort d'un courriel adressé à la préfecture sans toutefois que le dossier ne contienne aucun procès-verbal de consultation associé.
529. Dans l'ensemble des procédures communiquées au Défenseur des droits, la préfecture a transmis une convocation à la SPADA. Un procès-verbal de décision préfectorale peut également être notifié. Dans les procédures consultées par le Défenseur des droits, les convocations à la SPADA ont lieu généralement le lendemain ou le surlendemain, ce qui laisse supposer que le délai de 6 jours prévu pour l'enregistrement d'une demande d'asile présentée à une autorité non compétente fixé par la directive procédures est respecté.
530. Ces procédures sont consignées dans le registre des retenues administratives pour vérification du droit au séjour. Elles sont ensuite scannées et archivées informatiquement avec les retenues administratives.

5.2.2.2. *Sur le recours à une procédure allégée dans certains cas*

531. Il ressort des constats effectués sur place et des explications fournies par l'agent en charge de ces procédures que certains des demandeurs d'asile présentés au poste ne font pas l'objet d'une RVDS telle que décrite ci-dessus mais sont entendues librement, dans le cadre d'une procédure allégée.

532. Ainsi, le premier jour de la vérification sur place au SPAFT de Menton, deux femmes présentées comme étant demandeuses d'asile ont été prises en charge au poste. Il a été indiqué à la délégation qu'elles s'étaient présentées d'elles même par le truchement d'une association, et qu'elles avaient été conduites au poste par la gendarmerie. Il a été expliqué que les deux femmes avaient été entendues librement, que les informations recueillies avaient été transmises à la préfecture et qu'elles étaient dans l'attente de leur convocation pour la SPADA.
533. Une agente du Défenseur des droits a pu s'entretenir avec chacune des demandeuses d'asile, qui ont confirmé avoir eu un entretien au cours duquel leur ont été posées plusieurs questions, du même type que celles constatées sur les PV d'audition menées dans le cadre des RVDS décrites ci-dessus.
534. Il a été remis à la délégation, sur sa demande, la fiche de mise à disposition dressée par les gendarmes pour les deux personnes concernées, ainsi que l'attestation remise par l'association à l'une d'entre elle.
535. En revanche, malgré les demandes répétées lors de la visite et réitérées par écrit ultérieurement, aucun autre élément de procédure n'a été transmis, notamment le procès-verbal de l'entretien et les échanges avec la préfecture.
536. La présence des deux intéressées au poste ce jour-là est mentionnée au film d'activité mais celui-ci fait apparaître, dans la colonne « suites/décisions », que les deux femmes auraient fait l'objet d'une « non-admission ».
537. Contrairement aux procédures RVDS, ces procédures allégées ne sont pas consignées dans un registre écrit. Elles sont scannées et archivées informatiquement avec un numéro de procédure auquel est accolé « bis » ainsi que la mention « audition libre ». Après des recherches dans les archives informatiques avec des agents du SPAFT, une seule procédure correspondant à cette description a pu être retrouvée et communiquée au Défenseur des droits.
538. Dans l'unique procédure scannée transmise, un échange de courriels avec la préfecture révèle qu'une deuxième personne a été prise en charge par le SPAFT dans les mêmes circonstances au même moment.²⁶⁰
539. Or, la procédure de cette personne n'a pas été trouvée lors de la recherche qui a été faite avec les agents du SPAFT, y compris parmi les RVDS ayant donné lieu à la délivrance d'une convocation pour dépôt d'une demande d'asile. Il apparaît ainsi que le mode de consignation de ces procédures ne permet pas de les retrouver avec certitude.
540. Ensuite, sur le déroulé de la procédure, l'unique procédure scannée transmise au Défenseur des droits permet de constater qu'en premier lieu, les documents présentés par les deux personnes – et notamment l'attestation de l'association – ont été transmis à la préfecture par le SPAFT Menton par courriel (10h14). Il est précisé dans le courriel que la transmission est effectuée dans le but de recevoir les convocations en préfecture et que les personnes seront entendues et laissées libres aussitôt.
541. La procédure comporte effectivement un PV d'audition, établi par un officier de police judiciaire de Nice, le même jour à 11h15. Il porte l'objet « audition libre ». Toutefois, il est précisé dans le PV que l'audition a lieu dans le cadre de « la procédure de retenue aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour. --- Vu les articles L. 813-6 et L. 813-8 du Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile. »
542. Les questions posées dans le cadre de l'audition suivent la même trame que celle suivie pour les RVDS.

543. La procédure comporte enfin la convocation à la SPADA de Nice transmise par la préfecture et notifiée à l'intéressée.
544. N'y apparaissent en revanche ni la notification au parquet, ni la notification des droits que l'on retrouve dans les RVDS.
545. Il n'est pas fait non plus mention de consultation de fichiers.
546. Le Défenseur des droits constate que les motifs conduisant les agents de la PAF à recourir, dans certains cas, à cette procédure d'audition allégée ne sont ni clairs, ni objectivés. L'agent identifié par la DDPAF dans son courrier du 22 mai 2023 comme étant compétent pour répondre aux questions sur ce point a expliqué que cette procédure était préférée pour les personnes plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants. Néanmoins, cela ne semble pas systématique puisqu'il a été constaté qu'une femme avait été placée en RVDS.
547. Or, le traitement en RVDS apparaît beaucoup plus contraignant que la procédure « allégée », d'une part en raison des délais de retenue. Ainsi, dans l'audition libre transmise, la personne est retenue 30 minutes, tandis que les RVDS durent au moins 3 heures, le plus souvent entre 5 et 7 heures. De façon plus préoccupante, plusieurs personnes ont été retenues plus de 20 heures avant de se voir remettre une convocation à la SPADA. Dans une procédure consultée par le Défenseur des droits, la convocation en SPADA a été notifiée à 5h55 du matin, au terme de plus de 20 heures de retenue.
548. D'autre part, le contrôle opéré dans le cadre des RVDS apparaît bien plus important, notamment du fait de la consultation de l'ensemble des traitements informatisés disponibles.
549. En toute hypothèse, dans un cas comme dans l'autre, la procédure appliquée par la PAF de Menton ne semble pas conforme au cadre fixé par le droit européen et interne s'agissant de la prise en charge d'une demande d'asile présentée à une autorité non compétente pour l'enregistrer (*supra*).
550. Il faut souligner que, dans ce cadre, l'autorité préfectorale est compétente pour enregistrer la demande et, selon les cas prévus par la loi, l'orienter en procédure normale ou prioritaire ou engager la procédure de détermination de l'État responsable, mais en aucun cas pour statuer sur la recevabilité de la demande, ce qui relève de la compétence exclusive de l'OFPPRA.
551. Il pèse donc sur l'autorité préfectorale une obligation d'enregistrement stricte, à laquelle elle ne peut en aucun cas déroger, y compris en cas d'inscription de l'étranger, par exemple, aux fichiers des personnes recherchées.²⁶¹
552. Dans ces circonstances, la nécessité des contrôles opérés par la PAF dans le cadre des procédures décrites ci-dessus n'apparaît pas établie, *a fortiori* les contrôles approfondis menés dans le cadre des RVDS, impliquant la consultation de nombreux traitements informatiques et la transmission des résultats à la préfecture.
553. En outre, le Défenseur des droits relève la consignation en procédure d'informations qui ne sauraient en aucun cas servir, ni la préfecture dans sa compétence d'enregistrement et d'orientation de la demande, ni l'OFPPRA dans l'examen de la recevabilité de la demande. Tel est le cas par exemple d'une procédure dans laquelle sont consignés, sur le PV de mise à disposition, le modèle et la plaque d'immatriculation du véhicule par lequel la personne a été déposée, ainsi que le nom du conducteur (une personnalité identifiée du milieu associatif).

554. Par ailleurs, le mode de consignation des retenues sur le registre ne permet pas de vérifier si tous les demandeurs d'asile interpellés dans le cadre des procédures décrites ci-dessus après s'être présentés aux services de police ou de gendarmerie en vue de demander l'asile, sortent effectivement avec une convocation pour la SPADA. Il permet seulement de retrouver les personnes qui sont sorties du placement en RVDS avec une convocation à la SPADA. Il n'est donc pas possible de vérifier le strict respect, par les forces de l'ordre, de leur obligation de transmettre la demande d'asile et, par la préfecture, d'assurer l'enregistrement de la demande dans un délai de 6 jours.
555. Enfin, les procédures consultées ne permettent pas de vérifier si les forces de police accomplissent effectivement, dans ce cadre, à leur obligation d'informer les personnes sur la procédure d'asile.²⁶²
556. **Au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits conclut qu'il résulte de la procédure *ad hoc* mise en place par la PAF dans les Alpes-Maritimes pour traiter certaines demandes d'asile présentées aux PPA :**
- **une atteinte caractérisée au droit d'asile résultant d'une différence de traitement injustifiée des demandes d'asile présentées à un PPA, basée sur la prise en compte de critères tels que la détention d'une attestation établie par une association, non prévus par les textes ;**
 - **un détournement de la procédure de RVDS à des fins non prévues par les textes de nature à porter atteinte à la liberté individuelle des personnes concernées ;**
 - **une atteinte caractérisée au droit au respect de la vie privée des personnes concernées par la mise en œuvre, dans le cadre des RVDS comme de la procédure allégée décrite ci-dessus, de vérifications – y compris des consultations de fichiers pour la RVDS – *a priori* non nécessaires, et en toute hypothèse disproportionnées au regard de la seule obligation d'information et de transmission des demandes qui pèse sur les forces de police lorsqu'elles reçoivent des demandes d'asile.**

5.3. Recommandations au regard des constats formés et de certaines pratiques émergentes postérieures à l'instruction du Défenseur des droits

557. Depuis les dernières décisions rendues par la CJUE puis le Conseil d'État, le Défenseur des droits a pris connaissance – notamment par le biais de signalements transmis par des acteurs associatifs présents localement – de l'émergence de certaines pratiques nouvelles.
558. Ces pratiques étant postérieures à l'instruction menée par le Défenseur des droits, elles n'ont fait l'objet d'aucun débat contradictoire avec les autorités. La Défenseure des droits n'entend donc pas porter de conclusions à leur égard. Néanmoins, elles sont mentionnées ci-après à titre d'information, dans la mesure où les recommandations qui suivent ont vocation à faire cesser pour l'avenir les atteintes aux droits des demandeurs d'asile constatées à la frontière franco-italienne, et peuvent dès lors en tenir compte à titre préventif.
559. Postérieurement à l'instruction qu'il a conduite, le Défenseur des droits a ainsi pu prendre connaissance de quelques documents remis à des personnes prises en charge par le SIPAF de Montgenèvre dans le cadre des contrôles frontaliers, desquels il ressort que ces personnes ont été laissées libres à l'issue du contrôle et se sont vue remettre des

convocations pour le lendemain dans les locaux de la PAF « *pour affaire vous concernant* ».

560. Une autre personne s'est vu remettre un « procès-verbal en vue d'une audition », portant convocation pour une audition dans le cadre d'une vérification du droit de circulation et de séjour le surlendemain.
561. D'autres personnes se sont vu remettre des décisions de réadmission à Montgenèvre ainsi qu'à Menton.
562. Enfin, une personne s'est vu notifier une convocation à la SPADA en vue de l'introduction de sa demande d'asile au terme d'une RVDS au cours de laquelle elle a été retenue 23 heures et 40 minutes, selon un PV de vérification du droit de circulation ou de séjour en date du 8 février, dont le Défenseur des droits a pris connaissance.
563. Par ailleurs, le Défenseur des droits a pris connaissance d'une affaire récemment portée devant le tribunal administratif de Marseille, dans laquelle le juge administratif a annulé, par un jugement du 21 février 2024, la décision prise par le préfet des Hautes-Alpes à l'encontre un ressortissant soudanais, portant OQTF et fixant le pays de destination, interdiction de retour sur le territoire national pendant une durée de trois ans et inscription au fichier SIS.²⁶³ Relevant que le requérant soutenait avoir clairement manifesté, à l'occasion de son interpellation, son intention de solliciter l'asile en France, et qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que cette demande aurait été enregistrée préalablement à l'édiction d'une mesure d'éloignement, le juge administratif conclut à l'illégalité de la décision.
564. Il a également été signalé par les associations présentes sur place que dix-huit OQTF avaient été prises par le préfet des Hautes-Alpes entre le 29 septembre et le 13 octobre 2023, lesquelles ont toutes été annulées par le tribunal administratif de Marseille, qui a rappelé qu'aux termes de l'article L. 521-1 du CESEDA que « *Tout étranger présent sur le territoire français et souhaitant demander l'asile se présente en personne à l'autorité administrative compétente qui enregistre sa demande* ». » et que « *Par ailleurs, selon l'article R. 521- 1 du même code : « (...) lorsqu'un étranger, se trouvant à l'intérieur du territoire français, demande à bénéficier de l'asile, l'enregistrement de sa demande relève du préfet de département et, à Paris, du préfet de police.* ».²⁶⁴
565. **Au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer, ainsi qu'aux préfets des Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes et directions territoriales de la PAF, de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour faire immédiatement cesser les atteintes aux droits des demandeurs d'asile constatées.**
566. **La Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer ainsi qu'aux préfets des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour garantir un accès effectif au droit d'asile et à toutes les garanties qui en découlent sur l'intégralité des territoires des deux départements concernés (c'est-à-dire notamment à tous les PPA situés sur ces territoires, sur toute la ligne frontière et toute la bande en-deçà), à savoir, en particulier :**
 - **Veiller à assurer, conformément au droit européen, l'information pertinente de l'ensemble des autorités susceptibles de recevoir des demandes d'asile mais non compétentes pour les enregistrer, en particulier, tous les agents impliqués dans les contrôles aux frontières intérieures ;**

- Dispenser à l'ensemble de ces autorités, et en particulier les services de police impliqués dans les contrôles aux frontières intérieures, les formations sur le droit d'asile requises en vertu du droit européen et nécessaires pour leur permettre d'identifier et traiter les demandes de protection internationale qui peuvent leur être présentées ;
- Rappeler à l'ensemble de ces autorités et en particulier les services de police impliqués dans les contrôles aux frontières intérieures, par voie d'instructions, leurs obligations :
 - D'information des demandeurs d'asile, potentiels ou déclarés ;
 - De réception et transmission de l'ensemble des demandes de protection internationale qui peuvent leur être présentées, quelles que soit les conditions dans lesquelles cette demande est présentée (spontanément, au cours d'une interpellation ou d'une RVDS) et sans qu'aucun formalisme ne puisse être exigé à ce stade, ni aucune condition préalable telle que, par exemple, la présentation d'une attestation établie par une association
- Rappeler que ces obligations s'imposent en tous lieux du territoire, et en toutes circonstances.
- Doter ces autorités et en particulier les services de police impliqués dans les contrôles aux frontières intérieures de brochures d'informations sur la procédure d'asile, traduites en plusieurs langues, destinées à être remises aux personnes prises en charge par ces autorités ;
- Ouvrir une ou des SPADA à proximité immédiate de la zone frontalière, afin d'assurer que les personnes puissent être orientées efficacement vers la procédure adéquate et que les délais légaux d'enregistrement des demandes d'asile soient respectés.

Faire usage de la faculté ouverte par l'article L. 552-1 du CESEDA de mettre sans délai à l'abri, au sein du dispositif national d'accueil, les personnes ne disposant pas d'un hébergement stable et formulant le souhait de déposer une demande de protection internationale, le cas échéant en mettant en œuvre les mesures adéquates afin de coordonner l'action des services préfectoraux compétents pour recevoir les demandes d'asile et ceux de l'OFII compétents pour coordonner l'accueil au sein du dispositif national d'accueil.

567. S'agissant plus particulièrement de l'obligation d'information qui pèse sur les services de police en tant qu'autorités susceptibles de recevoir des demandes d'asile mais non compétentes pour les enregistrer, la Défenseure des droits recommande aux préfets des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes, ainsi qu'aux directions territoriales de la PAF de :

- Procéder à des affichages relatifs au droit d'asile et aux modalités d'introduction d'une demande d'asile, au sein des locaux dans lesquels sont conduites les personnes interpellées aux frontières intérieures, y compris les locaux de RVDS ;
- Prendre des instructions visant à ce que les agents chargés des contrôles frontaliers procèdent, au moment de la prise en charge au poste de police, à l'information systématique des personnes, par le truchement d'un interprète

quand cela est nécessaire, sur leur droit de demander l'asile et les modalités d'exercice de ce droit ;

- **Prévoir une mention écrite de ce droit et de ses modalités d'exercice sur les décisions susceptibles d'être notifiées dans le cadre ou au terme des procédures mises en œuvre à l'issue des contrôles (placement en RVDS, rétention, OQTF, remise, refus d'entrée, etc.)**

568. S'agissant plus particulièrement de l'obligation de recueil et transmission des demandes d'asile qui pèse sur les services de police en tant qu'autorités susceptibles de recevoir des demandes d'asile mais non compétentes pour les enregistrer, la Défenseure des droits recommande aux directions territoriales de la PAF des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes de :

- **Modifier les modèles de PV d'interpellation et de fiches de mises à disposition afin de pouvoir y mentionner le fait qu'une personne indique souhaiter demander l'asile ;**
- **Rappeler à leurs agents que la procédure de RVDS n'a pas vocation à être utilisée à d'autres fins que la vérification du droit de circulation et de séjour des personnes ;**
- **Rappeler à leurs agents que les demandes d'asile qu'ils peuvent recevoir ne sont soumises à aucun formalisme particulier ni à aucune condition de recevabilité et qu'elles doivent donc être transmises sans délai à l'autorité préfectorale, et sans autres vérifications ;**
- **Préciser par voie d'instruction la procédure de recueil et de consignation des demandes d'asile présentées spontanément ;**
- **Garantir la consignation en procédure et dans les registres des demandes d'asile formulées au cours d'une interpellation ou d'une RVDS ;**
- **Prendre les mesures nécessaires à permettre l'information immédiate et systématique du procureur en cas de demande d'asile présentée au cours d'une RVDS, afin qu'il puisse en ordonner la levée immédiate.**

5.4. Réflexion prospective sur les possibilités de placement en rétention des demandeurs d'asile introduites par la loi du 26 janvier 2024 et leur incidence sur les procédures mises en œuvre à la frontière intérieure franco-italienne

569. À titre liminaire, il convient de rappeler que, conformément à la décision de la CJUE du 25 juin 2020 précitée²⁶⁵, la rétention d'un demandeur d'asile ne peut intervenir sur le fondement de la directive retour mais uniquement sur un fondement dédié conforme aux directives européennes relatives à l'asile (*supra*).

570. Ainsi, la rétention des demandeurs d'asile, est une hypothèse prévue par le droit européen, encadrée par l'article 8 de la directive accueil.

571. En premier lieu, l'article 8§1 de la directive dispose que « *Les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur [d'asile]* ».

572. En second lieu, l'article 8§2 de la directive dispose que : « *Lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas, les États membres peuvent placer un demandeur en rétention, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées* ».

573. Enfin, l'article 8§3 dresse une liste exhaustive des motifs au regard desquels il peut être envisagé de recourir à la mesure de rétention administrative à l'encontre d'un demandeur d'asile. L'article précise que « *Les motifs du placement en rétention sont définis par le droit national* ».
574. Pour ce qui concerne la France, la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024 a entendu introduire, en droit interne, un certain nombre des hypothèses de rétention des demandeurs d'asile prévues par la directive accueil.
575. Le livre V du CESEDA comporte désormais, en son titre II, un chapitre 3 dédié aux cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention du demandeur d'asile.
576. En particulier, l'article L. 523-1 du CESEDA prévoit en son alinéa 2 que « *L'étranger en situation irrégulière qui présente une demande d'asile à une autorité administrative autre que celle mentionnée à l'article L. 521-1 peut faire l'objet [d'une assignation à résidence ou d'un placement en rétention] afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile. Son placement en rétention ne peut être justifié que lorsqu'il présente un risque de fuite.* »
577. Ces dispositions, qui visent précisément le cas des demandes d'asile présentées à une autorité non-compétente pour les enregistrer, prévoient par principe l'application d'un régime d'examen des demandes d'asile dérogatoire inspiré du régime d'asile en rétention et sont susceptibles d'avoir une incidence sur les procédures mises en œuvre à la frontière franco-italienne, cela d'autant plus au regard des hypothèses – larges – dans lesquelles le risque de fuite qu'elles mentionnent peut être regardé comme établi. En effet, figure parmi ces hypothèses le cas de : « *4° L'étranger [qui], entré irrégulièrement sur le territoire de l'un des Etats avec lesquels s'applique l'acquis de Schengen, fait l'objet d'une décision d'éloignement exécutoire prise par l'un de ces Etats ou s'est maintenu sur le territoire d'un de ces Etats sans justifier d'un droit de séjour ou sans y avoir déposé sa demande d'asile dans les délais les plus brefs ;* »²⁶⁶.
578. À cet égard, la Défenseure des droits souligne d'abord que, ces dispositions n'entrent pas dans le cadre de référence de la présente instruction puisqu'elles lui sont postérieures.
579. Ensuite, la Défenseure des droits rappelle qu'elle a eu l'occasion, dans le cadre des débats législatifs ayant précédé l'adoption de ces dispositions²⁶⁷, puis devant le Conseil constitutionnel²⁶⁸, de se prononcer sur ces dispositions.
580. Dès lors, compte tenu de l'incidence que ces dispositions pourraient avoir sur les conditions d'examen des demandes d'asile présentées à la frontière franco-italienne, la Défenseure des droits souhaite, dans le cadre d'une approche prospective et à titre préventif, formuler ou réitérer certaines réserves quant à la constitutionnalité et à la conventionalité des dispositions adoptées, et quant à l'usage qui pourrait en être fait à l'égard des demandeurs d'asile concernés.
581. **S'agissant de la constitutionnalité des dispositions adoptées, la Défenseure des droits rappelle que celles-ci n'ont pas été examinées au fond par le Conseil Constitutionnel qui a simplement constaté, dans le cadre de son contrôle préventif, que celles-ci ne présentaient pas le caractère de « cavalier législatif ». Or, la Défenseure des droits, dans sa décision 2024-001 du 12 janvier 2024²⁶⁹ portant observations devant le Conseil constitutionnel, a émis plusieurs réserves quant à la constitutionnalité du dispositif envisagé. Elle pourrait donc être appelée à réitérer ses réserves devant le Conseil constitutionnel dans l'hypothèse où une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) était élevée sur les dispositions concernées.**

582. S'agissant ensuite de la conventionalité du dispositif adopté, la Défenseure de droits relève que celle-ci n'apparaît pas non plus acquise au regard du droit européen tel que l'interprète la CJUE.
583. En effet, il ressort des dispositions adoptées que celles-ci entendent autoriser la rétention des demandeurs d'asile qui n'auraient pas adressé leur demande à l'autorité compétente pour permettre de « *déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile* ».
584. Ainsi, les dispositions adoptées renvoient bien à l'un des motifs de rétention des demandeurs d'asile exhaustivement listés par la directive « accueil », en l'occurrence le motif b), permettant qu'un demandeur d'asile soit placé en rétention « *pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur ;* ».
585. Or, il résulte d'une jurisprudence constante de la CJUE que l'article 8, §3, premier alinéa de la directive accueil « *énumère de manière exhaustive les différents motifs susceptibles de justifier un placement en rétention et que chacun de ces motifs répond à un besoin spécifique et revêt un caractère autonome* »²⁷⁰.
586. Dans ce cadre, la Cour a eu l'occasion de se prononcer sur l'objectif légitime poursuivi par le motif b) en ces termes : « *(...) il découle de l'article 78 TFUE que le bon fonctionnement du système d'asile européen commun, reposant sur l'application de critères communs aux États membres, constitue un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union. Ce système participe, en outre, selon le considérant 2 de la directive 2013/33, à la réalisation de l'objectif de l'Union visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l'Union. Or, une mesure fondée sur les motifs énoncés à l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de cette directive répond à l'objectif d'assurer le bon fonctionnement du système d'asile européen commun, en ce qu'elle permet d'identifier les personnes qui demandent une protection internationale et si celles-ci remplissent les conditions pour prétendre à une telle protection, afin d'éviter, dans la négative, qu'elles entrent et séjournent illégalement sur le territoire de l'Union.* »²⁷¹
587. Il en résulte que la rétention envisagée par le motif b) a pour objectif spécifique d'empêcher une entrée irrégulière sur le territoire de l'UE. Ainsi, dès lors que la personne se trouve déjà en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre – ce qui est le cas des personnes interpellées à un PPA dans le cadre du RCFI, conformément à l'arrêt *ADDE* précité –, la rétention n'a plus lieu d'être.
588. En effet, la directive accueil rappelle clairement, en son considérant 15, que : « *Les demandeurs [d'asile] ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles définies de manière très claire dans la présente directive et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui concerne tant la forme que la finalité de ce placement en rétention.* »
589. Dès lors, si la rétention n'apparaît pas strictement nécessaire au regard de la finalité qu'elle poursuit – en l'occurrence, éviter l'entrée et le séjour irrégulier sur le territoire de l'UE – il doit y être renoncé.
590. **Par conséquent, la Défenseure des droits estime que la rétention des demandeurs d'asile « pour déterminer les éléments sur lesquelles se fonde la demande d'asile » ne saurait être appliquée au cas du demandeur d'asile déjà présent sur le territoire, tel que c'est le cas des demandeurs d'asile contrôlés dans le cadre du RCFI. En**

conséquence, elle s'interroge sur la conformité au droit de l'UE des dispositions relatives à la rétention des demandeurs d'asile introduites en droit interne par la loi du 26 janvier 2024 et pourrait décider de présenter des observations en ce sens devant la CJUE si celle-ci était saisie d'une question préjudicielle sur ce point.

591. En toute hypothèse, nonobstant les deux réserves de constitutionnalité et de conventionalité mentionnées ci-dessus, si les dispositions introduites par la loi du 26 janvier 2024 étaient appliquées, la Défenseure des droits rappelle que la rétention des demandeurs d'asile, même dans le cadre prévu par le droit européen, ne peut intervenir que dans des conditions très restreintes, régulièrement rappelées par la CJUE²⁷².
592. En particulier, il résulte du §2 de l'article 8 de la directive accueil que la rétention d'un demandeur d'asile, même dans les cas prévus par la directive, ne peut intervenir que lorsque cela s'avère nécessaire, sur la base d'une appréciation au cas par cas, et que si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. Plus précisément, le recours à la rétention ne doit être intervenir qu'en dernier ressort, lorsqu'il est établi qu'elle est nécessaire, raisonnable et proportionnelle à un but légitime.
593. Ensuite, la décision de placement en rétention est soumise au respect d'importantes garanties procédurales et juridictionnelles, précisées à l'article 9 de la même directive.
594. Enfin, conformément à l'article 9 de la directive accueil, la rétention d'un demandeur d'asile doit être la plus brève possible et ne durer que tant que le motif légal justifiant la mesure est toujours applicable.
595. **Il s'ensuit que les dispositions introduites par la loi du 26 janvier 2024 ne sauraient en aucun cas permettre la rétention systématique des demandeurs d'asile interpellés dans le cadre du RCFI, au seul motif qu'ils auraient présenté leur demande à une autorité non compétente pour l'enregistrer et sans qu'il soit procédé à l'examen au cas par cas des situations individuelles en vue de s'assurer, à chaque fois, de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure envisagée.**
596. **Dans tous les cas, la rétention d'un demandeur d'asile ne peut intervenir que sur la base d'une décision dûment motivée en fait en droit, s'agissant notamment de la nécessité et la proportionnalité de la mesure au regard du but légitime poursuivi.**

6. Les atteintes aux droits des mineurs à la frontière intérieure franco-italienne

597. À titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), d'effet direct²⁷³, prévoit que dans toutes les procédures et décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris des enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants²⁷⁴, doit être une considération primordiale²⁷⁵. Ainsi le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale est un droit de fond, un principe juridique interprétatif et une règle de procédure²⁷⁶.
598. Cette règle est également inscrite à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. La CJUE²⁷⁷ a d'ailleurs rappelé que cette disposition constitue une règle générale s'imposant aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre la directive retour. En effet, de jurisprudence constante, les règles du droit dérivé de l'Union européenne doivent être interprétées et appliquées dans le respect des droits fondamentaux²⁷⁸. Ainsi, selon la Cour,

l'article 24 précité s'applique notamment à des décisions qui, telle une décision de retour adoptée à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers, parent d'un mineur, n'ont pas pour destinataire ce mineur, mais emportent des conséquences importantes pour ce dernier. Dès lors, pour la Cour, les dispositions de la directive retour, dont l'article 5, doivent être lues de manière combinée avec l'article 24 et doivent être interprétées en ce sens que les États membres, notamment la France, sont tenus de prendre dûment en compte l'intérêt supérieur de l'enfant avant d'adopter une décision de retour, même lorsque le destinataire de cette décision est non pas un mineur, mais le parent de celui-ci. L'arrêt *ADDE* du 21 septembre 2023 précité s'inscrit dans la ligne de cette jurisprudence.

599. Si les atteintes aux droits fondamentaux relevées précédemment concernent l'ensemble des personnes interpellées à la frontière intérieure franco-italienne, elles affectent de manière spécifique les plus vulnérables d'entre eux, à savoir les mineurs accompagnants les personnes interpellées aux frontières intérieures et les MNA.

6.1. Les atteintes aux droits des mineurs accompagnant des personnes interpellées à la frontière intérieure franco-italienne

6.1.1. Le cadre juridique de référence

600. La privation de liberté des enfants migrants, en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents, qu'ils soient accompagnés ou non, est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue une violation de leurs droits au regard de la CIDE. Il ne peut y avoir d'exception à ce principe, tant dans les législations que dans les pratiques nationales, selon le Comité des droits de l'enfant de l'ONU²⁷⁹. La solution doit donc être trouvée dans le recours aux mesures alternatives à la privation de liberté²⁸⁰. En effet, celle-ci, même brève, a des effets néfastes sur la santé et le développement des enfants²⁸¹. Elle peut être anxiogène et entraîne chez l'enfant, quel que soit son âge, des troubles anxieux et dépressifs, des troubles du sommeil, ainsi que, pour les plus petits, des troubles du langage et du développement, tels qu'ils peuvent se manifester lors d'un état de stress post-traumatique²⁸².
601. Le Comité des droits de l'enfant a d'ailleurs appelé la France à mettre fin à tout enfermement des enfants migrants, que ce soit en zone d'attente ou en centre de rétention administrative²⁸³.
602. L'enfermement d'enfants migrants mineurs soulève des questions spécifiques dans la mesure où, qu'ils soient accompagnés ou non, ils sont particulièrement vulnérables et appellent à une prise en charge spécifique compte tenu de leur âge et de leur absence d'autonomie²⁸⁴. La présence de parents n'est pas de nature à exonérer les autorités de leur obligation de protéger l'enfant mineur et de prendre des mesures adéquates au titre de leurs obligations positives, la situation de particulière vulnérabilité de l'enfant mineur étant déterminante et prévalant sur la qualité d'étranger en séjour irrégulier de son parent²⁸⁵.
603. En 2024, le législateur a d'ailleurs saisi l'occasion de se mettre en conformité avec ses engagements européens et internationaux en interdisant le placement en rétention administrative de tout mineur²⁸⁶.

6.1.2. Des mineurs accompagnants traités comme des adultes, en violation de leur intérêt supérieur

604. Qu'il s'agisse de l'instruction menée dans les Hautes-Alpes ou de celle menée dans les Alpes-Maritimes, le Défenseur des droits a constaté que les mineurs accompagnants étaient traités de manière indifférenciée des adultes et soumis à une mesure constitutive d'une privation de liberté en dehors de tout cadre légal et sans contrôle juridictionnel (*supra*).
605. Concernant les Hautes-Alpes, à leur arrivée au poste de la PAF de Montgenèvre, les mineurs accompagnant des adultes sont soumis aux mêmes procédures que ces derniers (*supra*) et sont privés de liberté, placés avec des majeurs dans un seul et même local, sans jauge maximale, pour des périodes pouvant excéder 12 heures²⁸⁷. Ce local rassemble donc mineurs et majeurs, mais également hommes et femmes. Le sanitaire unique et le point d'eau situés à l'extérieur du local sont inadaptés à des enfants en bas âge. Or, il convient de constater, à l'examen des registres de 2022 et de 2023 communiqués par la PAF, la présence d'enfants âgés de 6 mois à 5 ans. Par ailleurs, la configuration du local de « *mise à l'abri* », visité par les services du Défenseur des droits en février 2022, conduit rapidement à une promiscuité importante entre adultes et mineurs, et à une absence d'intimité.
606. Questionnée sur l'alimentation et le change des nourrissons, la PAF a indiqué que la table dans le local peut servir de table à langer et que des biberons et des couches sont mis à disposition des familles avec des enfants en bas âge.
607. Les mineurs accompagnants sont enregistrés au sein du registre du local de « *mise à l'abri* » de Montgenèvre, comme les majeurs, une mention pouvant être portée dans la colonne « *observations* » pour indiquer le lien de parenté. Les disparités dans la tenue du registre, constatées par le Défenseur des droits à la lecture des registres de 2022 et de 2023 communiqués, ne permettent pas de s'assurer et de contrôler le lien de parenté et l'exercice de l'autorité parentale puisque dans la quasi-totalité des cas, ce lien n'est pas précisé²⁸⁸.
608. De manière similaire, à la PAF de Menton dans les Alpes-Maritimes, les mineurs accompagnant leurs parents sont soumis aux mêmes procédures que ces derniers. Dans ce département, le Défenseur des droits a pu constater et examiner les procédures d'interpellation de familles avec des mineurs. Ainsi, lors des vérifications sur place au PPA de la gare de Menton-Garavan, il a été observé que les mineurs accompagnant un majeur sont mentionnés dans les fiches de mise à disposition et qu'ils assistent à la palpation de sécurité de leurs parents sur le parking de la gare avant leur transfert au poste de la PAF de Menton.
609. À leur arrivée au poste de la PAF de Menton, les mineurs accompagnants sont enregistrés au sein du film d'activité comme leurs parents, une mention pouvant être portée dans la colonne « *observations* » pour indiquer le lien de filiation. À l'instar des personnes majeures, les disparités dans la tenue du film d'activité ne permettent pas de contrôler la durée de présence des mineurs accompagnants au sein du poste. En outre, l'examen du film durant les 3 jours de vérifications sur ce point montre des disparités de consignation des informations relatives au lien de parenté. Par exemple, le film d'activité du 11 avril 2023 indique qu'un mineur accompagnant de 4 ans camerounais a passé la nuit au poste de la PAF, mais son lien de parenté avec un majeur n'est pas indiqué, en raison de l'interpellation du mineur avec un groupe de personnes au niveau du PPA de la Turbie. L'interpellation

groupée est mentionnée dans la colonne observations, mais il n'est pas possible à la lecture du film, de connaître le lien de parenté du mineur et l'adulte qu'il accompagne. *A contrario*, le film d'activité du 12 avril 2023 mentionne la présence d'enfants accompagnants interpellés à la gare de Menton-Garavan dans la soirée du 12 avril et la colonne observations mentionne le lien de parenté.

610. Questionnée sur la vérification du lien de parenté, la DDPAF des Alpes-Maritimes a abordé le cas des fratries, prenant l'exemple d'un frère majeur et d'un frère mineur. Selon cette dernière, la PAF les a considérés comme étant en famille et a donc notifié un refus d'entrée aux deux frères. Interrogée sur les vérifications liées à l'exercice de l'autorité parentale et au lien de parenté, la DDPAF a indiqué ne pas procéder à ce type de vérification²⁸⁹, se conformer aux déclarations verbales des personnes et ne pas les séparer.
611. À l'instar de ce qui a été constaté dans les Hautes-Alpes, dans les Alpes-Maritimes, les mineurs accompagnants sont soumis à leur arrivée au poste de la PAF de Menton aux mêmes conditions de « *mise à l'abri* » que les adultes. Cependant, contrairement aux pratiques constatées à la PAF de Montgenèvre, à Menton, les familles avec enfants sont placées dans un local de « *mise à l'abri* » spécifique, situé à l'intérieur du poste (*supra*). En effet, en fonction de l'heure d'arrivée et du nombre d'interpellations, les mineurs vont attendre avec leurs parents dans le véhicule de la PAF, à l'entrée du poste ou dans le local de « *mise à l'abri* » intérieur dédié à la mise à l'abri des MNA, femmes isolées, familles avec enfants et couples. Lorsque l'interpellation a lieu de 19h à 8h, ils sont placés dans le local de mise à l'abri intérieur dans les mêmes conditions matérielles décrites précédemment, sont enfermés, ne peuvent pas sortir à l'extérieur et sont soumis aux mêmes règles de distribution de nourriture que les adultes (*supra*). Le sanitaire unique et le point d'eau, qui sont situés à l'intérieur même du local de mise à l'abri, sont inadaptés à des enfants en bas âge. Les agents du Défenseur des droits ont constaté, concernant les périodes de 19h à 8h, un nombre important de personnes, avec enfants en bas âge et nourrissons, conduisant à une promiscuité importante entre adultes et mineurs et une absence d'intimité, et amenant les personnes, dont les enfants, à dormir au sol (*supra*).
612. Lors des vérifications sur place dans les Alpes-Maritimes, et comme évoqué précédemment, l'attention du Défenseur des droits a été appelée sur l'accès à des repas adaptés pour les nourrissons et les enfants en bas âge, en particulier durant la période de 19h à 8h du matin, période durant laquelle les enfants et leurs familles sont enfermés et ne peuvent sortir du local de « *mise à l'abri* ». Le Défenseur des droits a ainsi constaté, le soir du 12 avril 2023, la pénurie de stocks de nourriture infantile et l'absence de réponse, dans un premier temps, à la demande de familles interpellées entre 20h et 21h, d'accéder à des repas adaptés pour leurs enfants et notamment du lait pour nourrisson. Si la DDPAF a indiqué qu'à « *23h29, le chef de service a trouvé du lait, l'enfant a donc pu être nourri convenablement* », les affichages au sein du poste et les échanges avec les agents de la PAF, la capitaine et la société intervenant montrent qu'il s'agit d'une problématique connue s'étant déjà posée²⁹⁰.
613. **Au regard de l'ensemble des éléments décrits ci-dessus, la Défenseure des droits considère que le placement de mineurs accompagnants dans les locaux initialement présentés par les autorités comme une « *mise à l'abri* » au sein du poste de Montgenèvre et de la PAF de Menton, constitue une privation de liberté des mineurs, en dehors de tout cadre juridique, donc arbitraire (*supra*). Elle conclut au caractère inadapté et indigne des conditions d'enfermement. En outre la Défenseure des droits souligne que cette privation de liberté est « *de nature à entraîner un effet***

***particulièrement néfaste* »²⁹¹ sur la santé mentale des mineurs. Dès lors, elle conclut à la violation de l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et à une violation des obligations de la France au regard de la CIDE et des articles 3 et 5 CESDHLF (*supra*).**

614. **La Défenseure des droits conclut que l'absence de précision et de vérification du lien de parenté lorsque des mineurs sont rattachés, en procédure, à des majeurs, porte une atteinte grave à l'intérêt supérieur des enfants et à leurs droits fondamentaux, notamment en raison des conséquences lourdes que ces pratiques peuvent avoir sur des personnes particulièrement vulnérables, à savoir des enfants, qui se trouvent rattachés à des adultes pouvant être éloignés du territoire.**
615. **La Défenseure des droits considère que l'insuffisance des procédures mises en place constitue une violation des garanties procédurales de la directive retour qui impose de prêter une attention particulière aux plus vulnérables, dont font partie les mineurs.**
616. **À l'instar du Comité des droits de l'enfant²⁹², la Défenseure des droits réitère sa recommandation au ministre de l'intérieur et des outre-mer de mettre fin à toute privation de liberté des mineurs en raison de leur statut migratoire, sous quelque forme que ce soit, et en particulier aux frontières. Elle rappelle que cette obligation de ne pas priver un enfant de liberté s'étend aux parents du mineur²⁹³ et impose aux autorités de privilégier des solutions non privatives de liberté pour toute la famille.**

6.2. Les atteintes aux droits des mineurs non accompagnés interpellés à la frontière intérieure franco-italienne

6.2.1. Le cadre juridique de référence

617. L'article 8 de la CIDE, d'applicabilité directe²⁹⁴, consacre le droit à l'identité de l'enfant et son droit de préserver celle-ci. Le Comité des droits de l'enfant a éclairé les composantes de ce droit en affirmant à plusieurs reprises que la date de naissance constitue un élément fondamental de l'identité et est protégée à ce titre par l'article 8. La France comme les autres États parties sont ainsi tenus de respecter ce droit sans le priver d'aucun des éléments qui la constituent²⁹⁵.
618. L'article 12 de la CIDE, d'applicabilité directe également²⁹⁶, impose à la France de prévoir pour les mineurs, et notamment les mineurs non accompagnés (MNA), des procédures assorties de garanties.
619. En application de l'article 20 de la CIDE, d'effet direct²⁹⁷, la France doit prendre des mesures adéquates afin de protéger l'enfant privé de son milieu familial. À ce titre, le Comité des droits de l'enfant souligne que les États doivent notamment pleinement respecter leurs obligations en matière de non-refoulement de mineurs²⁹⁸.
620. De telles obligations s'appliquent à l'intérieur des frontières des États, y compris à l'égard des enfants qui passent sous sa juridiction en tentant de pénétrer sur son territoire²⁹⁹.
621. Il convient en outre de souligner que le processus de détermination de la minorité et de l'isolement s'entend, tel que le rappelle le Comité³⁰⁰, comme l'ensemble des étapes visant à établir la minorité et l'isolement d'une personne se déclarant mineure privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, incluant les voies de recours judiciaires. Ce processus de détermination de la minorité revêtant une importance capitale, il est impératif qu'il soit possible d'en contester les résultats au moyen d'une

procédure de recours et que « *tant que ces procédures sont en cours, l'intéressé doit se voir accorder le bénéfice du doute et être traité comme un enfant* »³⁰¹.

622. Dans le processus de détermination de la minorité, au titre des garanties procédurales, le Comité des droits de l'enfant a précisé que les décisions doivent pouvoir être réexaminées³⁰², les documents disponibles doivent être considérés comme authentiques, sauf preuve du contraire³⁰³, et que la charge de la preuve n'incombe pas exclusivement au mineur³⁰⁴. Il souligne en effet que le mineur et l'État partie n'ont pas toujours un accès égal aux éléments de preuve et que, très souvent, seul l'État dispose des informations pertinentes³⁰⁵. Très récemment, le Comité a rappelé ces exigences et constaté les défaillances de la procédure mise en place en France³⁰⁶ et a appelé celle-ci à mettre fin à l'enfermement des mineurs dans les centres de rétention administrative et zones d'attente³⁰⁷.
623. Les constatations et observations générales des comités onusiens, indépendants et spécialement établis en vue de superviser l'application des traités, tel le Comité des droits de l'enfant, sont revêtues d'une autorité de la chose interprétée et doivent à ce titre se voir accorder une grande considération au nom de la nécessaire clarté et de l'indispensable cohérence du droit international, de la sécurité juridique qui est un droit pour les personnes privées bénéficiaires des droits garantis comme pour les États tenus au respect des obligations conventionnelles³⁰⁸.
624. La jurisprudence de la CEDH s'inscrit dans la continuité des constatations et observations du Comité des droits de l'enfant. Pour la Cour, les MNA font incontestablement partie des personnes les plus vulnérables de la société³⁰⁹. À ce titre, la Cour considère que l'âge d'une personne est un moyen d'identification personnelle et que, dès lors, la procédure d'appréciation de l'âge d'une personne se déclarant MNA, y compris ses garanties procédurales, est essentielle pour lui garantir tous les droits découlant de sa condition de mineur³¹⁰. Pour la Cour, le respect de telles obligations est encore plus important lorsque, comme en l'espèce, est concerné un MNA se trouvant dans un contexte migratoire qui le rend particulièrement vulnérable³¹¹. Selon la CEDH, les États parties ont donc une obligation positive, au titre de l'article 8 de la CESDHLF, d'assurer ces garanties procédurales dans le cadre du processus de détermination de minorité, parmi lesquelles se trouvent la présomption de minorité³¹².
625. En droit de l'Union européenne, l'article 3 de la directive retour précise que les MNA relèvent de la catégorie des personnes vulnérables. Dès lors, tel que l'a rappelé la CJUE³¹³, un mineur non accompagné ne saurait donc être systématiquement traité comme un adulte. En outre, « *seule une appréciation générale et approfondie de la situation du MNA en cause permet d'identifier l'intérêt supérieur de l'enfant* »³¹⁴. Lorsqu'un État membre procède à cet examen et à l'application des garanties de la directive retour, la CJUE a rappelé que l'État concerné doit s'assurer de surcroît, avant de prendre une décision de retour, de l'accueil adéquat dans l'État de retour, entendre le mineur sur les conditions dans lesquelles il pourrait être accueilli dans cet État³¹⁵ et respecter le principe de non-refoulement³¹⁶.
626. Le Conseil constitutionnel considère que l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, découlant des 10^e et 11^e alinéas du préambule de la Constitution de 1946, impose que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge et qu'il s'ensuit que les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures³¹⁷.

627. Selon l'article 388 du code civil, le mineur est l'individu de l'un ou l'autre sexe qui n'a pas encore atteint l'âge de dix-huit ans, le doute devant profiter à l'intéressé³¹⁸. Il appartient à l'autorité judiciaire³¹⁹ de déterminer si la personne dont il est question est mineure³²⁰.
628. La procédure d'évaluation de minorité et d'isolement mise en place par le législateur a pris en considération l'intérêt supérieur de l'enfant en inscrivant cette évaluation dans le champ de la protection de l'enfance, plus précisément dans le cadre de l'accueil provisoire d'urgence³²¹, sous contrôle de l'autorité judiciaire. En effet, dans le cadre de l'accueil provisoire d'urgence, et après un temps de répit³²², le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires sur son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement³²³. À ce titre, la temporalité de la phase d'évaluation, qui doit conduire les départements à réunir un faisceau d'indices permettant une prise de décision éclairée fondée sur des motivations les plus objectives possibles, s'avère importante afin de satisfaire à l'exigence constitutionnelle du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et de veiller à ce qu'aucun mineur ne soit indument considéré comme majeur.
629. S'agissant de la consultation de traitements automatisés dans le cadre du processus de détermination de minorité, seule la consultation du fichier AGDREF 2 et VISABIO est possible. Toutefois, le recours à ces fichiers a été strictement encadré par le Conseil constitutionnel, dès lors que cette évaluation de minorité se déroule dans le cadre fixé par le code de l'action sociale et des familles (CASF), que le mineur peut refuser de se soumettre au relevé d'empreintes et que la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation qu'il est déjà enregistré dans le fichier AGDREF 2 ou VISABIO³²⁴.
630. En cas de décision de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance à l'issue de l'évaluation de minorité et d'isolement du président du conseil départemental, le mineur peut saisir le juge des enfants au titre de l'article 375 du code civil³²⁵.
631. La Cour de cassation a reconnu l'application des dispositions de l'article 375 du code civil et la compétence du juge des enfants pour statuer sur une situation de danger d'un mineur non accompagné en zone d'attente, en rappelant que celle-ci se trouve sous contrôle administratif et juridictionnel national³²⁶. En application de cette jurisprudence, la cour d'appel de Toulouse a rappelé que le contrôle des autorités juridictionnelles françaises sur les personnes se trouvant en zone d'attente, et ce y compris les mineurs, ne se limite pas à celui du juge de la liberté et de la détention mais est bien étendu à toutes les autorités juridictionnelles, civiles comme pénales, dont le juge aux affaires familiales territorialement compétent en cas de saisine d'un MNA se trouvant en zone d'attente située sur une commune de son ressort³²⁷.
632. Au regard de ces développements, depuis de nombreuses années, la Défenseure des droits rappelle qu'un MNA identifié à une frontière, extérieure ou intérieure, doit être immédiatement admis sur le territoire, recueilli provisoirement dans le dispositif de protection de l'enfance afin que sa situation fasse l'objet d'une évaluation complète, dans des conditions adaptées, et par les autorités compétentes en protection de l'enfance³²⁸.
633. Concernant les frontières intérieures sur lesquelles ont été rétablis des contrôles, cette position est définitivement consacrée par l'arrêt *ADDE* de la CJUE mais également par la décision du Conseil d'État du 2 février 2024 précitée puisque la Cour a précisé que les personnes interpellées à un PPA qui se trouve sur le territoire d'un État membre doivent être considérées comme étant présentes sur le territoire de cet État en séjour irrégulier (*supra*).

634. Or, en droit français, une personne se déclarant mineure non accompagnée sur le territoire n'est pas en situation irrégulière, un mineur n'ayant pas l'obligation de détenir un titre de séjour³²⁹. Ainsi, à l'instar de la situation des demandeurs d'asile devant être orientés vers le GUDA (*supra*), toute personne se déclarant mineure non accompagnée interpellée à un PPA ou sur le territoire, ce qui inclut donc la bande de 20 kms en deçà de la frontière, doit être orientée vers les services du conseil départemental territorialement compétent afin de mettre en place l'accueil provisoire d'urgence prévu à l'article L. 221-2-4 du CASF et, après un temps de répit, l'évaluation de minorité et d'isolement dans le cadre posé par le CASF.

6.2.2. L'insuffisance des garanties procédurales entourant l'interpellation des personnes se déclarant MNA à la frontière intérieure franco-italienne et le contrôle de « première ligne »

635. Le Défenseur des droits a constaté que les personnes se déclarant MNA, à l'instar des personnes majeures et des familles, sont interpellées par les différentes forces de l'ordre intervenant au niveau des PPA ou aux abords, dans la bande des 20 kms (*supra*), et sont soumises à la même procédure d'interpellation que les personnes majeures décrite précédemment, qu'il s'agisse des interpellations réalisées dans les Hautes-Alpes ou dans les Alpes-Maritimes.

636. Dans le cadre de son instruction dans les Hautes-Alpes, le Défenseur des droits a constaté qu'un premier contrôle est réalisé lors de l'interpellation et est suivi d'un contrôle de seconde ligne à la PAF de Montgenèvre. Il a interrogé à plusieurs reprises les services de la préfecture et de la PAF concernant l'absence, confirmée à l'examen des procédures, d'établissement systématique de procès-verbal d'interpellation permettant de vérifier les lieux d'interpellation et les éléments examinés par les agents interpellateurs lors du premier contrôle (*supra*).

637. Concernant les procédures appliquées dans le département des Alpes-Maritimes, le Défenseur des droits relève que sont utilisées des fiches d'interpellation. A l'instar des personnes majeures (*supra*), la question de l'asile et la potentielle qualité de demandeur d'asile des MNA n'est pas examinée, ni relevée lors de ce premier contrôle. Le Défenseur des droits a constaté que plusieurs situations pouvaient se présenter.

638. Si la fiche d'interpellation, appelée procès-verbal de mise à disposition, remplie par le service interpellateur, mentionne que la personne s'est déclarée MNA, à l'arrivée au poste de la PAF de Menton, la personne est placée dans le local de « mise à l'abri » intérieur, dédié à l'accueil des MNA, familles, familles avec enfants et femmes isolées. Il ressort des observations menées par les services du Défenseur des droits qu'aucune information n'est alors donnée aux personnes se déclarant MNA, et ce, quelle que soit la langue parlée par celles-ci. Elles sont placées dans le local de « mise à l'abri » intérieur sans connaître les suites de la procédure.

639. Si le procès-verbal d'interpellation ne mentionne pas la qualité de MNA et si l'interpellation se déroule entre 7h et 19h, la personne patiente, à l'arrivée au poste de la PAF, dans le véhicule des services opérationnels, considérée dès lors comme majeure. Elle sortira du véhicule pour se voir notifier un refus d'entrée. Ce n'est qu'à ce moment-là que la personne aura l'occasion d'indiquer sa minorité à la PAF.

640. Si l'interpellation se déroule entre 19h et 7h du matin, la question se pose de savoir si la personne interpellée a ou non l'occasion de faire état de sa minorité à la PAF avant son

intégration dans le local de « mise à l'abri » extérieur dédié aux hommes majeurs. Les services du Défenseur des droits n'ont pas observé une telle situation.

641. Il a, en revanche, été constaté, lors de la vérification sur place et à travers les procédures saisies auprès du conseil départemental des Alpes-Maritimes et de la PAF, de nombreuses situations dans lesquelles des mineurs n'ont pas été identifiés par les services interpellateurs comme mineurs lors du contrôle de première ligne.

Interpellation d'un MNA non identifié comme tel par les services interpellateurs et procédure de notification de refus d'entrée – situation observée par les services du Défenseur des droits le 12 avril 2023 à 14h30

Les services du Défenseur des droits ont assisté à l'arrivée d'un véhicule de réservistes opérationnels au poste de la PAF de Menton. Trois ressortissants étrangers, identifiés comme majeurs par les réservistes, ont été interpellés lors d'un contrôle en gare. Les fiches d'interpellation sont remises au chef de poste, sur la base desquelles ce dernier remplit les refus d'entrée, tandis qu'une seconde agente de la PAF remplit le registre sur la base de ces mêmes informations. Pendant ce temps, les trois personnes interpellées demeurent dans le véhicule. Aucun échange n'a lieu entre les personnes interpellées et les agents de la PAF. Ce n'est qu'une fois les refus d'entrée établis et imprimés que le chef de poste reçoit chacune des trois personnes dans la salle d'entrée du poste. Il leur indique alors qu'elles font l'objet d'un refus d'entrée et leur notifie ladite décision. L'une des trois personnes interpellées indique avoir un document sur son téléphone, qu'elle présente au chef de poste. Ce document comporte une identité mineure. La personne interpellée explique qu'elle n'a pas pu le présenter lors de son interpellation. Le chef de poste demande alors qu'il soit placé dans le local de « mise à l'abri » intérieur.

642. En outre, le Défenseur des droits a constaté de nombreuses erreurs liées à des fiches d'interpellation incomplètes ou erronées.
643. Le Défenseur des droits a par ailleurs été averti de situations de MNA présents sur le territoire des Alpes-Maritimes et conduits par des associations auprès de la gendarmerie de Breil-sur-Roya, afin qu'ils puissent accéder à l'accueil provisoire d'urgence prévu par le CASF. Or, ces MNA, alors qu'ils étaient déjà présents sur le territoire, n'ont pas été orientés auprès du conseil départemental mais ont été conduits par les services de gendarmerie au poste de la PAF Menton. À titre d'illustration, le 14 mars 2023, l'association BA alertait par courriel la gendarmerie de Breil-sur-Roya, en mettant en copie le poste de la PAF de Menton et le Défenseur des droits, de la présence d'un MNA³³⁰, né le 14 février 2007, en Guinée, et de son souhait d'être protégé et d'accéder à l'accueil provisoire d'urgence. Était transmise, en pièce jointe, copie de son jugement supplétif d'acte de naissance. Ce mineur s'est vu conduire par la gendarmerie au poste de la PAF de Menton et s'est vu notifier un refus d'entrée mentionnant une autre date de naissance. L'avocat du mineur a pris attache avec la préfecture et le poste de Menton, par courriels datés des 15 et 16 mars 2023, afin de signaler sa situation et obtenir des informations. Le Défenseur des droits constate, sur les registres saisis lors des vérifications sur place, que le mineur apparaît sur le film du 15 mars 2023, identifié en rouge comme mineur isolé, avec une date de naissance du 31 décembre 2003. Le lieu d'interpellation mentionné est « Breil ville », alors que dans la colonne observations, il est pourtant bien mentionné que le jeune a été conduit par l'association au poste de gendarmerie. Le Défenseur des droits a été saisi d'autres situations similaires en décembre 2022³³¹.

644. La difficulté liée à l'extension des contrôles au-delà des PPA (abordée *supra*) a également été rencontrée par le conseil départemental des Alpes-Maritimes. Lors des vérifications sur place, le conseil départemental a indiqué au Défenseur des droits que par le passé, des éducateurs de l'association B qui étaient venus récupérer des MNA à la PAF de Menton à la demande de celle-ci, avaient été de nouveau contrôlés et ramenés au poste avec les mineurs, malgré la présentation d'une carte professionnelle. Afin de mettre fin à ces incidents en cas de contrôles, une attestation est désormais fournie aux éducateurs de B par la PAF³³².
645. Qu'il s'agisse des interpellations réalisées dans les Alpes-Maritimes ou dans les Hautes-Alpes, l'absence de procès-verbal systématique d'interpellation a rendu impossible la traçabilité, en procédure, du lieu d'interpellation et donc, par conséquent, la vérification du régime applicable. Tel que le soulignait le Défenseur des droits aux préfectures interrogées, des personnes se déclarant MNA et interpellées en dehors d'un PPA ont été irrégulièrement soumises à une procédure de refus d'entrée sans avoir les moyens de le contester. Les nombreuses erreurs dans les relevés d'identité, le manque de diligences lors des interpellations et la non prise en compte des documents ou déclarations des mineurs ont ainsi entravé l'accès à une protection pour les personnes se déclarant MNA.
646. **Au regard de l'ensemble des éléments décrits précédemment, la Défenseure des droits conclut que la procédure d'interpellation à laquelle ont été soumises les personnes se déclarant MNA interpellées à la frontière intérieure franco-italienne, dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes, ne respecte pas leur intérêt supérieur et leur droit à l'identité. En effet, la procédure d'interpellation ne permet pas, à l'instar des personnes majeures, de s'assurer des lieux d'interpellation et du régime applicable, et ne permet pas aux mineurs de contester la procédure leur étant appliquée.**
647. **Elle conclut, en outre, que cette procédure ne respecte pas les exigences de transparence et d'équité imposées par la directive retour (*supra*).**
648. **La Défenseure des droits conclut par ailleurs que la procédure d'interpellation à laquelle sont soumises les personnes se déclarant MNA à la frontière intérieure franco-italienne, interpellées indifféremment au niveau des PPA ou au niveau d'une bande de 20 kms en deçà de la frontière, constitue une entrave à la protection qui leur est due en tant que MNA.**
649. **Enfin, la Défenseure des droits conclut à un détournement de procédures, à la violation de l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit à une prise en charge en tant que MNA, concernant les MNA présents sur le territoire national et orientés par les associations ou avocats vers les services de gendarmerie, afin de bénéficier de l'accueil provisoire d'urgence, et orientés, ensuite, à tort, par ces services, vers les services de la PAF en vue de mettre en œuvre la procédure de refus d'entrée.**
650. **La Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :**
- **Mettre fin aux pratiques constatées sans délai ;**
 - **Adresser par écrit des instructions aux préfectures des départements frontaliers afin de rappeler que toute personne se déclarant MNA et interpellée à un PPA ou à proximité d'une frontière intérieure doit être**

immédiatement orientée vers le conseil départemental territorialement compétent.

6.2.3. Le placement et maintien des MNA interpellés à la frontière intérieure franco-italienne dans des locaux de « *mise à l'abri* » : une privation de liberté en dehors de tout cadre, sans garanties procédurales et dans des conditions indignes

651. À l'instar des mineurs accompagnants, les MNA sont soumis aux mêmes conditions d'enfermement aux frontières intérieures que les personnes majeures dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes (*supra*).
652. Dans les Hautes-Alpes, lors des observations et instructions du Défenseur des droits, les personnes se déclarant MNA ont été enfermées à l'intérieur du seul local extérieur de « *mise à l'abri* » présent à la PAF de Montgenèvre, sans séparation des adultes et sans pouvoir partir de cet espace. Ils ne pouvaient en sortir que lors de la notification de refus d'entrée ou de la prise en charge par l'association mandatée par le conseil départemental des Hautes-Alpes pour les personnes reconnues mineures par la PAF de Montgenèvre, une fois le processus achevé (*infra*). Dans sa réponse du 5 mars 2024, la préfecture des Hautes-Alpes indique qu'un deuxième algeco a été installé (*supra*), sans préciser la répartition des différents publics entre algecos. Elle précise également que les MNA « *sont placés à l'écart des adultes et sont en général maintenus au poste ou dans le deuxième algeco le temps nécessaire à leurs prises en charge. Ils bénéficient également de repas si l'attente est importante* » et sont « *sous surveillance permanente au poste de police* ».
653. Au sein du registre du local de la PAF de Montgenèvre, les mineurs isolés, identifiés par la PAF comme tels, sont visibilisés dans le tableau « en rouge ». En revanche, ce code couleur n'est pas appliqué aux personnes s'étant déclarées MNA mais qui ne sont pas reconnues comme telles par la PAF à l'issue de la procédure. Dès 2022, le Défenseur des droits avait relevé des disparités dans la tenue du registre concernant les dates de naissance déclarées par les personnes et celles retenues par la PAF de Montgenèvre. Ces disparités rendaient impossible l'identification et la traçabilité du parcours des personnes s'étant déclarées initialement MNA puisque la date de naissance déclarée n'apparaissait plus en procédure³³³. L'extrait du registre de 2023 fait apparaître une évolution sur ce point, puisque dans certaines situations, lorsque la PAF de Montgenèvre n'a pas retenu la minorité d'une personne se déclarant MNA, la date déclarée est renseignée dans la colonne intitulée « observations ». Toutefois, le Défenseur des droits relève que des pratiques très hétérogènes persistent sur ce point³³⁴.
654. La lecture du registre du local de la PAF Montgenèvre révèle en outre que les personnes se déclarant MNA, qu'elles soient reconnues comme telles ou non par la PAF, peuvent rester enfermées, dans les conditions décrites précédemment, pour des durées importantes pouvant parfois excéder 12 heures³³⁵.
655. Des pratiques similaires ont été relevées dans les Alpes-Maritimes. En effet, à leur arrivée au poste de la PAF de Menton, les personnes s'étant déclarées MNA et identifiées comme telles lors de l'interpellation ou lors du contrôle de seconde ligne, sont placées dans le local de « *mise à l'abri* » intérieur dédié à la « *mise à l'abri* » des MNA, femmes isolées, familles avec enfants et couples³³⁶. Les services du Défenseur des droits ont constaté qu'aucune information ne leur était donnée à leur arrivée au poste.

656. L'agent responsable du film d'activité informatisé³³⁷ remplit le registre ; les MNA, identifiés par la PAF comme tels, y sont mentionnés dans le tableau « en rouge ». Le film n'indique pas précisément le lieu de « mise à l'abri » (local de « mise à l'abri » intérieur ou zone de « mise à l'abri » extérieure). Il n'est donc pas possible de vérifier, à la lecture des procédures et du film d'activité, les modalités et durées de « mise à l'abri » pour les personnes qui n'auraient pas été identifiées immédiatement comme MNA par les services de la PAF de Menton et qui pourraient donc être, dans un premier temps, mises à l'abri dans le local extérieur réservé aux hommes majeurs.
657. Le film d'activité ne permet pas non plus de retrouver les personnes qui se sont déclarées MNA et qui n'ont pas été considérées comme telles par la PAF de Menton à la suite de la procédure, les agents modifiant directement la date de naissance dans le film d'activité informatisé, sans aucune mention, y compris dans la partie observations, des déclarations initiales de la personne. Ceci rend donc impossible toute sollicitation de copie de procédure³³⁸. Ces pratiques contribuent à invisibiliser une population particulièrement vulnérable.
658. Des erreurs dans la tenue du film d'activité ont déjà été relevées par la PAF de Menton puisqu'elles ont fait l'objet d'une note de service n°23/2021³³⁹. Or, la problématique perdure. Le Défenseur des droits a relevé une grande hétérogénéité des pratiques selon les agents. Le manque de rigueur et l'absence de règles précises pour chaque item du film d'activité rendent impossible, pour les MNA dont la minorité est contestée par la PAF, la reconstitution des procédures et la vérification du respect des droits des personnes, et ce même dans une courte période considérée³⁴⁰. Si la DDPAF indique³⁴¹ que « *si la personne se déclarant mineur isolé est considérée majeure à la fin de la procédure, elle fera l'objet d'une non-admission en tant que majeure* », cela ne répond pas à l'exigence de traçabilité, de rigueur et de transparence des procédures.
659. Les MNA sont par ailleurs soumis aux conditions de privation de liberté décrites précédemment. Lors des 3 jours de vérifications sur place, il a été constaté qu'aucun kit d'hygiène n'a été remis aux MNA présents dans les locaux de la PAF de Menton. La DDPAF précise³⁴² que « *les kits hygiènes sont distribués sur demande et notamment par les agents du conseil départemental qui reçoivent individuellement chaque MNA* ». Pourtant, seuls deux MNA se sont vus remettre, par le conseil départemental après question du Défenseur des droits, une brosse à dents.
660. Comme constaté précédemment, les MNA sont enfermés dans le local intérieur et ne peuvent en sortir. Ils ne pourront le quitter que pour les opérations de relevé des signalétiques, l'entretien d'appréciation de minorité et d'isolement mené par des agents du conseil départemental des Alpes-Maritimes, la notification de refus d'entrée ou la prise en charge par l'association B pour les personnes reconnues mineures par la PAF, une fois le processus achevé. Dès lors, les MNA peuvent être enfermés dans ce local plusieurs heures, de jour comme de nuit, voire toute une nuit, et parfois en présence d'un nombre important de personnes (*supra*). Le Défenseur des droits a par ailleurs constaté que les verrous du local étaient manipulés directement par les agents du conseil départemental qui referment à clé derrière les personnes.
661. Enfin, la note de service n°09/2022³⁴³ précise que, dans la mesure du possible, l'appréciateur et le mineur se déplacent au sein du poste escorté par un agent de la PAF.

662. **Eu égard à l'ensemble des éléments ci-dessus, la Défenseure des droits conclut que ces lieux initialement présentés comme des lieux de « mise à l'abri », doivent être considérés comme des lieux de privation de liberté en dehors de tout cadre juridique (*supra*).**
663. **Dès lors, la Défenseure des droits considère que les MNA placés dans ces lieux sont soumis à une privation de liberté arbitraire. Elle conclut à une violation des obligations de la France au regard de l'article 37 b) de la CIDE³⁴⁴ et des articles 3 et 5 de la CESDHLF (*supra*).**
664. **La Défenseure des droits considère que ces lieux sont indignes et inadaptés pour des personnes présumées MNA, particulièrement vulnérables et conclut à une violation de l'intérêt supérieur et des droits de ces mineurs.**
665. **La Défenseure des droits conclut que l'absence de rigueur dans la tenue des registres de ces lieux porte atteinte à l'intérêt supérieur et aux droits de l'enfant, en ce qu'elle contribue à l'invisibilisation de ces personnes vulnérables, rend impossible toute vérification à l'égard des personnes non identifiées comme MNA par la PAF et ainsi que tout contrôle du régime appliqué à celles-ci et du respect de leurs droits. La Défenseure des droits conclut en outre à une violation de l'article R. 434-5 du CSI, aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec fidélité et précision.**
666. **La Défenseure des droits conclut également que cette privation de liberté, en dehors de tout cadre légal, ne respecte pas les garanties posées par la directive retour.**
667. **La Défenseure des droits recommande aux ministre de l'intérieur et des outre-mer, préfectures concernées et services de la PAF de mettre fin, sans délai, aux pratiques décrites ci-dessus.**
668. **À l'instar du Comité des droits de l'enfant³⁴⁵, la Défenseure des droits réitère sa recommandation au ministre de l'intérieur et des outre-mer de mettre fin à toute privation de liberté de personnes se déclarant MNA, sous quelque forme que ce soit, et en particulier aux frontières intérieures.**

6.2.4. Des relevés de signalétiques et de données personnelles des personnes se déclarant MNA non conformes au cadre légal du processus de détermination de minorité

669. **Tel que rappelé précédemment, dans les Hautes-Alpes, un bureau au sein des locaux de la PAF de Montgenèvre est réservé à la police italienne aux fins de relevé d'empreintes. À cet égard, la PAF a indiqué qu'elle ne procède pas au relevé d'empreintes, ni à la consultation de fichiers. Seule la PAF italienne procéderait à ce relevé.**
670. **Les personnes se déclarant MNA sont soumises à ces vérifications à l'instar des personnes majeures (*supra*). Or, à la lecture des pièces communiquées aux services du Défenseur des droits, aucun procès-verbal de consultation de traitements automatisés de données à caractère personnel établi par la PAF italienne n'est annexé aux procédures de refus d'entrée concernant des personnes s'étant déclarées MNA.**
671. **En revanche, dans les Alpes-Maritimes, des relevés signalétiques sont réalisés par la PAF de Menton. Ainsi, tel que le mentionnent les notes de service de la PAF 09/2022 et 26/2021³⁴⁶, des « opérations d'identification judiciaires » sont réalisées par la PAF avant**

les entretiens du conseil départemental : pour chaque mineur, la consultation décadaictyulaire des fichiers EURODAC, VISABIO et FAED est réalisée et une photographie est prise et jointe à la procédure de refus d'entrée.

672. Lors des vérifications sur place dans les Alpes-Maritimes, le Défenseur des droits a constaté que ces opérations sont réalisées au sein du bureau dédié de l'« *Unité d'identification judiciaire départemental / FAED/SBNA/VISABIO/EURODAC* » et précèdent l'entretien d'appréciation de la minorité mené par le conseil départemental.
673. Un registre intitulé en couverture « VISABIO / EURODAC », consulté par le Défenseur des droits, est rempli de la manière suivante : sont indiqués (dans l'ordre) la date du jour de la consultation, les nom et prénom du mineur, le pays d'origine, le motif (colonne M/R/V), le numéro EURODAC créé, accompagné du résultat de la consultation matérialisé par la mention +/- à côté du numéro EURODAC, le résultat de la consultation VISABIO matérialisée par + ou -, les initiales de l'opérateur ayant procédé au relevé et le service.
674. En pratique, l'agent de la PAF ouvre simultanément les accès VISABIO et EURODAC. Un numéro EURODAC est créé pour le mineur et est reporté sur le registre. L'agent remplit les informations sur chacun des accès, puis il positionne ensuite le mineur en face des bornes et procède au relevé d'empreintes sur chacune des bornes, successivement. Une impression papier est ensuite réalisée de la photographie du mineur, ainsi que des consultations des fichiers VISABIO et EURODAC.
675. Aucune information n'est transmise aux mineurs quant à la possibilité de refuser la prise d'empreintes, à la nature et à la liste des fichiers consultés, et le consentement du mineur n'est pas recueilli. Aucune indication n'est donnée quant à la prise de photographies et aux modalités de consignations de celles-ci. Enfin, ces opérations se font sans assistance d'un interprète.
676. Les documents imprimés sont ensuite remis par l'opérateur du relevé aux apprécieurs du conseil départemental, soit directement, soit par l'intermédiaire des agents de la PAF.
677. Le Défenseur des droits a constaté qu'aucun PV de consultation des fichiers VISABIO et EURODAC n'est établi et que la trame de rapport administratif de vérifications approfondies de seconde ligne, diffusée aux agents de la PAF de Menton dans les notes de service, ne mentionne que la consultation de fichiers de police³⁴⁷.
678. Lors de ses vérifications sur place, le Défenseur des droits a observé un relevé d'empreintes EURODAC sur un mineur de 13 ans³⁴⁸.
679. La DDPAF³⁴⁹ a indiqué au Défenseur des droits que cette prise d'empreintes n'impliquait pas la notification de droits et, dès lors, la présence d'un interprète n'était pas nécessaire.
680. Le Défenseur des droits ne souscrit pas à cette analyse, ce relevé d'empreintes ayant lieu dans le cadre de l'établissement de la minorité d'une personne qui s'est déclarée MNA (*infra*). Le relevé sous contrainte n'étant pas prévu par les textes, la consultation du fichier VISABIO dans le cadre du processus de détermination de minorité n'est compatible avec l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant qu'à la condition que le mineur soit informé au préalable de l'opération et de son droit de refuser le relevé, dans une langue qu'il comprend, tel que cela a été rappelé par le Conseil constitutionnel.³⁵⁰
681. Enfin, il a été constaté que les apprécieurs du conseil départemental des Alpes-Maritimes se voyaient remettre les résultats des relevés des signalétiques en amont de l'entretien et que les consultations VISABIO et EURODAC étaient consignées dans les procédures et archives du département. En effet, les compte-rendu, qu'il s'agisse de « *recueil* » ou de « *rapport d'appréciation de la minorité* », mentionnent en première page « *les éléments*

recueillis par l'identité judiciaire » et précisent les résultats des consultations VISABIO et EURODAC.

682. **La Défenseure des droits conclut que l'absence de consignation des relevés signalétiques au sein d'un procès-verbal, qu'il s'agisse des relevés effectués par les forces de l'ordre italiennes, dont le résultat est transmis aux services de la PAF française ou des relevés effectués par les services de la PAF directement, viole les exigences de transparence et d'équité des procédures découlant de la directive retour et l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.**
683. **La Défenseure des droits conclut en outre que l'absence de notification de droits et d'interprète au stade du relevé signalétique constitue une violation des droits des mineurs et une violation de leur intérêt supérieur.**
684. **Concernant la consultation du traitement automatisé EURODAC, la Défenseure des droits conclut à un détournement de la finalité de ce fichier, au non-respect du règlement d'EURODAC quant à la limite d'âge et à la violation de l'intérêt supérieur et des droits des mineurs.**
685. **À cet égard, la Défenseure des droits conclut que la consultation d'une part, et la transmission de la consultation des fichiers VISABIO et EURODAC aux agents du conseil départemental des Alpes-Maritimes procédant à l'appréciation de minorité d'autre part, ainsi que la consignation des résultats de cette consultation, sont contraires aux cadres d'utilisation spécifiques de ces traitements et portent ainsi atteinte à l'intérêt supérieur des mineurs.**
686. **La Défenseure des droits conclut également à un détournement de finalité du FAED (*supra*).**
687. **La Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de faire cesser immédiatement ces pratiques.**

6.2.5. L'absence de prise en compte des documents d'état civil ou photocopies de documents d'état civil présentés par les personnes se déclarant MNA lors du contrôle de seconde ligne

688. Lors des vérifications sur place dans les Alpes-Maritimes, il a été constaté à plusieurs reprises que les documents d'état civil (originaux, photocopies ou photographies d'acte de naissance, de jugements supplétifs, d'extrait de registres d'état civil, etc.) n'étaient pas immédiatement pris en compte lors des interpellations ou par la PAF de Menton³⁵¹ dans le cadre du contrôle de seconde ligne, ce qui pouvait aboutir à la notification de refus d'entrée avec des années de naissance mentionnées différentes de celles apparaissant sur les documents d'état civil ou d'identité présentés par les mineurs. Cela a même été constaté lorsque ces documents sont envoyés en amont par les avocats des mineurs (*supra*) sollicitant l'accès à l'accueil provisoire d'urgence en se rendant à la gendarmerie de Breil-sur-Roya.
689. La DDPAF a indiqué au Défenseur des droits, le 11 avril 2023, ne pas prendre en compte les photographies de documents qui seraient présentées par les mineurs sur leur téléphone et faire prévaloir le résultat de la consultation du fichier VISABIO.

690. Le 22 mai 2023, la DDPAF a ajouté qu' « *un acte de naissance ne peut attester de la minorité que si un autre document atteste que l'identité indiquée sur l'acte de naissance correspond à l'individu que nous avons en face de nous. Dans le même sens, la photo ou la copie d'un passeport ou d'un autre document d'identité n'atteste pas de la minorité de son titulaire car il est impossible de vérifier que le document présenté n'est pas un faux. Enfin, la simple déclaration d'une date de naissance ne peut pas être prise en compte sans autre forme de preuve. L'objectif ici étant d'éviter de placer en foyer pour enfants des personnes adultes* ».
691. De telles pratiques ont déjà été constatées par le Défenseur des droits dans le cadre de saisines individuelles sur lesquelles la direction générale de la police nationale (DGPN) avait été interrogée. À titre d'exemple, il avait été saisi de la situation d'un MNA, ressortissant bangladais³⁵², ayant produit un acte de naissance prouvant sa minorité lors de son interpellation. Or, le refus d'entrée mentionnait une année de naissance modifiée, tel que l'avait constaté le tribunal administratif de Nice saisi en référé-liberté, qui avait ordonné la suspension de l'exécution du refus d'entrée et avait enjoint au préfet de lui remettre un sauf-conduit, afin que le mineur soit pris en charge par les services de protection de l'enfance³⁵³. Malgré l'ordonnance du tribunal, un second refus d'entrée lui avait été notifié. Le mineur avait pu ressaisir le tribunal, qui avait alors assorti sa mesure d'injonction d'une astreinte financière.
692. Le Défenseur des droits a également été saisi de la situation de deux MNA, qui avaient déclaré leur minorité lors de leur interpellation, mais qui ont pourtant été mis à l'abri à la PAF de Menton, avec les majeurs, et se sont vus notifier un refus d'entrée. Le juge des référés du tribunal administratif de Nice, saisi de la situation,³⁵⁴ a, là encore, constaté que « *l'autorité administrative ne [s'était] pas préoccupée des conditions dans lesquelles [il] serait pris en charge en Italie* », et qu' « *en agissant de la sorte, l'administration [n'avait] pas accompli les diligences nécessaires pour réunir les informations qu'elle devait, dans le cas d'un mineur, s'efforcer, dans la mesure du possible, de collecter avant de procéder à son éloignement forcé* ». Le Défenseur des droits a également été saisi de la situation d'un MNA, ressortissant guinéen, qui présentait un extrait du registre d'état civil guinéen et la copie d'un jugement supplétif, de deux MNA, présentant une copie d'acte de naissance, et d'un MNA, qui présentait un jugement supplétif, qui se sont tous vus notifier des refus d'entrée mentionnant des dates différentes de celles apparaissant sur les documents d'état civil présentés³⁵⁵.
693. Lors des vérifications sur place et dans le cadre de l'examen des procédures saisies, le Défenseur des droits a constaté que les fiches transmises au procureur de la République ou les procédures consignées par la PAF ne mentionnaient pas les documents présentés par les personnes se déclarant MNA³⁵⁶.
694. Or, l'intérêt supérieur de l'enfant comme les exigences fixées par la CIDE telle qu'interprétée par le Comité des droits de l'enfant imposent aux autorités de respecter le droit à l'identité des personnes se déclarant mineures et de prendre en considération tout début de preuve documentaire dans le processus de détermination de la minorité. À cet égard, il est également rappelé que la charge de la preuve ne repose pas uniquement sur celles-ci.
695. **Ainsi, en s'abstenant de prendre en considération les documents d'état civil présentés par les MNA, sans saisir les autorités étrangères compétentes, et en notifiant des refus d'entrée retenant une date de naissance différente de celle contenue dans les documents d'état civil présentés, la Défenseure des droits conclut**

à la violation, par les services de la PAF, du droit à l'identité de ces mineurs et à l'absence de prise en compte de leur intérêt supérieur.

6.2.6. Un processus de détermination de la minorité dérogatoire, sans aucune garantie procédurale, ni contrôle de l'autorité judiciaire, et ayant de lourdes conséquences

696. Dans le cadre de ses instructions dans les Hautes-Alpes et dans les Alpes-Maritimes, le Défenseur des droits a constaté que les procédures mises en place aboutissaient à la création *in concreto* d'un véritable processus de détermination de la minorité, dérogatoire au processus de droit commun prévu par le CASF.

6.2.6.1. *Le processus mis en place dans les Hautes-Alpes*

697. Tel que le relevait le Défenseur des droits dans une première note récapitulative, en 2022, la procédure suivant l'interpellation des personnes se déclarant MNA, diligentée au sein des locaux de la DIDPAF de Montgenèvre, consiste en une succession d'actes réalisés par les services de la PAF visant à établir la minorité ou la majorité de ces personnes. Qu'il s'agisse de l'examen des documents produits par l'intéressé, de l'examen de l'apparence physique ou la sollicitation des autorités italiennes, l'ensemble de ces actes visent à vérifier la déclaration de la personne se disant MNA.

698. Ceci est d'ailleurs confirmé par la note de service n°06/2019³⁵⁷, intitulée « *conduite à tenir strictement dans le cadre de procédure de non-admission* » du 14 février 2019. Elle indique « *lorsqu'un migrant démuné de document d'identité officiel avec photographie se déclare mineur, mais qu'il a l'apparence physique d'un majeur, cette particularité doit apparaître en procédure sous la forme suivante* « *X se disant ... né le ... identité non confirmée – apparence physique de majeur. Le formulaire de refus d'entrée est transmis aux policiers italiens de Bardonecchia. Lorsque ces derniers refusent de prendre en charge le migrant et en l'absence d'élément probant permettant d'établir sa majorité, il est remis aux services de protection de l'enfance du conseil départemental des Hautes-Alpes* ».

699. En 2022, le Défenseur des droits constatait déjà l'absence de prise en compte par les services de la PAF des documents d'état civil ne comportant pas de photographie. En 2023, il a été saisi d'une autre situation où le mineur disposait d'une photocopie de passeport dans son téléphone, qui n'a pas été prise en compte par les services de la PAF.

700. Concernant la prise en compte de l'apparence physique, critère subjectif comme le rappellent régulièrement les juridictions compétentes en la matière, si le préfet des Hautes-Alpes indique, dans un courrier du 31 mai 2023, que la mention « *apparence physique de personne majeure* » ne doit pas apparaître en procédure, force est de constater pourtant que cette consigne fait l'objet d'une note de service et que cette mention continue d'être inscrite sur les refus d'entrée.

701. La préfecture des Hautes-Alpes précise qu'une telle mention ne présente « *aucun intérêt dans le cadre de la non-admission, dans la mesure où les vérifications sont diligentées par les autorités italiennes* ». La réponse de la préfecture confirme l'intervention, dans ce processus, des forces de police italiennes, que le commandant de la PAF de Montgenèvre avait déjà mentionnée en 2022. Il avait en effet indiqué à la Défenseure des droits, lors de son déplacement, que les forces de police italiennes procédaient, dans les locaux de la DIDPAF, à des consultations de fichiers, sans préciser les fichiers concernés.

702. Après examen des procédures transmises au Défenseur des droits, une procédure de confirmation de minorité par les autorités italiennes fait apparaître un document qui est joint au refus d'entrée notifié à un MNA³⁵⁸ et qui est intitulé « *Information aux fins de la communication de la procédure verbale d'identification et déclaration ou élection de domicile selon les articles 349 et 161 du code de procédure pénale italien, information sur le droit de la défense selon les articles 369 et 369 bis du code de procédure pénale italien* ». En revanche, le Défenseur des droits constate que dans les procédures de contestation de minorité par les forces de police italiennes, aucun document italien n'est versé, seule la mention manuscrite « *reconnu majeur polizia* » apparaît sur les refus d'entrée³⁵⁹. Ce même constat est réalisé à la lecture des registres de 2022 et de 2023 du local de « *mise à l'abri* » : lorsqu'est mentionnée l'intervention des forces de police italiennes pour identifier la personne dans la colonne « observations », aucune source n'est donnée quant à la date de naissance attribuée³⁶⁰.
703. À l'issue de ce processus, et en se basant sur ces informations, la PAF prend une décision de refus d'entrée, dont le formulaire a été décrit précédemment (*supra*) et procède à l'éloignement de la personne se déclarant MNA vers l'Italie, ou considère la personne comme mineure et dans ce cas, contacte l'association B, afin que celle-ci vienne la récupérer pour qu'elle accède à l'accueil provisoire d'urgence.
704. L'ensemble de ces éléments démontrent que le processus mis en place vise bien à déterminer la minorité des personnes se déclarant MNA et qu'une décision est prise par la PAF de Montgenèvre. Le Défenseur des droits constate donc qu'il s'agit bien d'un processus de détermination de minorité qui aboutit à la prise d'une décision et que l'autorité décisionnaire est la PAF de Montgenèvre. Or, ce processus a de lourdes conséquences sur la situation de la personne se déclarant MNA puisqu'il s'agit de l'éloigner du territoire ou de lui permettre d'accéder à l'accueil provisoire d'urgence prévu à l'article L. 221-2-4 au titre du CASF, ce que confirme la préfecture des Hautes-Alpes dans sa réponse. Si la PAF estime que la personne n'est pas mineure, la décision est matérialisée par une décision de refus d'entrée qui lui est notifiée, contenant une date de naissance retenue par la PAF, sans précision des motifs l'ayant conduite à retenir celle-ci et/ou de la source de cette date de naissance.
705. Il convient de souligner que la préfecture, dans son courrier du 31 mai 2023, ne détaille pas les garanties procédurales dont bénéficient les personnes se déclarant MNA et qui se voient attribuer une date de naissance différente de la date déclarée. Cette dernière se contente d'indiquer qu'« *un refus d'entrée peut s'appliquer à une personne mineure comme à une personne majeure* ».
706. Les services du Défenseur des droits ont constaté lors de leur déplacement en février 2022, l'absence d'affichage au sein du local de « *mise à l'abri* » des coordonnées du tribunal pour enfants et de listes de coordonnées d'avocats. Le Défenseur des droits relève donc l'impossibilité pour les mineurs, qui ne reçoivent aucune information orale en ce sens et qui n'ont pas accès aux coordonnées précitées, de saisir le juge des enfants de leur situation. Ils n'ont pas davantage accès à l'assistance d'une association, celle-ci n'ayant pas accès aux locaux de « *mise à l'abri* » (*supra*).
707. Il apparaît en outre que les procédures relatives aux personnes se déclarant MNA et dont la minorité est contestée, transmises par la préfecture des Hautes-Alpes, sont constituées des refus d'entrée et, parfois, de procès-verbaux de mise à disposition, lorsqu'ils ont été interpellés par d'autres services que la PAF.

708. Si l'application des mesures de protection découlant des articles 375 et 390 du code civil à la situation de MNA présents aux frontières extérieures de l'UE a été reconnue par la Cour de cassation, étant rappelé « *qu'une zone d'attente n'est pas « une zone de non droit »* »³⁶¹, le Défenseur des droits ne saurait souscrire à la création d'une fiction juridique à la frontière intérieure franco-italienne, où les MNA sont présents physiquement sur le territoire français, mais à l'égard desquels les dispositions des articles 375 du code civil et du CASF relatives à l'évaluation de minorité et d'isolement sont écartées. C'est d'ailleurs le sens de l'arrêt de la CJUE du 21 septembre 2023 (*supra*).
709. En réponse sur ce point, le 5 mars 2024, le préfet des Hautes-Alpes indique que « *rien ne s'opposait à la prise en charge de personnes de disant mineures par les autorités italiennes qui les connaissent comme majeures puisque ces personnes sont réputées se trouver en Italie lorsqu'elles sont interpellées à la frontière* ». Le Défenseur des droits relève à nouveau la lecture erronée persistante des arrêts CJUE *Arib* et *ADDE* par la préfecture des Hautes-Alpes, lesquels soulignent pourtant que l'intéressé est considéré comme présent sur le territoire de l'État membre qui procède aux contrôles, en l'espèce la France (*supra*).
710. Il convient donc de constater que le processus mis en place par la PAF de Montgenèvre est un véritable processus de détermination de la minorité, à l'égard de MNA entrés sur l'espace Schengen et plus encore, présents sur le territoire national, au sein du poste de la PAF. Dans le cadre de cette procédure, l'autorité décisionnaire est bien la PAF de Montgenèvre. Ce processus s'inscrit dans un cadre manifestement inadapté à la situation des MNA (*supra* – « *mise à l'abri* ») et n'est assorti d'aucune garantie protectrice de leurs droits : pas de temps de répit, pas d'examen individuel approfondi de leur situation, absence de traçabilité des procédures, intervention d'une autorité étrangère consultant des traitements automatisés qui n'apparaissent pas systématiquement et intégralement dans la procédure, non-communication des pièces de procédures aux personnes, impossibilité pour le mineur de contester ces décisions par une voie de recours effective et suspensive, absence d'informations sur les droits, absence de notification d'une décision motivée en fait et en droit sur l'appréciation de minorité, absence de contrôle de l'autorité judiciaire.
711. **Pour l'ensemble de ces raisons, la Défenseure des droits conclut à une violation de l'intérêt supérieur et des droits des mineurs, dont le droit à l'identité et le droit à une protection, ainsi qu'à une violation des garanties de la directive retour par les services de la PAF de Montgenèvre et la préfecture des Hautes-Alpes.**
712. Tel que l'a rappelé le Comité des droits de l'enfant de l'ONU concernant le droit au respect de l'identité des personnes se déclarant mineures et le processus de détermination de la minorité, la charge de la preuve ne repose pas seulement sur celles-ci et le début de preuve documentaire produit doit être pris en considération. **Ainsi, la Défenseure des droits conclut qu'en s'abstenant de prendre en considération les documents d'état civil et/ou d'identité présentés par les MNA, sans saisir les autorités étrangères du pays ayant édicté le document, et en notifiant des refus d'entrée retenant une date de naissance différente de celle contenue dans les documents d'état civil présentés, les services de la PAF de Montgenèvre et la préfecture des Hautes-Alpes ont porté atteinte au droit à l'identité de ces mineurs et à leur intérêt supérieur.**
713. **La Défenseure des droits conclut par ailleurs que la consultation de bases de données étrangères, sans information du mineur ou traçabilité des bases de données interrogées sur lesquelles se fonde la PAF pour prendre une décision, ainsi**

que l'absence de consignation des résultats de cette consultation, ne respectent pas l'intérêt supérieur des mineurs et les garanties de la directive retour.

714. **La Défenseure des droits recommande à la PAF de Montgenèvre et au préfet des Hautes-Alpes de mettre fin, sans délai, aux pratiques décrites ci-dessus et d'orienter sans délai toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à la frontière franco-italienne vers le conseil départemental des Hautes-Alpes.**

6.2.6.2. *Le processus mis en place dans les Alpes-Maritimes*

715. Par un avenant n°1 relatif à l'appui à la décision d'admission sur le territoire des MNA daté du 16 mars 2021, complétant le protocole du 31 décembre 2019³⁶², complété par un avenant n°3 daté du 13 mars 2023³⁶³, un dispositif d'appréciation de la minorité en soutien à la décision des agents de la PAF de Menton a été mis en place.
716. Selon ces textes, les agents du conseil départemental des Alpes-Maritimes ont vocation à intervenir en appui, à la suite de l'interpellation de la personne, pendant le temps des vérifications de seconde ligne, avant admission sur le territoire national. Ainsi, ces avenants ont pour « *objectif de définir le cadre et les contours de [cette expérimentation] en vue d'une assistance à la détermination de la minorité de personnes étrangères se déclarant à la frontière mineures et isolées* ». L'avenant précise que les « *investigations préliminaires ainsi conduites par le département sont indépendantes et ne se substituent en aucune façon à la procédure d'évaluation réglementaire conformément à l'article R. 221-11 du CASF* ».
717. Selon l'avenant n°1, un garde-frontière réalise l'examen de situation. Ainsi, lorsque le ressortissant étranger lui « *apparaît mineur, sa situation est traitée conformément au protocole* » du 31 décembre 2019 ; lorsque « *la DDPAF a un doute sur l'état de minorité (...) des vérifications sont réalisées dans les bases de données à disposition de la DDPAF06* » ; « *si le doute persiste, le ressortissant étranger se déclarant MNA peut alors être orienté sur un entretien support d'appréciation de minorité* ». Les agents du conseil départemental « *sont formés aux entretiens d'évaluation de minorité et d'isolement* ». A l'issue de ces entretiens, « *une fiche synthétique est remplie et conclut à un avis de majorité, de doute ou de potentielle minorité* », puis est transmise aux agents de la PAF. Ces entretiens d'appréciation de minorité sont aujourd'hui réalisés 7 jours sur 7, jours fériés compris, de jour comme de nuit, entre 8h00 et 19h00 et 21h00 et 7h00³⁶⁴. Il est précisé que l'autorité décisionnaire demeure la PAF³⁶⁵, qui n'est pas tenue par l'appréciation du conseil départemental³⁶⁶.
718. Plusieurs notes de service rappellent aux agents de la PAF de Menton la nécessité d'établir un rapport administratif. Tel que le souligne la note de service n° 26/2021, ce rapport administratif expliquant les diligences effectuées par la PAF dans son appréciation de la minorité doit être rédigé et conservé en archive de la procédure de refus d'entrée, mais n'est pas « *remis aux migrants* ». Selon cette note, le rapport administratif sert principalement « *à fixer* » la date de naissance inscrite sur le refus d'entrée. « *Lorsqu'il ne sera pas possible d'établir une date de naissance (absence de document) mais que le migrant est manifestement majeur, vous indiquerez sur le refus d'entrée la mention suivante : « > date de la majorité au jour du contrôle »* ».
719. A l'issue de ce processus et après décision de la PAF, en cas de minorité établie selon celle-ci, une demande de recueil provisoire d'urgence est réalisée par le chef de poste et adressée au procureur de la République de Nice par courriel³⁶⁷. La trame du document

adressé au procureur de la République mentionne, de manière pré-remplie, que le contrôle réalisé s'inscrit dans le cadre de l'article 78-2 alinéa 8 du CPP³⁶⁸, et indique que l'intéressé « *en situation irrégulière sur le territoire français a toutes les apparences d'un jeune mineur isolé sur le territoire français* ».

720. Lors des vérifications sur place du Défenseur des droits, le conseil départemental a souligné que l'entretien réalisé n'était pas un entretien d'évaluation au sens des articles L. 221-2-4 et R. 221-11 et suivants du CASF, puisque, selon lui, les mineurs ne sont pas sur le territoire français. Il s'agit, selon celui-ci, d'un entretien « *d'appréciation de la minorité et de l'isolement* », mené par des « *appréciateurs* ».
721. Lors des vérifications sur place, le Défenseur des droits a constaté que les entretiens d'appréciation de minorité et d'isolement se déroulaient de jour comme de nuit, dans un bureau non insonorisé, et que certains mineurs faisaient l'objet d'un entretien quelques minutes après avoir été réveillés. À plusieurs reprises, ces jeunes personnes ont fait part de leur fatigue et ont indiqué qu'on venait de les réveiller. Dans sa réponse du 22 mai 2023, la DDPAF a indiqué qu'« *il est important que l'entretien d'appréciation de minorité soit effectué rapidement, quitte à réveiller la personne afin qu'une décision soit prise le plus rapidement possible afin de ne pas saturer l'espace de « mise à l'abri » intérieur* ».
722. Les entretiens d'appréciation, de jour comme de nuit, peuvent revêtir deux formes.
723. Le premier format consiste en un entretien « *court* », d'une dizaine de minutes, qui fera l'objet d'un compte-rendu nommé « *recueil* ». Il est notamment réalisé en cas de retour vers l'Italie (*infra*), en cas de flux important de MNA ne permettant pas de réaliser un entretien long ou en cas de minorité manifeste.
724. Le deuxième format possible est un entretien « *long* » d'une quinzaine de minutes, qui fera l'objet d'un compte-rendu nommé « *rapport d'appréciation de la minorité* ».
725. Lors de ces entretiens, le conseil départemental peut avoir recours à de l'interprétariat par téléphone, *via* ISM interprétariat.
726. Chaque entretien, court ou long, commence par une précision de l'appréciateur indiquant au mineur qu'il dépend de la protection de l'enfance et non de la police, puis il est demandé au mineur, s'il sait écrire, d'écrire sur une feuille ses nom, prénom et date de naissance. La même feuille est utilisée pour tous les mineurs qui écrivent ces informations les uns à la suite des autres. Cela permet aux appréciateurs de vérifier les orthographes des nom et prénom et ainsi de signaler les erreurs que pourrait contenir la procédure de la PAF, qui sont nombreuses, comme l'a constaté le Défenseur des droits lors des vérifications sur place et dans les procédures saisies auprès du conseil départemental et de la PAF.
727. Qu'il s'agisse des questions posées lors des entretiens courts ou longs, le Défenseur des droits a constaté que la trame suivie par les « *appréciateurs* » du conseil départemental³⁶⁹ correspond aux items retrouvés dans le cadre de l'évaluation de minorité et d'isolement prévue par le législateur au sein du CASF.
728. À l'instar des résultats des consultations de fichiers, il a été constaté que les conclusions des appréciateurs n'étaient pas communiquées aux mineurs, ni aucune copie de la procédure (compte-rendu d'entretien, photographie, relevés d'empreintes), même lorsque ces derniers en font la demande expressément à la fin de l'entretien. Le conseil départemental justifie ce point par le fait que le décisionnaire reste la PAF. De son côté, la DDPAF a indiqué que « *l'administration n'est légalement tenue à aucune obligation de communication de dossier lors de ces entretiens d'appréciation de minorité* ».

729. Les entretiens sont conclus par les appréciateurs qui indiquent aux jeunes qu'ils vont être conduits dans un foyer, où ils bénéficieront de repos, de repas, et qu'ils feront alors l'objet d'un autre entretien plus long, pour envisager l'aide qui peut leur être apportée.
730. À aucun moment des entretiens d'appréciation, ne sont précisés aux personnes les enjeux de l'entretien, la qualité de décisionnaire de la PAF et la possibilité, si la PAF ne reconnaît pas la personne mineure, de se voir notifier un refus d'entrée. Ainsi, ils ne sont pas mis en mesure de comprendre ce qui leur arrive, les enjeux, la procédure à laquelle ils sont soumis, ni la qualité de chaque interlocuteur.
731. À la fin de l'entretien, le compte-rendu d'entretien est immédiatement imprimé en trois exemplaires et signés par l'appréciateur. Il n'est relu ni par le jeune, ni par l'appréciateur.
732. À l'issue de ce processus, la PAF prend une décision de refus d'entrée, dont le formulaire a été décrit précédemment et procède au refoulement de la personne se déclarant MNA vers l'Italie, ou considère la personne comme mineure et dans ce cas, contacte l'association B, afin que celle-ci vienne la récupérer pour qu'elle accède à l'accueil provisoire d'urgence.
733. Lors des vérifications sur place, les services du Défenseur des droits ont constaté qu'aucune information sur la possibilité de saisir le juge des enfants, compétent en matière d'assistance éducative et donc de contentieux portant sur la minorité, n'était donnée aux mineurs, de la part de la PAF ou des agents du conseil départemental. La DDPAF a confirmé ce point et a justifié cela en indiquant qu' « *il n'y a aucun acte déclarant la personne mineure ou majeure, il ne peut donc pas y avoir de contentieux en la matière* »³⁷⁰. Le chef du SPAFT de Menton a indiqué que les mineurs conservent leurs téléphones, qu'ils peuvent donc entrer en contact avec la personne de leur choix et, dès lors, saisir le juge des enfants.
734. Or, qu'il s'agisse du protocole et avenants ou des notes de service de la PAF précitées, ces documents indiquent que le processus mis en place vise bien à déterminer la minorité des personnes se déclarant MNA et que la décision est prise par la PAF. Le Défenseur des droits constate donc qu'il s'agit bien d'un processus de détermination de minorité qui aboutit à la prise d'une décision, un acte déclarant la personne mineure ou majeure, qui a des conséquences sur la situation de celle-ci et sur la possibilité d'accéder à l'accueil provisoire d'urgence prévue à l'article L. 221-2-4 du CASF. Si la PAF estime que la personne n'est pas mineure, la décision est matérialisée par une décision de refus d'entrée notifiée à la personne se déclarant MNA, contenant une date de naissance retenue par la PAF, sans précision des motifs l'ayant conduit à retenir celle-ci.
735. Lors de la visite sur place, a été constatée, au surplus, l'absence d'affichages, au sein des locaux de la PAF, concernant les coordonnées du tribunal pour enfants et de listes de coordonnées d'avocats³⁷¹. Il apparaît donc impossible pour les personnes se disant mineures, qui ne reçoivent pas une information orale en ce sens et n'ont pas accès aux coordonnées précitées, de saisir le juge des enfants de leur situation. Ces derniers n'ont pas non plus accès à l'assistance d'une association, qui n'a pas accès aux locaux de « *mise à l'abri* » (*supra*).
736. Le conseil départemental comme la DDPAF justifient ce dispositif dérogatoire par le fait que la personne n'est pas rentrée sur le territoire, que cette expérimentation se fonde sur le RCFI et permet d'éviter que le dispositif de protection de l'enfance destiné aux mineurs en danger ne soit dévoyé.
737. Si l'application des mesures de protection découlant des articles 375 et 390 du code civil à la situation de MNA présents aux frontières extérieures de l'UE a été reconnue par la Cour

de cassation, étant rappelé « *qu'une zone d'attente n'est pas « une zone de non droit »* »³⁷², le Défenseur des droits ne saurait souscrire à la création d'une fiction juridique aux frontières intérieures, où les MNA sont présents physiquement sur le territoire français, mais à l'égard desquels les dispositions liées aux articles 375 du code civil et les dispositions du CASF relatives à l'évaluation de minorité et d'isolement sont écartées. C'est d'ailleurs le sens de l'arrêt de la CJUE du 21 septembre 2023 (*supra*).

738. Il convient donc de constater que le processus mis en place à titre expérimental est un véritable processus de détermination de la minorité, à l'égard de MNA entrés sur l'espace Schengen et plus encore, présents sur le territoire national, le poste de la PAF de Menton se trouvant sur le territoire national. Dans le cadre de cette procédure, le décisionnaire est la PAF. Ce processus s'inscrit dans un cadre manifestement inadapté à la situation des MNA (*supra* – « *mise à l'abri* ») et n'est assorti d'aucune garantie protectrice de leurs droits : pas de temps de répit, manque de traçabilité voire invisibilisation des procédures, non-communication des documents aux personnes, impossibilité pour le mineur de contester ces décisions par une voie de recours effective, absence d'informations sur les droits, informations issues d'une consultation irrégulière des fichiers transmises aux appréciateurs, absence de notification d'une décision motivée en fait et en droit sur l'appréciation de minorité, absence de contrôle de l'autorité judiciaire. De surcroît, les entretiens dits d'appréciation de minorité, supposés éclairer les agents de la PAF, sont réalisés dans des conditions inadaptées, de jour comme de nuit, qui ne permettent pas la réunion d'un faisceau d'indices objectifs.
739. Or, un tel entretien, en dehors de tout cadre juridique, ne saurait se substituer à l'évaluation de la situation de la personne se déclarant MNA prévue par le CASF, qui doit être conduite dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence³⁷³.
740. En outre, dans les Alpes-Maritimes, le mineur soumis à ce « premier entretien d'appréciation de minorité » qui accèdera alors à l'accueil provisoire d'urgence de droit commun se verra à nouveau soumis à une évaluation de minorité et d'isolement, en application, cette fois-ci, du cadre du droit commun du CASF.
741. **Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits conclut que le dispositif de détermination de la minorité mis en place dans les Alpes-Maritimes, dérogatoire et sans aucune garantie procédurale (aucun accès aux éléments de procédure, aucun accès à un avocat et à un juge des enfants), ni contrôle de l'autorité judiciaire, constitue une violation de l'intérêt supérieur et des droits des mineurs, et une violation des garanties de la directive retour.**
742. **La Défenseure des droits conclut que ce processus, en ce qu'il peut aboutir à un refoulement immédiat d'une personne se déclarant MNA, sans accès à la procédure et sans voies de recours constitue une violation du droit à une protection en tant que MNA garanti conventionnellement, à l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit au recours effectif.**
743. **La Défenseure des droits recommande à la PAF et au préfet des Alpes-Maritimes de mettre fin sans délai à ces pratiques, d'abroger le protocole expérimental conclut avec le département et d'orienter sans délai toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à la frontière franco-italienne vers le conseil départemental des Alpes-Maritimes.**
744. **La Défenseure des droits rappelle au ministre de l'intérieur et des outre-mer et aux préfetures frontalières que les dispositions du CASF relatives à la détermination**

de la minorité et de l'isolement s'appliquent à toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à un PPA ou à proximité d'une frontière intérieure.

745. Enfin, au regard de ces éléments, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Mettre fin sans délai aux pratiques décrites ci-dessous dans l'ensemble des départements frontaliers concernés par le RCFI ;
- Rappeler, par voie de circulaire ou d'instruction, à l'ensemble des préfetures et services interpellateurs concernés, l'impossibilité de se soustraire au cadre défini par le CASF et l'obligation d'orienter, sans délai, vers l'accueil provisoire d'urgence prévu par le CASF, toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée aux frontières intérieures, y compris à un PPA.

6.2.7. Les « retours Italie » : un dispositif conduisant à un refoulement « ping-pong » à la frontière intérieure franco-italienne dans les Alpes-Maritimes, accentuant la vulnérabilité des MNA

746. Il ressort d'une note de service n°031/2021 de la PAF de Menton du 6 octobre 2021 que *« tout migrant réacheminé par le poste de police italien de Pont-Saint-Louis qui ressort mineur sur les bases de données italiennes doit être considéré en état de minorité. Dans ce cas, la procédure [en cas de reconnaissance de minorité par la PAF] s'applique. À noter que les agents du conseil départemental réaliseront systématiquement un entretien avec ces migrants »*.

747. Dans ce cadre, ce n'est qu'à l'issue de ce retour que le procureur de la République sera avisé de la situation du mineur. La trame du document adressé au procureur mentionne, dans cette hypothèse, de manière pré-remplie, que le contrôle réalisé s'inscrit dans le cadre de l'article 78-2 alinéa 8 du CPP³⁷⁴, indique que l'intéressé *« en situation irrégulière sur le territoire français a fait l'objet d'une demande de réadmission en Italie : les autorités italiennes refusent de réadmettre cette personne sur leur territoire au motif qu'il serait mineur isolé étranger »*.

748. Lors des vérifications sur place, les services du Défenseur des droits ont ainsi constaté que les « retours Italie » mentionnés dans le film d'activité, ainsi que dans les documents du conseil départemental, concernaient des situations pour lesquelles des MNA ont d'abord été interpellés comme majeurs ou des situations de personnes s'étant déclarées MNA, qui ont été considérées non mineures par la PAF de Menton et se sont vues notifier un refus d'entrée, puis remises par les autorités italiennes car celles-ci retrouvent ces personnes enregistrées comme mineures dans leurs bases de données.

749. Les accords de Chambéry ne prévoient pas de possible réadmission pour les MNA. Un refus d'entrée ne peut leur être notifié. Les forces de l'ordre italiennes raccompagnent donc les mineurs concernés au poste de la PAF de Menton et transmettent la copie du relevé des fichiers italiens démontrant la signalisation en tant que mineurs. Les mineurs concernés sont alors placés dans le local de « mise à l'abri » intérieur de la PAF et font ensuite l'objet d'un « entretien d'appréciation court ».

750. La DDPAF a indiqué que *« le fait que les autorités italiennes retournent aux autorités françaises un individu parce qu'il est connu mineur en Italie ne signifie pas qu'il sera considéré mineur en France. En effet en cas de doute significatif il aura le bénéfice de la*

minorité et sera placé en foyer. Par contre, s'il est manifestement majeur, il pourra faire l'objet d'une retenue administrative ». Elle a indiqué également que « les documents italiens, notamment l'« identificazione biometrica », sont renseignés à l'arrivée de la personne sur le territoire italien. Il ne s'agit que d'informations déclaratives, les documents italiens n'ont donc pas de valeur supérieure par rapport à la procédure française et ne représentent en aucun cas des attestations de minorité ou des preuves de minorité »³⁷⁵. La DDPAF rappelle également que « beaucoup de personnes connues comme mineures en Italie se déclarent majeures en France pour pouvoir poursuivre leur parcours. La France n'est pas la destination finale de tous les étrangers remis au SPAFT Menton »³⁷⁶.

751. La Défenseure des droits relève à ce titre une contradiction entre les consignes diffusées aux agents de la PAF et celles de la DDPAF. Par ailleurs, elle observe que dans ce cas, la procédure de refus d'entrée, qui est une procédure appliquée à la frontière, pouvait être poursuivie par une RVDS, qui est une procédure appliquée lorsqu'une personne est interpellée sur le territoire. Cela illustre à nouveau le glissement entre des régimes juridiques différents (*supra*), pratiqué au niveau de la frontière intérieure. Cette pratique n'est pas résiduelle puisque selon les statistiques communiquées au Défenseur des droits dans le cadre de ses vérifications, le 13 avril 2023, 73 personnes avaient été placées en RVDS suite à un « retour Italie » depuis le début de l'année³⁷⁷.
752. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi de la situation d'un MNA interpellé au PPA de Saint-Ludovic par des effectifs de gendarmerie le 26 janvier 2023. Le mineur a déclaré sa minorité dès son interpellation et a pourtant fait l'objet d'un refus d'entrée suivi d'une OQTF sans délai. Interrogée, la DDPAF a expliqué que lors du contrôle de seconde ligne, le rapport administratif faisait mention de doutes sur sa minorité « *au regard de ses caractéristiques physiques et déclarations* », étant précisé que les déclarations verbales de l'intéressé n'ont pas été retranscrites. « *Il a été décidé de non-admettre [le jeune] sous l'identité de [X] à la date de majorité au jour du contrôle, soit le 26/01/2005* ». Ce dernier a fait l'objet d'une remise par la police italienne qui connaissait le mineur comme étant né le 7/12/2006. Le mineur a été présenté aux appréciateurs de minorité qui ont émis des doutes quant à sa minorité. À l'issue de cet entretien, ainsi que l'a confirmé la DDPAF, le jeune a été placé en RVDS, ses empreintes ont été relevées aux fins d'interrogation des fichiers Visabio, SBNA, EURODAC et FAED (résultat négatif pour l'ensemble des fichiers) et une obligation de quitter le territoire français sans délai lui a été notifiée.
753. Le Défenseur des droits relève que ces « retours Italie » traduisent le manque de garanties et le caractère expéditif des procédures décrites ci-dessus, la non-prise en compte des documents présentés par les mineurs³⁷⁸, et conduisent à invisibiliser ces jeunes vulnérables, qui se retrouvent à multiplier les tentatives de passages vers la France.
754. Par ailleurs, s'il n'appartient pas au Défenseur des droits de se prononcer sur les conditions d'accueil des MNA en Italie, il ressort des éléments notoirement connus par voie de presse ou d'observations associatives, que les adolescents faisant l'objet d'une décision de non-admission par les autorités françaises et renvoyés en Italie, dorment à Vintimille dans la rue, ou dans des squats ou des campements, en toute insécurité et dans des conditions déplorables, dans l'attente d'une nouvelle tentative de passage de la frontière³⁷⁹.
755. **Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits conclut à une violation de l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et à une violation, par l'État, de ses obligations de non-refoulement de mineurs aux frontières.**

6.2.8. La pratique de notification d'obligation de quitter le territoire français sans délai aux MNA interpellés à la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes, contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant

756. Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs situations de MNA interpellés à la frontière intérieure franco-italienne dans le département des Alpes-Maritimes qui se sont vus notifier des OQTF sans délai.
757. Tel que cela ressort des vérifications sur place et des instructions dans les Alpes-Maritimes, le Défenseur des droits a ainsi été saisi de la situation (*supra*) d'un MNA interpellé au PPA de Saint-Ludovic par des effectifs de gendarmerie le 26 janvier 2023. Le mineur a déclaré sa minorité dès son interpellation et a pourtant fait l'objet d'un refus d'entrée. À la suite de la remise par la police italienne du mineur aux forces de l'ordre françaises en raison de sa minorité, le jeune a été soumis à un entretien d'appréciation de minorité, puis a été placé en RVDS, ses empreintes ont été relevées aux fins d'interrogation des fichiers Visabio, SBNA, EURODAC et FAED (résultat négatif pour l'ensemble des fichiers) et une OQTF sans délai lui a été notifiée.
758. Ces situations perdurent comme le démontrent les dernières décisions du TA de Nice rendues en novembre 2023,³⁸⁰ annulant des arrêtés du préfet des Alpes-Maritimes, datés d'octobre 2023.
759. **Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits conclut à un détournement des différentes procédures, à une violation des exigences de transparence et d'équité des procédures, ainsi qu'à une violation de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant.**

6.2.9. Les MNA demandeurs d'asile – une entrave au droit d'asile

760. À l'instar des personnes majeures (*supra*) et de manière systémique, la question de la demande d'asile des MNA n'est pas examinée à la frontière intérieure franco-italienne.
761. Concernant la situation dans les Hautes-Alpes, le Défenseur des droits a constaté qu'aucune information relative au droit d'asile n'était délivrée aux MNA, alors que la nationalité de certains d'entre eux devrait nécessairement conduire les autorités à s'interroger sur leur potentielle qualité de demandeurs d'asile³⁸¹.
762. Le même constat a été réalisé dans les Alpes-Maritimes. Lors des vérifications sur place, le Défenseur des droits a constaté que la question de l'asile et de la potentielle qualité de demandeur d'asile des MNA n'était pas examinée, ni par les services de la PAF, ni par les agents du conseil départemental intervenant dans les locaux de la PAF. Aucune information sur leurs droits n'est donnée sur ce point aux MNA, malgré la nationalité de certains d'entre eux.
763. Le Défenseur des droits constate tout d'abord qu'aucune des notes de service des PAF de Menton et de Montgenèvre relatives à la prise en charge des mineurs, qui lui ont été communiquées, n'évoque cette question.
764. Si une affiche sur la demande d'asile des mineurs est pourtant présente au sein du bureau mis à disposition des agents du conseil départemental à la PAF de Menton, et visible par les mineurs, cette question n'est pas abordée dans le cadre des entretiens d'appréciation de minorité, malgré la nationalité de certains MNA.

765. Par ailleurs, s'il n'appartient pas au Défenseur des droits de se prononcer sur les conditions d'accueil des MNA demandeurs d'asile en Italie, il ressort des éléments relevés par les juridictions françaises des défaillances dans l'accueil des demandeurs d'asile en Italie³⁸².
766. **À l'instar des constats opérés concernant les personnes majeures, la Défenseure des droits conclut à une violation du droit d'asile des MNA demandeurs d'asile et du principe de non-refoulement.**
767. **La Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer et aux préfetures frontalières de mettre fin à ces pratiques et réitère ses recommandations précédentes concernant les personnes majeures, afin de mettre fin à toute entrave à la demande d'asile des MNA.**
768. **La Défenseure des droits rappelle en outre, s'agissant de personnes se déclarant MNA et demandeurs d'asile, l'obligation de les orienter sans délai vers le GUDA afin que les services de préfecture enregistrent les premiers éléments dans EURODAC et saisissent le procureur de la République d'une demande de désignation d'administrateur *ad hoc*. La Défenseure des droits souligne qu'un processus de détermination de minorité pendant en parallèle ne dédouane pas les services de ces obligations.**

6.3. L'impérieuse nécessité de se conformer aux exigences européennes et internationales afin de garantir le respect et la protection des droits des mineurs, accompagnants ou non accompagnés, aux frontières intérieures

769. Au regard des lourdes atteintes aux droits relevées sur un public particulièrement vulnérable, qui ont perduré durant plusieurs années aux frontières intérieures comme l'avaient relevé le CGLPL et la CNCDH, et au regard du régime juridique définitivement éclairé par l'arrêt *ADDE* et la décision du Conseil d'État, la Défenseure des droits appelle le gouvernement à modifier sans délai ses pratiques afin de se conformer au cadre juridique applicable en cas de RCFI.
770. À ce titre, la Défenseure des droits souligne tout d'abord qu'au regard des jurisprudences *Arib* et *ADDE*, les personnes interpellées aux frontières intérieures sur lesquelles ont été rétablis des contrôles, qu'il s'agisse d'interpellations au niveau du PPA (hypothèse *ADDE*) ou à proximité de la frontière (hypothèse *Arib*), sont considérées comme étant sur le territoire national, la Cour plaçant la notion de séjour au cœur de son raisonnement.
771. Au regard de la décision du Conseil d'État du 2 février 2024 précité et de l'accord bilatéral dit accord de Chambéry, la Défenseure des droits souligne également que cet accord ne prévoit pas la situation des MNA. En effet, l'article 5 de cet accord (*supra*) précise que peuvent être réadmis les ressortissants d'un État tiers ne remplissant pas ou plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables³⁸³.
772. Au regard des éléments précités, les personnes se déclarant MNA ne sont donc pas concernés par les accords de réadmission de Chambéry, tel que cela a été confirmé par les deux préfetures interrogées³⁸⁴. L'article 24³⁸⁵ précise quant à lui que les dispositions de l'accord ne portent pas atteinte aux obligations d'admission ou de réadmission des ressortissants étrangers résultant pour les Parties contractantes d'autres accords internationaux et ne font pas obstacle à l'application des dispositions des accords souscrits par les Parties contractantes dans le domaine de la protection des droits de l'homme.

773. Dès lors, les mineurs n'ayant pas l'obligation de détenir un titre de séjour³⁸⁶, la Défenseure des droits rappelle que toute personne se déclarant MNA sur le territoire national, y compris lorsqu'elle est interpellée aux frontières intérieures, au niveau d'un PPA³⁸⁷ ou hors PPA, ne saurait être soumise à une RVDS mais doit être orientée sans délai vers le conseil départemental territorialement compétent, afin que soit mis en place l'accueil provisoire d'urgence prévu par le CASF, un temps de répit et, le cas échéant, l'évaluation de minorité et d'isolement.
774. La Défenseure des droits recommande donc au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :
- Mettre fin aux pratiques constatées sans délai ;
 - Rappeler aux préfetures frontalières et services interpellateurs l'obligation d'orienter systématiquement et sans délai toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à un PPA ou à proximité d'une frontière intérieure, vers les conseils départementaux territorialement compétents afin que l'accueil provisoire d'urgence prévu par le CASF soit mis en place et dans ce cadre, qu'une évaluation de minorité et d'isolement soit diligentée ;
 - Rappeler, par voie de circulaire ou d'instruction, à l'ensemble des préfetures l'impossibilité de notifier des refus d'entrée ou des décisions de remise à l'encontre de personnes se déclarant MNA, qui n'auraient pas été évaluées dans le cadre prévu par le CASF et/ou en l'absence de décision de justice définitive statuant sur leur minorité.
775. La Défenseure des droits recommande par ailleurs au ministre de l'intérieur et des outre-mer et aux préfet des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes de mettre fin à la pratique consistant à notifier des OQTF sans délai aux MNA interpellés aux frontières intérieures (*supra*).
776. La Défenseure des droits leur recommande, en outre, de procéder, sans délai, à l'effacement des données enregistrées dans AGDREF en raison des OQTF notifiées à des personnes se déclarant MNA, après leur interpellation aux frontières intérieures, ce traitement automatisé pouvant être consulté dans le cadre de l'évaluation de minorité et d'isolement, et à l'effacement des données enregistrées dans tout autre traitement automatisé afférent.

777. **Eu égard aux constats dressés et aux conclusions formulées dans la présente décision, adoptée à l'issue d'une instruction contradictoire, la Défenseure des droits formule les recommandations suivantes, conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.**

Sur la délimitation par les autorités de la frontière franco-italienne dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

- [Le caractère imprécis des points de passage autorisés \(PPA\) et de la frontière franco-italienne](#)

778. **La Défenseure des droits conclut :**

- Que les PPA sur lesquels la France a réintroduit les contrôles à la frontière franco-italienne au titre du RCFI, dans les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes, sont imprécisément délimités ;
- Que la notification de zones de contrôles larges et imprécises par la France à la Commission européenne ne permet pas à celle-ci d'assurer un contrôle effectif et ne répond pas aux exigences de proportionnalité et de sécurité juridique garanties par le droit de l'UE ;
- Que cette imprécision conduit les services interpellateurs à faire une interprétation large et extensible des PPA, incompatible avec les exigences d'équité et de transparence qui découlent de la directive retour et qui déroge à l'exigence de sécurité juridique ;
- Que les procès-verbaux d'interpellation ne sont pas toujours fidèles à la réalité quant à l'indication du lieu précis de contrôle et d'interpellation, de sorte que la traçabilité de la procédure est rendue impossible. La Défenseure des droits rappelle à cet égard que toute interpellation de personnes doit être entourée de garanties procédurales. Un document doit ainsi être établi à chaque interpellation et indiquer le lieu précis d'interpellation. Cette garantie doit également s'appliquer lorsque cette interpellation est réalisée par des garde-frontières, pour permettre, d'une part, à la PAF de vérifier que l'interpellation a bien eu lieu dans une zone autorisée, et d'autre part, à la personne interpellée d'exercer utilement ses droits.

779. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Faire cesser les pratiques ainsi constatées ;
- Établir une liste de PPA précisément délimités, de transmettre les coordonnées géographiques de ces lieux à la Commission européenne et de la publier à l'échelle nationale par le biais du Journal officiel ;
- Rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à l'ensemble des forces interpellatrices que les contrôles et interpellations réalisés dans le cadre du RCFI ne peuvent avoir lieu en dehors des PPA situés sur le territoire français ;
- Demander aux préfetures, aux services de la PAF et à l'ensemble des forces interpellatrices d'établir systématiquement des procès-verbaux d'interpellation, dont

l'économie générale permette de renseigner systématiquement le lieu précis de l'interpellation et que ce lieu soit indiqué sous forme de coordonnées géographiques.

- [Le caractère illégal de l'extension de la frontière intérieure franco-italienne et des PPA par le détournement de contrôles prévus à l'article 78-2 du code de procédure pénale \(CPP\)](#)

780. La Défenseure des droits conclut :

- Que l'utilisation combinée dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes, de deux régimes de contrôles aux frontières, l'un fondé sur le RCFI, l'autre sur l'article 78-2 du CPP alinéa 9, n'est pas conforme à leurs finalités initiales. Dès lors, les pratiques, communes aux deux départements, qui permettent d'étendre la zone de RCFI pour conduire des contrôles systématiques et sans limitation de durée sur un territoire pourtant couvert par l'article 78-2 du CPP alinéa 9, ne paraissent ni conformes au droit de l'UE et aux obligations de la France de notifier avec précision les tronçons de frontières sur lesquels sont rétablis des contrôles, ni conformes au droit pénal, qui est d'interprétation stricte ;
- Que l'utilisation combinée de ces deux régimes de contrôles soulève de graves difficultés quant aux exigences de régularité, de transparence et d'équité des procédures. En effet, eu égard à ce qui a été constaté à la PAF de Menton, il apparaît que la fiche de mise à disposition mentionne exclusivement le CFS comme fondement des contrôles et interpellations, alors que le fondement réel de l'interpellation est l'article 78-2 du CPP. À Montgenèvre, certains procès-verbaux d'interpellation examinés faisaient mention à la fois de l'article 78-2 du CPP et du CFS comme fondements du contrôle opéré, ce qui n'est pas compatible. Ainsi, la seule lecture des procédures, notamment la fiche de mise à disposition, ne permet pas de connaître avec certitude le fondement juridique de l'interpellation, ni son lieu exact. Dans ces circonstances, comme indiqué précédemment, il est impossible, d'une part, pour la personne interpellée de contester la légalité du contrôle, d'autre part, pour l'autorité hiérarchique, d'exercer sa mission de contrôle des pratiques. Le contrôle de l'autorité juridictionnelle, si elle a pu être saisie, est également entravé et le principe de la sécurité juridique n'est pas garanti aux personnes interpellées ;
- Que l'extension de la zone de contrôles aux frontières à celle des 20 kms en deçà de la frontière, dans le cadre du RCFI pourtant limité aux PPA, constitue un détournement de l'article 78-2 du CPP. Elle conclut ainsi au non-respect par la France du droit de l'UE, du CPP et du CESEDA eu égard aux contrôles et interpellations en dehors des PPA. De telles pratiques portent atteinte aux droits des personnes interpellées.

781. Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer :

- De faire cesser les pratiques ainsi constatées dans les deux départements ;
- De rappeler par voie d'instruction aux préfetures, à l'ensemble des forces interpellatrices et aux services concernés, le cadre juridique dans lequel les différents types de contrôles peuvent être mobilisés aux abords d'une frontière intérieure, et notamment que :
 - Les contrôles fondés sur le CFS sont exclusifs de ceux opérés sur le fondement de l'article 78-2 du CPP ;
 - Les contrôles effectués sur le territoire, en vertu de l'article 78-2 du CPP, ne peuvent pas conduire à l'établissement d'un refus d'entrée et, conformément à la décision du

Conseil d'État du 2 février 2024, tout contrôle réalisé en dehors d'un PPA ne peut donner lieu à l'établissement d'un refus d'entrée ;

- Les contrôles effectués sur le fondement de l'article 78-2 du CPP alinéa 9 doivent nécessairement être suivis d'une procédure dite « territoire » ;
 - Les contrôles effectués aux PPA, en vertu des articles 14 et 32 du CFS, doivent conduire à l'établissement d'une décision de retour (OQTF) ou bien d'une décision de remise, conformément aux accords bilatéraux de réadmission, accompagnée ou non d'un refus d'entrée ;
- De veiller à garantir à l'ensemble des forces interpellatrices mobilisées dans le cadre du RCFI, l'accès à une formation dédiée, afin d'assurer la bonne mise en œuvre de ce cadre juridique ;
 - Qu'un procès-verbal d'interpellation type soit établi pour l'ensemble des PPA, mentionnant la date, l'heure et le lieu précis d'interpellation (coordonnées géographiques ainsi que la mention du nom du PPA si le lieu d'interpellation est un PPA) et permettant de viser le fondement textuel du contrôle, qui ne peut être à la fois basé sur le CFS et sur le CPP.

782. **La Défenseure des droits recommande également** aux services de la police aux frontières :

- De rappeler, par la diffusion de notes de service, qu'un contrôle du droit au séjour, conformément aux articles L. 812-1 et L. 812-2 du CESEDA, ne peut être effectué qu'en présence d'éléments permettant de déduire l'extranéité de la personne contrôlée ; que ces éléments doivent être objectivés notamment sur le procès-verbal d'interpellation dans une rubrique obligatoirement remplie « *éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé [qui sont] de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger* ».

Sur les contrôles discriminatoires et les palpations de sécurité systématiques et répétées lors de l'interpellation des personnes à Menton

- [Les contrôles des passages au PPA de la gare de Menton-Garavan](#)

783. **La Défenseure des droits conclut :**

- Que la règle de systématisme des contrôles des passagers des trains, indiquée par la PAF, n'est pas appliquée en pratique par les forces de sécurité au PPA de la gare de Menton-Garavan, eu égard aux constats dressés et en l'absence de réponse de la DLPAJ et de la préfecture des Alpes-Maritimes à la note des 9 et 10 novembre 2023 ;
- En application du principe de l'aménagement de la charge de la preuve, et en l'absence d'éléments de réponse des autorités démontrant l'absence de différence de traitement des personnes contrôlées lors des observations du 12 avril 2023 ou, à défaut, l'existence d'éléments objectifs la justifiant, que les constats opérés lors de la seconde observation font apparaître des contrôles discriminatoires, fondés sur des caractéristiques physiques associés à une origine réelle ou supposée ;
- À l'absence d'encadrement des contrôles en raison de l'absence d'instructions adressées aux services interpellateurs (notes de service ou autres), visant notamment à garantir le respect du principe de non-discrimination.

784. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Garantir l'absence de discrimination dans les contrôles opérés dans le cadre du RCFI ;
- Mettre en place un encadrement hiérarchique et opérationnel de la pratique des contrôles opérés dans le cadre du RCFI, afin de garantir l'absence de discrimination ;
- Renforcer les modules dédiés aux contrôles opérés dans le cadre du RCFI dans les formations initiales et continues des forces de l'ordre appelées à faire ce type d'opération (y intégrer des modules pratiques sur l'identification et l'interdiction des comportements discriminatoires), en veillant à ce qu'ils soient effectivement suivis et que la hiérarchie en soit partie prenante.

- [Les palpations de sécurité systématiques et répétées à plusieurs étapes de la procédure](#)

785. **La Défenseure des droits conclut :**

- **S'agissant des palpations de sécurité des passagers du train avant le transfert au poste de la PAF de Menton**, que ces mesures sont systématiquement réalisées sur le parking de la gare de Menton-Garavan, à la vue du public, y compris sur les MNA et en l'absence de considération objective laissant présumer la dangerosité potentielle de la personne interpellée. Elle conclut à un manquement des agents de la PAF de Menton aux obligations déontologiques résultant des articles R. 434-16 et 434-10 du CSI ;
- **S'agissant des palpations de sécurité des mineurs au poste de la PAF de Menton**, que les consignes de la PAF de Menton ne sont pas adaptées et que les modalités de palpation de sécurité appliquées aux mineurs ne respectent pas le cadre légal de l'article R. 434-16 du CSI ;

786. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Mettre fin aux pratiques illégales de palpations de sécurité, telles que constatées, et de rappeler les textes précités aux effectifs de la PAF de Menton ;
- Modifier en conséquence la ou les consigne(s) de service de la PAF de Menton sur les conditions de recours à la palpation de sécurité, y compris à l'égard des personnes mineures auxquelles une attention particulière doit être accordée en raison de leur vulnérabilité ;
- Formaliser une doctrine d'emploi relative aux conditions du recours aux palpations de sécurité.

Sur l'absence de respect de la directive retour dans les procédures appliquées de l'interpellation à la décision

- [L'absence d'examen des situations individuelles](#)

787. **La Défenseure des droits conclut :**

- Que les pratiques constatées dans les deux départements ne sont pas respectueuses des droits des personnes tels que garantis par la directive retour, en ce qu'aucun examen

rigoureux des situations individuelles n'est réalisé avant l'édition de la décision d'éloignement ;

- Au non-respect de l'exigence de transparence posée par le droit de l'UE, en raison notamment de l'absence d'établissement systématique de procès-verbal d'interpellation et de l'absence de consignation des documents présentés par les personnes interpellées à leur procédure ;
- Au non-respect de l'article R. 434-5 du CSI aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec fidélité et précision, ainsi qu'au non-respect de l'article R. 434-25 du CSI par l'autorité hiérarchique de ces deux départements, qui doit veiller à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.

788. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Mettre fin aux pratiques ainsi constatées ;
- Mettre en place, par la voie d'instructions, et conformément au droit de l'UE et notamment à la directive retour, une procédure équitable et transparente, impliquant la conduite systématique, dans une langue comprise par la personne, d'un entretien en vue de l'examen individuel de sa situation, avant toute décision prise à son égard, en particulier avant toute décision de retour ou toute mesure préparatoire à l'éloignement (décision de remise accompagnée ou non d'un refus d'entrée), ainsi que le rattachement et la consignation à la procédure des documents présentés par la personne.

▪ [L'analyse documentaire à la PAF de Menton](#)

789. **La Défenseure des droits conclut que** les pratiques d'analyses documentaires constatées dans les Alpes-Maritimes ne sont pas respectueuses des droits des personnes, des garanties prévues par la directive retour et de l'article R. 434-5 du CSI aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec fidélité et précision, ni de l'article R. 434-25 du même code, selon lequel l'autorité hiérarchique veille à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.

790. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Mettre fin aux pratiques ainsi constatées ;
- Veiller à ce que les services de la PAF établissent systématiquement un rapport d'analyse documentaire, contenant notamment la copie du document analysé, l'annexent à la procédure et numérisent l'intégralité de celle-ci ;
- Rappeler aux services de la PAF et aux forces interpellatrices qu'une analyse documentaire ne peut être menée par téléphone, l'agent expert devant être en possession du document litigieux pour procéder à cette analyse.

▪ [La consultation irrégulière et le détournement des finalités de certains fichiers](#)

791. **La Défenseure des droits conclut :**

- À un détournement de finalité du traitement EURODAC, le recours à celui-ci ne s'inscrivant pas dans le cadre de l'examen de la qualité de demandeur d'asile, ni dans le cadre

particulier et soumis à conditions d'un recours spécialement motivé en matière répressive, le règlement EURODAC ne faisant aucunement mention des frontières intérieures ;

- À un détournement de finalité du FPR, en ce qu'il est consulté sans motivation spécifique dans le cadre de procédures de refus d'entrée faisant suite à une interpellation à la frontière intérieure, ainsi qu'à l'absence de traçabilité des consultations du fichier. Elle conclut en outre que ces pratiques ne respectent pas les exigences de loyauté, de transparence et d'équité des procédures posées par la directive retour ;
- À la consultation de fichiers par des agents non habilités, en l'absence de transmission de la copie des habilitations des agents à consulter des traitements automatisés de données à caractère personnel par la DDPAF des Alpes-Maritimes, et ce malgré plusieurs demandes ;
- Que les pratiques observées constituent une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des étrangers non admis, ainsi qu'un manquement déontologique au titre de l'article R. 434-21 du CSI.

792. Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Faire cesser les pratiques ainsi constatées.
- Rappeler aux préfetures, aux services de la PAF, ainsi qu'à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instructions, que :
 - Les règles de consultation et les finalités des traitements automatisés (FAED, EURODAC, etc.) doivent être respectées et que tout détournement de finalité doit être sanctionné ;
 - Les procès-verbaux de placement en RVDS, de fin de retenue ou d'audition doivent faire mention de l'ensemble des diligences accomplies, et notamment des demandes spécialement motivées de recours aux traitements automatisés, le cas échéant de l'autorisation expresse de l'autorité judiciaire, et détailler les traitements automatisés consultés ou alimentés ;
 - Les procès-verbaux de consultation des fichiers doivent systématiquement être établis et annexés aux procédures ;
 - Les agents qui n'y sont pas habilités personnellement ne peuvent ni consulter, ni alimenter les fichiers ;
 - Les codes d'accès des agents habilités à consulter les fichiers ne doivent pas être affichés dans la salle de consultation, de sorte que chaque agent, même non-habilité, pourrait y accéder.

Sur l'établissement et la motivation des refus d'entrée délivrés aux personnes interpellées à la frontière intérieure :

793. La Défenseure des droits conclut :

- Que la motivation des refus d'entrée établis par la DIDPAF de Montgenève et la PAF de Menton au moyen du formulaire uniforme « Schengen » adapté est stéréotypée et parfois insuffisante. Cela constitue une violation de l'article 12 de la directive retour et du principe général de bonne administration prévu par le droit de l'UE ;

- Que les pratiques constatées dans les Hautes-Alpes et dans les Alpes-Maritimes ne sont pas respectueuses des droits des personnes et de l'article R. 434-5 du CSI, aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec précision, ainsi que de l'article R. 434-25, selon lequel l'autorité hiérarchique veille à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter ;
- Que les procédures d'établissement des refus d'entrée dans le département des Alpes-Maritimes ne respectent pas les exigences de la directive retour qui imposent une motivation en fait et droit des décisions de retour, d'interdiction d'entrée ainsi que des décisions d'éloignement ;
- Que les 12 refus d'entrée délivrés aux ressortissants de l'UE motivés sur le fondement I dans le département des Hautes-Alpes, édictés par la DDPAF de Montgenèvre, ont porté atteinte au droit à la libre-circulation de ces ressortissants européens et n'ont pas respecté les garanties prévues par les directives 2004/38 et 2008/115, en l'absence de tout élément justifiant la menace à l'ordre public, à la sécurité intérieure ou à la santé publique que pouvaient représenter ces personnes ;
- À un détournement de la procédure de RCFI aux fins de contrôle de l'immigration irrégulière sur son territoire, constatant que la majorité des refus d'entrée opposés dans ces deux départements le sont pour motif A (absence de documents de voyage ou de séjour), ce qui ne correspond pas aux motifs de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures transmis par la France à la Commission européenne pour les périodes considérées.

794. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Faire cesser les pratiques ainsi constatées ;
- Rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, que les refus d'entrée, de même que les décisions d'éloignement ou de remise, doivent être motivés en fait et en droit.

Sur la notification des refus d'entrée et le droit à l'interprétariat

795. **La Défenseure des droits conclut :**

- À la violation, dans le département des Alpes-Maritimes et des Hautes-Alpes, de l'obligation de notification des décisions et des droits des personnes, dans une langue comprise par celles-ci ;
- Que l'absence de recours systématique, dans ces deux départements, à l'interprétariat pour les personnes non francophones porte non seulement atteinte aux garanties procédurales attachées aux refus d'entrée prévues par le CESEDA, mais également aux garanties procédurales entourant les décisions de retour, prescrites à l'article 12 de la directive retour ;
- Que le recours à des modalités d'interprétariat non prévues par les textes ne respecte ni le CESEDA, ni les garanties procédurales entourant les décisions de retour, prescrites à l'article 12 de la directive retour ;
- Que le non-respect des obligations de traduction des droits consacrées par le CESEDA et la directive retour est de nature à entraver l'exercice effectif de ces droits ;

- Au non-respect de l'article R. 434-25 du CSI en vertu duquel l'autorité hiérarchique doit veiller à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.
796. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :
- Rappeler aux services de la PAF que l'exercice du droit à l'interprétariat ne peut être conditionné au budget alloué par la préfecture ;
 - Veiller à ce que les préfectures soient dotées d'un budget suffisant pour leur permettre d'assurer le bon respect de leur obligation d'interprétariat et, étant précisé que le manque de budget ne saurait être invoqué comme un motif légitime pour manquer à cette obligation ;
 - Rappeler aux préfectures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, que les agents de police doivent recourir systématiquement à un service professionnel d'interprétariat dès lors que la personne ne comprend pas le français ou qu'il y a un doute à cet égard ;
 - Enjoindre aux préfectures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, de tenir un registre de recours à l'interprétariat ;
 - Enjoindre aux préfectures et aux services de la PAF, par voie d'instruction et de note de service, de consigner la procédure précise à suivre par les agents pour déterminer si une personne comprend ou sait lire le français, ou tout autre langue, et s'il est nécessaire de recourir à l'interprétariat.

Sur l'absence de voies de recours effectives pour les personnes interpellées et éloignées vers l'Italie sur la seule base du refus d'entrée et la non-conformité au droit de l'UE

797. **La Défenseure des droits conclut** que le droit de l'UE n'est pas respecté, en ce que les personnes qui font l'objet d'un refus d'entrée ne disposent pas de voie de recours effective contre cette décision.

Sur la non-conformité au droit de l'UE des refus d'entrée notifiés sans aucune décision de remise dans les départements Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes

798. **La Défenseure des droits conclut**, au regard des décisions de la CJUE et du Conseil d'État, que les refus d'entrée prononcés à la frontière intérieure, dans les Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes – selon les pratiques constatées par le Défenseur des droits dans la présente décision – sont illégaux, en ce qu'ils ne respectent pas le droit de l'UE, les refus d'entrée n'étant pas accompagnés d'une décision de remise.

Sur l'exécution de l'éloignement vers l'Italie sur la seule base du refus d'entrée dans les Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes

799. **La Défenseure des droits conclut** :

- Que l'éloignement d'une personne interpellée à la frontière intérieure, à un PPA ou à proximité de celui-ci sur la seule base d'un refus d'entrée, alors que cette décision doit être réservée, en cas de RCFI, aux décisions de remise, n'est pas conforme à la directive retour, telle qu'interprétée par la CJUE et le Conseil d'État. Dès lors, elle conduit à un détournement, à la frontière franco-italienne, de la procédure de refus d'entrée aux fins de refoulement des personnes entrées en situation irrégulière sur le territoire français, sans mise en œuvre des garanties attachées aux droits des personnes.
800. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de faire cesser sans délai ces pratiques et de rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, que si des refus d'entrée sont notifiés à une frontière intérieure, ils doivent nécessairement être assortis d'une décision de remise prise sur le fondement d'un accord de réadmission antérieur à la directive retour.

Sur la nécessaire mise en conformité de la procédure conduisant à l'éloignement, et de la mesure d'éloignement elle-même, au droit de l'UE

801. **La Défenseure des droits rappelle :**

- Comme l'indique le Conseil d'État, que le seul cadre à droit constant permettant de retenir une personne, contrôlée à un PPA dans le cadre du RCFI, dans l'incapacité de justifier de son droit à circuler ou séjourner sur le territoire national, est la retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS) prévue aux articles L. 813-1 et L. 813-3 du CESEDA ;
- Que la RVDS n'est pas applicable aux MNA et demandeurs d'asile ;
- Concernant la RVDS en particulier :
 - Que pour toute consultation du FAED afin de vérifier l'identité d'une personne en RVDS ou son droit au séjour, l'agent habilité doit solliciter l'autorisation du procureur de la République. La Défenseure des droits souligne à ce titre que l'autorisation de consultation donnée par le procureur ne peut être générale et permanente. Elle doit être spécifique à chaque dossier et consultation. **La Défenseure des droits recommande donc** au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au DGPN et aux préfets des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes de rappeler à leurs services l'obligation de solliciter auprès du procureur une autorisation expresse de consulter le FAED pour la situation individuelle examinée. La Défenseure des droits rappelle également que cette demande d'autorisation doit être expressément et précisément motivée afin de mettre l'autorité judiciaire en mesure de contrôler le respect des conditions de consultation ;
 - Que sont obligatoires l'établissement et la notification d'une décision de placement en retenue, d'un procès-verbal d'audition, et un procès-verbal de fin de la mesure de retenue ;
 - Que la notification de la décision de placement en retenue doit être conforme aux garanties procédurales énumérées aux articles L. 813-5 à L. 813-7 du CESEDA, notamment en matière d'interprétariat ;
 - L'obligation de remise systématique d'une copie du procès-verbal de fin de la retenue à la personne qui en a fait l'objet ;

- L'importance de conduire un véritable examen de la situation individuelle de la personne, dans le cadre de la retenue, le cas échéant, par l'intermédiaire d'un interprète si la personne ne comprend ou ne parle pas le français.

802. Dès lors, concernant les demandes de réadmission, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer :

- De rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, que les demandes de réadmission doivent se conformer aux formulaires types annexés aux accords bilatéraux (exemple, celui annexé à l'accord de Chambéry) ;
- De rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, la nécessité de notifier à l'écrit et à l'oral, aux personnes interpellées en situation irrégulière à un PPA et placées en RVDS, leur droit de présenter des observations avant l'édiction d'une décision de remise, conformément au principe général du droit de l'UE d'être entendu avant l'édiction de toute décision défavorable, et de préciser l'importance de transmettre immédiatement à l'autorité préfectorale les observations présentées le cas échéant ;
- D'initier une modification du CESEDA afin de prévoir que la procédure contradictoire prévue par l'article L. 722-10 du CESEDA en matière de remise soit également mise en œuvre, conformément au principe général du droit de l'UE, préalablement à l'édiction de la décision de remise, de prévoir la transmission de ces observations à l'autorité préfectorale, et en cas d'observations présentées postérieurement à l'édiction de la décision de remise, de prévoir la suspension de l'exécution d'office de la mesure de remise le temps que l'autorité préfectorale réexamine sa décision à l'aune des observations ;
- D'établir, par voie réglementaire, une décision de remise type, comportant l'ensemble des mentions obligatoires et permettant une motivation en fait et en droit ;
- De rappeler aux préfetures, aux services de la PAF et à toutes les forces interpellatrices, par voie d'instruction, qu'une copie de la demande de réadmission transmise par la France au pays membre frontalier, en vertu d'un accord bilatéral, ainsi que la réponse du pays membre, doivent être transmises systématiquement avec la décision de remise, à la personne faisant l'objet d'une telle réadmission ;
- De rappeler aux préfets les garanties de la directive retour éclairées par la jurisprudence de la CJUE qui précise que la rétention ne peut intervenir qu'en dernier recours et après une réponse graduée utilisant les mesures alternatives à la rétention.

Sur le manque de précision et de rigueur dans la tenue du film d'activité de la PAF de Menton

803. La Défenseure des droits conclut au non-respect de l'article R. 434-5 du CSI aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec fidélité et précision, ainsi qu'au non-respect de l'article R. 434-25 du CSI par l'autorité hiérarchique qui doit veiller à ce que les mesures visant à garantir le respect des procédures et des droits des personnes soient bien mises en œuvre par ceux qui sont en charge de les exécuter.

Sur la privation de liberté des personnes interpellées placées dans des espaces dits de « mise à l’abri »

804. La Défenseure des droits conclut :

- Que le placement de ressortissants étrangers interceptés à la frontière intérieure au sein de locaux présentés par les autorités comme une « mise à l’abri » à la PAF de Menton et de Montgenèvre, constitue une mesure privative de liberté au sens de l’article 5 de la CESDHLF. Ces conclusions rejoignent les précédents constats du CGLPL, de la CNCDH et du Comité de prévention contre la torture du Conseil de l’Europe ;
- Que le placement pendant plusieurs heures, voire pendant toute une nuit, dans les zones de « mise à l’abri », de personnes interpellées à la frontière intérieure, que ce soit au niveau d’un PPA ou en dehors des PPA, et faisant l’objet d’un refus d’entrée à la PAF de Menton et de Montgenèvre, est une mesure privative de liberté contraire à l’article 5 de la CESDHLF. Cette mesure privative de liberté est également contraire à la directive retour ;
- Au caractère arbitraire de la mesure privative de liberté eu égard à l’absence de fondement légal de celle-ci, du caractère excessif de sa durée – laquelle peut aller de plusieurs heures à une nuit entière – au regard de l’objectif poursuivi de réacheminement vers l’Italie, de l’absence de garanties et de droits afférant à la privation de liberté, tels que le droit d’être dûment informé de la mesure, d’être assisté d’un avocat et de disposer d’un recours devant le juge compétent pour examiner la légalité de la privation de liberté et ordonner la remise en liberté, de la vulnérabilité liée au statut de personnes telles que les demandeurs d’asile et les mineurs, et des conditions d’enfermement constatées ;
- Que les conditions d’enfermement, pendant plusieurs heures voire pendant une nuit entière, au sein des locaux de « mise à l’abri » de Menton et de Montgenèvre sont indignes et constituent un traitement contraire à l’article 3 de la CESDHLF.

805. Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l’intérieur et des outre-mer de :

- Mettre fin, dans les plus brefs délais, aux pratiques de privation de liberté des personnes interpellées à la frontière franco-italienne, contraires à l’article 5 de la CESDHLF, la directive retour et la décision du Conseil d’État du 2 février 2024 ;
- S’assurer de l’application, dans les plus brefs délais, de la directive retour, et de rappeler le cadre juridique dans lequel peut intervenir une mesure privative de liberté, conformément aux décisions de la CJUE et du Conseil d’État ;
- Garantir que celle-ci soit mise en œuvre dans des conditions respectueuses de la dignité des personnes, dans l’hypothèse où il est fait recours à une mesure privative de liberté, dans un cadre légalement défini.

Sur les atteintes aux droits des demandeurs d’asile

806. La Défenseure des droits conclut :

- À une entrave grave, généralisée et durable portée à l’accès à la procédure d’asile à la frontière franco-italienne, en raison :
 - d’un manquement assumé de l’État à ses obligations, d’une part, de donner aux agents interpellateurs et garde-frontières en charge des contrôles opérés sur cette zone des

instructions en vue de l'information des personnes interpellées sur les droits qu'elles sont susceptibles d'exercer en matière d'asile et, d'autre part, de garantir à ces mêmes agents l'accès aux informations pertinentes ainsi qu'à une formation adéquate pour leur permettre d'identifier et traiter les demandes d'asile qu'ils sont susceptibles de recevoir ;

- d'un manquement répété et quasi-systématique des forces de police à leur obligation de recueil et de transmission à brefs délais des demandes d'asile qui leur sont présentées.
- Que ces entraves sont contraires à l'obligation qui incombe à la France de contribuer à l'accès effectif à la procédure d'asile sur le territoire de l'UE ;
- Que cette pratique illégale est pleinement avalisée par la hiérarchie des forces de police ainsi que par l'autorité préfectorale, pourtant en charge de garantir un accès effectif à la procédure d'asile sur son territoire ;
- Que les autorités préfectorales en cause, en s'abstenant de prendre toute mesure nécessaire pour organiser, sur leurs territoires, l'enregistrement des demandes d'asile reçues par des autorités non compétentes pour les enregistrer, y compris en avalisant les pratiques constatées, ont également manqué à leurs obligations, portant gravement atteinte au droit d'asile ;
- Qu'il résulte de la procédure *ad hoc* mise en place par la PAF dans les Alpes-Maritimes pour traiter certaines demandes d'asile présentées aux PPA :
 - Une atteinte caractérisée au droit d'asile résultant d'une différence de traitement injustifiée des demandes d'asile présentées à un PPA, basée sur la prise en compte de critères tels que la détention d'une attestation établie par une association, non prévus par les textes ;
 - Un détournement de la procédure de RVDS à des fins non prévues par les textes de nature à porter atteinte à la liberté individuelle des personnes concernées ;
 - Une atteinte caractérisée au droit au respect de la vie privée des personnes concernées par la mise en œuvre, dans le cadre des RVDS comme de la procédure allégée décrite ci-dessus, de vérifications – y compris des consultations de fichiers pour la RVDS – *a priori* non nécessaires, et en toute hypothèse disproportionnées au regard de la seule obligation d'information et de transmission des demandes qui pèse sur les forces de police lorsqu'elles reçoivent des demandes d'asile.

807. Dès lors, la Défenseure des droits recommande :

- Au ministre de l'intérieur et des outre-mer, ainsi qu'aux préfets des Hautes-Alpes et Alpes-Maritimes et directions territoriales de la PAF, de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour faire immédiatement cesser les atteintes aux droits des demandeurs d'asile constatées ;
- Au ministre de l'intérieur et des outre-mer, ainsi qu'aux préfets des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour garantir un accès effectif au droit d'asile et à toutes les garanties qui en découlent sur l'intégralité des territoires des deux départements concernés (c'est-à-dire notamment à tous les PPA situés sur ces territoires, sur toute la ligne frontière et toute la bande en-deçà), à savoir, en particulier :
 - Veiller à assurer, conformément au droit européen, l'information pertinente de l'ensemble des autorités susceptibles de recevoir des demandes d'asile mais non

compétentes pour les enregistrer, en particulier, tous les agents impliqués dans les contrôles aux frontières intérieures ;

- Dispenser à l'ensemble de ces autorités, et en particulier les services de police impliqués dans les contrôles aux frontières intérieures, les formations sur le droit d'asile requises en vertu du droit européen et nécessaires pour leur permettre d'identifier et traiter les demandes de protection internationale qui peuvent leur être présentées ;
 - Rappeler à l'ensemble de ces autorités et en particulier les services de police impliqués dans les contrôles aux frontières intérieures, par voie d'instructions, leurs obligations :
 - D'information des demandeurs d'asile, potentiels ou déclarés ;
 - De réception et transmission de l'ensemble des demandes de protection internationale qui peuvent leur être présentées, quelles que soit les conditions dans lesquelles cette demande est présentée (spontanément, au cours d'une interpellation ou d'une RVDS) et sans qu'aucun formalisme ne puisse être exigé à ce stade, ni aucune condition préalable telle que, par exemple, la présentation d'une attestation établie par une association ;
 - Rappeler que ces obligations s'imposent en tous lieux du territoire, et en toutes circonstances ;
 - Doter ces autorités et en particulier les services de police impliqués dans les contrôles aux frontières intérieures de brochures d'informations sur la procédure d'asile, traduites en plusieurs langues, destinées à être remises aux personnes prises en charge par ces autorités ;
 - Ouvrir une ou des SPADA à proximité immédiate de la zone frontalière, afin d'assurer que les personnes puissent être orientées efficacement vers la procédure adéquate et que les délais légaux d'enregistrement des demandes d'asile soient respectés ;
 - Faire usage de la faculté ouverte par l'article L. 552-1 du CESEDA de mettre sans délai à l'abri, au sein du dispositif national d'accueil, les personnes ne disposant pas d'un hébergement stable et formulant le souhait de déposer une demande de protection internationale, le cas échéant en mettant en œuvre les mesures adéquates afin de coordonner l'action des services préfectoraux compétents pour recevoir les demandes d'asile et ceux de l'OFII compétents pour coordonner l'accueil au sein du dispositif national d'accueil.
- Aux préfets des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes, ainsi qu'aux directions territoriales de la PAF, **s'agissant plus particulièrement de l'obligation d'information qui pèse sur les services de police en tant qu'autorités susceptibles de recevoir des demandes d'asile mais non compétentes pour les enregistrer**, de :
- Procéder à des affichages relatifs au droit d'asile et aux modalités d'introduction d'une demande d'asile, au sein des locaux dans lesquels sont conduites les personnes interpellées aux frontières intérieures, y compris les locaux de RVDS ;
 - Prendre des instructions visant à ce que les agents chargés des contrôles frontaliers procèdent, au moment de la prise en charge au poste de police, à l'information systématique des personnes, par le truchement d'un interprète quand cela est nécessaire, sur leur droit de demander l'asile et les modalités d'exercice de ce droit ;
 - Prévoir une mention écrite de ce droit et de ses modalités d'exercice sur les décisions susceptibles d'être notifiées dans le cadre ou au terme des procédures

- mises en œuvre à l'issue des contrôles (placement en RVDS, rétention, OQTF, remise, refus d'entrée, etc.).
- Aux directions territoriales de la PAF des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes, **s'agissant plus particulièrement de l'obligation de recueil et transmission des demandes d'asile qui pèse sur les services de police en tant qu'autorités susceptibles de recevoir des demandes d'asile mais non compétentes pour les enregistrer**, de :
 - Modifier les modèles de procès-verbaux d'interpellation et de fiches de mises à disposition afin de pouvoir y mentionner le fait qu'une personne indique souhaiter demander l'asile ;
 - Rappeler à leurs agents que la procédure de RVDS n'a pas vocation à être utilisée à d'autres fins que la vérification du droit de circulation et de séjour des personnes ;
 - Rappeler à leurs agents que les demandes d'asile qu'ils peuvent recevoir ne sont soumises à aucun formalisme particulier ni à aucune condition de recevabilité et qu'elles doivent donc être transmises sans délai à l'autorité préfectorale, et sans autres vérifications ;
 - Préciser par voie d'instruction la procédure de recueil et de consignation des demandes d'asile présentées spontanément ;
 - Garantir la consignation en procédure et dans les registres des demandes d'asile formulées au cours d'une interpellation ou d'une RVDS ;
 - Prendre les mesures nécessaires à permettre l'information immédiate et systématique du procureur en cas de demande d'asile présentée au cours d'une RVDS, afin qu'il puisse en ordonner la levée immédiate.

Sur les atteintes aux droits des mineurs accompagnants, traités comme des adultes

808. La Défenseure des droits conclut que :

- Le placement de mineurs accompagnants dans les locaux initialement présentés par les autorités comme une « *mise à l'abri* » au sein du poste de la PAF de Montgenèvre et de la PAF de Menton, constitue une privation de liberté des mineurs, en dehors de tout cadre juridique, donc arbitraire. Elle conclut au caractère inadapté et indigne des conditions d'enfermement. Cette privation de liberté étant « *de nature à entraîner un effet particulièrement néfaste* » sur la santé mentale des mineurs, elle conclut à la violation de l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et à une violation des obligations de la France au regard de la CIDE et des articles 3 et 5 CESDHLF ;
- L'absence de précision et de vérification du lien de parenté lorsque des mineurs sont rattachés, en procédure, à des majeurs, porte une atteinte grave à l'intérêt supérieur des enfants et à leurs droits fondamentaux, notamment en raison des conséquences lourdes que ces pratiques peuvent avoir sur des personnes particulièrement vulnérables, à savoir des enfants, qui se trouvent rattachés à des adultes pouvant être éloignés du territoire ;
- L'insuffisance des procédures mises en place constitue une violation des garanties procédurales de la directive retour qui impose de prêter une attention particulière aux plus vulnérables, dont font partie les mineurs.

809. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et de l'outre-mer de :

- Mettre fin aux pratiques constatées sans délai ;
- Mettre fin à toute privation de liberté des mineurs en raison de leur statut migratoire, sous quelque forme que ce soit, et en particulier aux frontières. Elle rappelle que cette obligation de ne pas priver un enfant de liberté s'étend aux parents du mineur et impose aux autorités de privilégier des solutions non privatives de liberté pour toute la famille.

Sur les atteintes aux droits des mineurs non accompagnés interpellés à la frontière intérieure franco-italienne

- [L'insuffisance des garanties procédurales entourant l'interpellation des personnes se déclarant MNA à la frontière intérieure franco-italienne et le contrôle de « première ligne »](#)

810. **La Défenseure des droits conclut :**

- Que la procédure d'interpellation à laquelle ont été soumises les personnes se déclarant MNA interpellées à la frontière intérieure franco-italienne, dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes,
 - Ne respecte pas leur intérêt supérieur et leur droit à l'identité. En effet, la procédure d'interpellation ne permet pas, à l'instar des personnes majeures, de s'assurer des lieux d'interpellation et du régime applicable, et ne permet pas aux mineurs de contester la procédure leur étant appliquée ;
 - Ne respecte pas les exigences de transparence et d'équité imposées par la directive retour ;
- Que la procédure d'interpellation à laquelle sont soumises les personnes se déclarant MNA à la frontière intérieure franco-italienne, interpellées indifféremment au niveau des PPA ou au niveau d'une bande de 20 kms en deçà de la frontière, constitue une entrave à la protection qui leur est due en tant que MNA ;
- À un détournement de procédures, à la violation de l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit à une prise en charge en tant que MNA, concernant les MNA présents sur le territoire national et orientés par les associations ou avocats vers les services de gendarmerie, afin de bénéficier de l'accueil provisoire d'urgence, et orientés, ensuite, à tort, par ces services, vers les services de la PAF en vue de mettre en œuvre la procédure de refus d'entrée.

811. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Mettre fin aux pratiques constatées sans délai ;
- Adresser par écrit des instructions aux préfetures des départements frontaliers afin de rappeler que toute personne se déclarant MNA et interpellée à un PPA ou à proximité d'une frontière intérieure doit être immédiatement orientée vers le conseil départemental territorialement compétent.

- [Le placement et maintien des MNA interpellés à la frontière intérieure franco-italienne dans des locaux de « mise à l'abri » : une privation de liberté arbitraire](#)

812. La Défenseure des droits conclut que :

- Les lieux initialement présentés comme des lieux de « mise à l’abri » doivent être considérés comme des lieux de privation de liberté en dehors de tout cadre juridique ;
- Les MNA placés dans ces lieux sont soumis à une privation de liberté arbitraire. Elle conclut à une violation des obligations de la France au regard de l’article 37 b) de la CIDE et des articles 3 et 5 de la CESDHLF ;
- Ces lieux sont indignes et inadaptés pour des personnes présumées MNA, particulièrement vulnérables et conclut à une violation de l’intérêt supérieur et des droits de ces mineurs ;
- L’absence de rigueur dans la tenue des registres de ces lieux porte atteinte à l’intérêt supérieur et aux droits de l’enfant, en ce qu’elle contribue à l’invisibilisation de ces personnes vulnérables, rend impossible toute vérification à l’égard des personnes non identifiées comme MNA par la PAF et ainsi que tout contrôle du régime appliqué à celles-ci et du respect de leurs droits. La Défenseure des droits conclut en outre à une violation de l’article R. 434-5 du CSI, aux termes duquel le policier doit relater les faits ou événements dans les actes avec fidélité et précision ;
- Cette privation de liberté, en dehors de tout cadre légal, ne respecte pas les garanties posées par la directive retour.

813. Dès lors, la Défenseure des droits recommande :

- Au ministre de l’intérieur et des outre-mer, aux préfectures concernées et aux services de la PAF de mettre fin, sans délai, aux pratiques observées ;
- À l’instar du Comité des droits de l’enfant, de mettre fin à toute privation de liberté de personnes se déclarant MNA, sous quelque forme que ce soit, et en particulier aux frontières intérieures.

- [La non-conformité des relevés signalétiques et de données personnelles des personnes se déclarant MNA, au cadre légal du processus de détermination de minorité](#)

814. La Défenseure des droits conclut :

- Que l’absence de consignation des relevés signalétiques au sein d’un procès-verbal, qu’il s’agisse des relevés effectués par les forces de l’ordre italiennes, dont le résultat est transmis aux services de la PAF française ou des relevés effectués par les services de la PAF directement, viole les exigences de transparence et d’équité des procédures découlant de la directive retour et l’exigence constitutionnelle de protection de l’intérêt supérieur de l’enfant ;
- Que l’absence de notification de droits et d’interprète au stade du relevé signalétique constitue une violation des droits des mineurs et une violation de leur intérêt supérieur ;
- Concernant la consultation du traitement automatisé EURODAC, à un détournement de la finalité de ce fichier, au non-respect du règlement EURODAC quant à la limite d’âge et à la violation de l’intérêt supérieur et des droits des mineurs ;
- Que la consultation d’une part, et la transmission de la consultation des fichiers VISABIO et EURODAC aux agents du conseil départemental des Alpes-Maritimes procédant à l’appréciation de minorité d’autre part, ainsi que la consignation des résultats de cette

consultation, sont contraires aux cadres d'utilisation spécifiques de ces traitements et portent ainsi atteinte à l'intérêt supérieur des mineurs ;

- À un détournement de finalité du traitement automatisé FAED.

815. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de faire cesser immédiatement ces pratiques.

- [L'absence de prise en compte des documents d'état civil ou photocopies de documents d'état civil présentés par les personnes se déclarant MNA lors du contrôle de seconde ligne](#)

816. En s'abstenant de prendre en considération les documents d'état civil présentés par les MNA, sans saisir les autorités étrangères compétentes, et en notifiant des refus d'entrée retenant une date de naissance différente de celle contenue dans les documents d'état civil présentés, **la Défenseure des droits conclut** à la violation, par les services de la PAF, du droit à l'identité de ces mineurs et à l'absence de prise en compte de leur intérêt supérieur.

- [Un processus de détermination de la minorité dérogatoire, sans aucune garantie procédurale, ni contrôle de l'autorité judiciaire, et ayant de lourdes conséquences](#)

- *Sur le processus mis en place dans les Hautes-Alpes*

817. **La Défenseure des droits conclut :**

- À une violation de l'intérêt supérieur et des droits des mineurs, dont le droit à l'identité et le droit à une protection, ainsi qu'à une violation des garanties de la directive retour par les services de la PAF de Montgenèvre et la préfecture des Hautes-Alpes ;
- Qu'en s'abstenant de prendre en considération les documents d'état civil et/ou d'identité présentés par les MNA, sans saisir les autorités étrangères du pays ayant édicté le document, et en notifiant des refus d'entrée retenant une date de naissance différente de celle contenue dans les documents d'état civil présentés, les services de la PAF de Montgenèvre et la préfecture des Hautes-Alpes ont porté atteinte au droit à l'identité de ces mineurs et à leur intérêt supérieur ;
- Que la consultation de bases de données étrangères, sans information du mineur ou traçabilité des bases de données interrogées sur lesquelles se fonde la PAF pour prendre une décision, ainsi que l'absence de consignation des résultats de cette consultation, ne respectent pas l'intérêt supérieur des mineurs et les garanties de la directive retour.

818. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** à la PAF de Montgenèvre et au préfet des Hautes-Alpes de mettre fin, sans délai, aux pratiques décrites ci-dessus et d'orienter sans délai toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à la frontière franco-italienne vers le conseil départemental des Hautes-Alpes.

- *Sur le processus mis en place dans les Alpes-Maritimes*

819. **La Défenseure des droits conclut que :**

- Le dispositif de détermination de la minorité mis en place dans les Alpes-Maritimes, dérogatoire et sans aucune garantie procédurale (aucun accès aux éléments de procédure, aucun accès à un avocat et à un juge des enfants), ni contrôle de l'autorité judiciaire, constitue une violation de l'intérêt supérieur et des droits des mineurs, et une violation des garanties de la directive retour ;
 - Ce processus, en ce qu'il peut aboutir à un refoulement immédiat d'une personne se déclarant MNA, sans accès à la procédure et sans voies de recours constitue une violation du droit à une protection en tant que MNA garanti conventionnellement, à l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit au recours effectif.
820. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** à la PAF et au préfet des Alpes-Maritimes de mettre fin sans délai à ces pratiques, d'abroger le protocole expérimental conclut avec le département et d'orienter sans délai toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à la frontière franco-italienne vers le conseil départemental des Alpes-Maritimes.
821. **La Défenseure des droits rappelle** au ministre de l'intérieur et des outre-mer et aux préfetures frontalières que les dispositions du CASF relatives à la détermination de la minorité et de l'isolement s'appliquent à toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à un PPA ou à proximité d'une frontière intérieure.
822. **La Défenseure des droits recommande** donc au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :
- Mettre fin sans délai aux pratiques décrites ci-dessous dans l'ensemble des départements frontaliers concernés par le RCFI ;
 - Rappeler, par voie de circulaire ou d'instruction, à l'ensemble des préfetures et services interpellateurs concernés, l'impossibilité de se soustraire au cadre défini par le CASF et l'obligation d'orienter, sans délai, vers l'accueil provisoire d'urgence prévu par le CASF, toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée aux frontières intérieures, y compris à un PPA.
- [Les « retours Italie » : un dispositif conduisant à un refoulement « ping-pong » à la frontière intérieure franco-italienne dans les Alpes-Maritimes, accentuant la vulnérabilité des MNA](#)
823. **La Défenseure des droits conclut** à une violation de l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et à une violation, par l'État, de ses obligations de non-refoulement de mineurs aux frontières.
- [La pratique de notification d'obligation de quitter le territoire français sans délai aux MNA interpellés à la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes, contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant](#)
824. **La Défenseure des droits conclut** à un détournement des différentes procédures, à une violation des exigences de transparence et d'équité des procédures, ainsi qu'à une violation de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant.
- [Les MNA demandeurs d'asile : une entrave au droit d'asile](#)

825. **La Défenseure des droits conclut**, à l'instar des constats opérés concernant les personnes majeures, à une violation du droit d'asile des MNA demandeurs d'asile et du principe de non-refoulement.
826. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer et aux préfetures frontalières de mettre fin à ces pratiques et réitère ses recommandations précédentes concernant les personnes majeures, afin de mettre fin à toute entrave à la demande d'asile des MNA.
827. **La Défenseure des droits rappelle en outre**, s'agissant de personnes se déclarant MNA et demandeurs d'asile, l'obligation de les orienter sans délai vers le GUDA afin que les services de préfecture enregistrent les premiers éléments dans EURODAC et saisissent le procureur de la République d'une demande de désignation d'administrateur *ad hoc*. La Défenseure des droits souligne qu'un processus de détermination de minorité pendant en parallèle ne dédouane pas les services de ces obligations.
- [L'impérieuse nécessité de se conformer aux exigences européennes et internationales afin de garantir le respect et la protection des droits des mineurs, accompagnants ou non accompagnés, aux frontières intérieures](#)
828. Les mineurs n'ayant pas l'obligation de détenir un titre de séjour, **la Défenseure des droits rappelle** que toute personne se déclarant MNA sur le territoire national, y compris lorsqu'elle est interpellée aux frontières intérieures, au niveau d'un PPA ou hors PPA, ne saurait être soumise à une RVDS mais doit être orientée sans délai vers le conseil départemental territorialement compétent, afin que soit mis en place l'accueil provisoire d'urgence prévu par le CASF, un temps de répit et, le cas échéant, l'évaluation de minorité et d'isolement.
829. **Dès lors, la Défenseure des droits recommande** au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :
- Mettre fin aux pratiques constatées sans délai ;
 - Rappeler aux préfetures frontalières et services interpellateurs l'obligation d'orienter systématiquement et sans délai toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à un PPA ou à proximité d'une frontière intérieure, vers les conseils départementaux territorialement compétents afin que l'accueil provisoire d'urgence prévu par le CASF soit mis en place et dans ce cadre, qu'une évaluation de minorité et d'isolement soit diligentée ;
 - Rappeler, par voie de circulaire ou d'instruction, à l'ensemble des préfetures l'impossibilité de notifier des refus d'entrée ou des décisions de remise à l'encontre de personnes se déclarant MNA, qui n'auraient pas été évaluées dans le cadre prévu par le CASF et/ou en l'absence de décision de justice définitive statuant sur leur minorité.
830. **La Défenseure des droits recommande par ailleurs** au ministre de l'intérieur et des outre-mer et aux préfet des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes de :
- Mettre fin à la pratique consistant à notifier des OQTF sans délai aux MNA interpellés aux frontières intérieures ;
 - Procéder, sans délai, à l'effacement des données enregistrées dans AGDREF en raison des OQTF notifiées à des personnes se déclarant MNA, après leur interpellation aux frontières intérieures, ce traitement automatisé pouvant être consulté dans le cadre de

l'évaluation de minorité et d'isolement, et à l'effacement des données enregistrées dans tout autre traitement automatisé afférent.

Claire HÉDON

III- LISTE DES SIGLES

AGDREF	Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CAAS	Convention d'application de l'accord Schengen
CASF	Code de l'action sociale et des familles
Cass.	Cour de cassation
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESDHLF	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFS	Code Frontières Schengen
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
Ch.	Chambre
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
civ.	civile
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CPP	Code de procédure pénale
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CSI	Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale (dans le code de la sécurité intérieure)
DDPAF	Direction départementale de la police aux frontières
DIDPAF	Direction interdépartementale de la police aux frontières
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur et des outre-mer
FAED	Fichier automatisé des empreintes digitales
FPR	Fichier des personnes recherchées

<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
JRCE	Juge des référés du Conseil d'État
JRTA	Juge des référés du tribunal administratif
MNA	mineur non accompagné
<i>Op. cit.</i>	<i>Opus citatum</i>
OQTF	obligation de quitter le territoire français
PAF	police aux frontières
PAFISA	programme d'analyse des flux et indicateurs statistiques d'activité
PPA	point de passage autorisé
PPF	point de passage frontalier
PV	procès-verbal / procès-verbaux
RCFI	rétablissement des contrôles aux frontières intérieures
ROM	réserve opérationnelle mobile
RVDS	retenue pour vérification du droit au séjour
SBNA	système biométrique national
SPAFT	service de police aux frontières territorial
TA	tribunal administratif
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UFM	unités de force mobile

IV- ANNEXES

Table des annexes

- 1. Annexe 1 – Liste des PPA déclarés par la France à la Commission européenne du 01/11/2023 au 30/04/2024 et du 01/05/2023 au 31/10/2023150**
- 2. Annexe 2 – Extraits du formulaire type de refus d'entrée utilisé par la PAF des Hautes-Alpes
155**
- 3. Annexe 3 – Photos des tutoriels et code d'accès aux traitements automatisés de données à caractère personnel (EURODAC, SBNA, VISABIO), salle de l'identité judiciaire, poste de la PAF de Menton.....155**
- 4. Annexe 4 – Photos prises lors de la vérification sur place à la PAF de Menton (10-13 avril 2023)
157**
- 5. Annexe 5 – Photos prises lors du déplacement à la PAF de Montgenèvre (10 et 11 février 2022)
164**

1. Annexe 1 – Liste des PPA déclarés par la France à la Commission européenne du 01/11/2023 au 30/04/2024 et du 01/05/2023 au 31/10/2023

List of border crossing points after reintroduction of internal border control pursuant to Article 25 and 28 *et seq.* of the Schengen Borders Code
19 October 2023

Member State	Border crossing points
Slovenia 21/10/2023 - 30/10/2023	No list of authorised border crossing points has been received.
Italy 21/10/2023 - 30/10/2023	No list of authorised border crossing points has been received.
Austria 18/10/2023 - 27/10/2023	<p>Border with Czechia:</p> <p>Alt Prerau – Novy Prerov, Brand – Rapsach / Spaleniste, Deutsch Horschlag – Cesky Herslak, Drasenhofen – Mikulov, Durnau – Mnichovice, Eisenhut – Horni Dvoriste, Felling – Podmyce, Fratres – Slavonice, Gmund – Ceske Velenice, Gmund – Ceske Velenice – Hospodarsky park, Gmund (Wielands) – Ceske Velenice – Vitorazska ul., Gmund / Bleylebenstrasse – Ceske Velenice / lavka, Gmund-Bohmzeil – Ceske Velenice, Gmund-Nagelberg – halamky, Grametten – Nova Bystrice, Guglwald – Predni Vyton, Hammers – Cetviny, Harbach – Sejby, Hardegg – Cizov, Haugschlag – Smrcna, Heinrichsreith – Stalky, Hirschenschlag – Artolec, Hohenau – Breclav, Hohemberg – Nove Hradky (Vysne), Holzschlag – Nova Pec / Rijiste, Horleinsodt – Roznov, Iglbach – Jezova, Joachimsthal – Stribrne Hute, Kleinhaugsdorf – Hate, Kleintaxen – Kostalkov, Laa / Thaya – Hevlin, Langau – Hribitov Stalky, Langau – Safov, Mairspindt – Cetviny, Mitterretzbach – Hnanice, Mitterretzbach / Heiliger Stein – Hnanice, Oberthurnau – Vratenin, Ottenthal – Mikulov, Plockenstein – Plechy, Plockensteinsee Adalbert Stifter Denkmal, Pyhrabruck – Nove Hradky, Rading – Radvanov, Reingers – Romava, Reintal – Postorna, Retz – Satov, Retz – Znojmo, Riegersburg – Safov, Rottalbach, Schaditz – Hluboka, Schlag – Chlum u Trebone, Schoneben – Zadni Zvonkova, Scrattenberg – Valtice, Seefeld / Kadolz – Jaroslavice, Sonnenwald – Pestrice, St. Oswald – Koranda, Stadlberg – Pohori na Sumave, Summerau – Horni Dvoriste, Weigetschlag – Studanky, Wulowitz – Dolni Dvoriste</p>
Austria 14/10/2023 - 02/11/2023	<p>Border with Slovakia:</p> <p>Angern-March / Zahorska Ves, Aniegestelle Wien Donaukanal, Berg / Bratislava-Petrzalka, Hainburg / Devin, Hohenau / Moravsky Svaty Jan, Kittsee / Bratislava-Jarovce, Kittsee / Jarovce (Autobahn), Kittsee / Jarovce (Bundesstrasse), Marchegg / Devinska Nova Ves, Scloss Hof / Devinska Nova Ves, Wien - Praterkai</p>
Austria 12/11/2023 - 11/05/2024	<p>Border with Slovenia:</p> <p>Arnfels - Kapla, Bad Eisenkappel - Solcava-Jerzersko, Bad Radkersburg - Gornja Radgona, Bärensattel - Sedlo Medvedjak, Berghausen - Svečina, Blekova Alm - Blekova planina, Bielschitzta Sattel - Sedlo Belscica, Bleiburg (Bahnhof) - Prevalje, Bonisdorf - Kuzma, Dreiländereck - Tromeja, Ehrenhausen/Ernovž - Plač, Goritz - Korovci, Grablach - Holmec, Großlieschen - Brezni Vrh, Großwalz - Sveti Duh na</p>

	<p>Ostrem vrhu, Grössweg (Hochgraßnitzberg) - Kresnica, Gruisla - Fikšinci, Hainsch Sattel - Hanzevo Sedlo, Halbenrain - Crnci, Heiligengeistsattel - Sedlo Svetega, Herzerlstraße - Špičnik (Dreisiebner), Hochstuhlgipfel - Stol vr, Hühnerkogel - Kosenjak, Kahlkogel - Golica, Kalch - Sotina, Karawankentunnel - Karavanke, Knieps Sattel - Knepsovo sedlo, Koschuta - Kosuta, Koschutnik Turm - Kosutnikov Turn, Laaken - Pernice, Langegg - Jurij, Lavamünd - Vič, Leifling - Libeliče, Loiblpass - Prelaz Ljubelj, Loibltunnel - Ljubelj, Luscha - Koprivna, Mittagkogel - Kepa, Mureck - Trate, Oberhaag - Remsnik, Ofen - Peč, Paulitschsattel - Pavličevo Sedlo, Petzen - Peca, Pölten - Gerlinci, Rabenstein - Vic, Radlpaß - Radlje, Raunjak - Mežica, Rosenbach (Bahnhof) - Jesenice, Sanntaler Sattel - Savinjsko sedlo, Schloßberg - Gradisce, Seebergsattel - Jezersko, Seeländer Sattel - Jezersko sedlo, Sieldorf - Gederovci, Spielfeld (Autobahn) - Šentilj (Avtocesta), Spielfeld (Bahnhof) - Sentilj, Spielfeld (Bundesstraße) - Šentilj (Magistrala), St. Anna am Aigen - Kramarovci, St. Lorenzen, St. Pongratzen - Svety Pankracij, Sulztal/Slatiski Dol - Špicnik, Tauka - Matjasevci, Weitersfeld a.d.Mur - Sladki Vrh (Murfähre), Wurzenpass - Korensko sedlo, Zelting - Cankova</p> <p>Border with Hungary: Andau - Jánossomorja, Andau - Kapuvar (Zugang zur Brücke von Andau), Baumgarten - Sopron, Baumgarten (Bahnhof) - Sopron, Bildein - Pornóapáti, Bruck an der Leitha (Bahnhof) - Hegyeshalom, Burg (Pinkatal) - Felsőcsatár (Pinkaszursdok), Deutsch Jahndorf - Rajka, Deutsch Schützen - Horvatlövö, Deutsch Schützen - Pornóapáti, Deutschkreutz - Harka, Deutschkreutz - Kophaza, Deutschkreutz - Nagycenk, Deutschkreutz (Bahnhof) - Sopron, Eberau - Ják, Eberau - Szentpéterfa, Eisenberg - Vaskeresztes, Gaas - Szentpéterfa, Halbturn - Várbalog, Halbturn - Várbalog (Albertkazmerpuszta), Heiligenbrunn - Pinkamindszent, Heiligenkreuz - Szentgotthárd, Heiligenkreuz I - Straße - Rábafüzes, Heiligenkreuz Wirtschaftspark - Szentgotthárd, Inzenhof (Sankt Emmerich Kirche) - Rönök, Jennersdorf (Bahnhof) - Szentgotthárd, Klängenbach - Sopron, Klängenbach - Sopron (Radweg), Klostermarienbergr - Olmod, Loipersbach - Ágfalva, Loipersbach - Schattendorf (Bahnhof) - Sopron, Luising - Kemestaródfa, Lutzmannsburg - Zsira, Lutzmannsburg (Rebbergr) - Zsira, Lutzmannsburg (Therme) - Zsira, Mogersdorf (Zollhausstraße) - Szentgotthárd, Mörbisch - Fertörakos (Straße), Moschendorf - Pinkamindszent, Naturpark Gschriebenstein - Irottkö, Neckenmarkt - Harka, Neumarkt a.d. Raab - Alsószölnök, Neusiedler See - Fertörákos (Wasserweg), Nickelsdorf - Rajka, Nickelsdorf I LKW N/S - Hegyeshalom, Nickelsdorf I PV - Autobahn - Hegyeshalom, Nickelsdorf II Straße PB71 - Hegyeshalom KII, Nikitsch - Sopronkövsed, Nikitsch - Zsira, Pamhagen - Fertöd, Pamhagen (Bahnhof) - Fertöszentmiklos, Rattersdorf - Köszeg, Rattersdorf - Köszeg, Rechnitz - Bozsok, Rechnitz - Bucsu, Reinersdorf - Nemesmedves, Ritzing (Helenenschacht) - Sopron (Brennbergbanya), Sankt Margarethen - Fertörákos (Sopronpuszta), Schachendorf - Bucsu, Schandorf - Narda, Schattendorf - Ágfalva, Sieggraben (Herrentisch) - Sopron (Görbehalomtelep), Wallern - Kupuvár (Zugang zur Brücke von Wallern).</p>
<p>France 01/11/2023 30/04/2024</p>	<p>Challex, Divonne - Chavannes, Divonne - Crassy, Ferney - Mategnin, Ferney - Versoix, Ferney - Voltaire, Genève Cornavin Gare, Pougny, Prevessin-Meyrin - Le Tonkin, Sauvigny, Saint Jean de Gonville, Versonnex, Col de Larche, Col Agnel, Col de l'Echelle, Col de Montgenevre, Breil Carrefour, Breil - Roya Gare, Col de Tende, Menton - Pont Saint Ludovic, A8 Peage de la Turbie, Menton Gare Centrale, Menton Gare Garavan, Menton Pont Saint Louis, Col de Vescavo - Olivetta - Fanghetto, Sospel Carrefour Saint Gervais, Fanghetto, Gare de Tende, A8 - Sortie 58, A8 - Sortie 59,</p>

	<p>Fumay, Givet, Gué d'Hossus, La Chapelle, Vireux - Molhain, Abbevillers, Bremoncourt, Burnevilliers, Col de France, Frasnés-Vallorbe Gare, Goumois, La Cheminée, La Ferrière Sous Jougne, Le Gardot, Les Fourgs, Les Verrières de Joux, Montancy, Morteau Gare, Mouthe, Pargots, Vauffrey, Villars Les Blamont, Col du Portillon, Melles Pont du Roy, Boît D'Amont, La Cure, Longlaville Rodange, Mont Saint Martin Autoroute, Mont Saint Martin D46 Avenue de l'Europe, Mont Saint Martin D918, Ecouvies, Apach, Autun le Tiche, Carling, Creutzwald, Evrange, Forbach Gare, Grosbliederstroff N61, Grosbliederstroff N61 – D31bis, La Breme d'Or, Marienau, Mondorf, Petite Rosselle, Rosbrück, Sarrebruck Autoroute A320, Sarreguemines, Sarreguemines Gare, Schoeneck, Schreckling, Schweyen, Spircheren, Thionville Gare, Villing, Volmerange, Zoufftgen, Bettignies, Camphin-Baisieux, Baisieux Gare, Condé sur L'Escaut, Dronkaert à Neuville-En-Ferrain, Gare de Lille - Europe, Gare de Lille - Flandre, Ghyvelde, Halluin Est, Jeumont, Mont a Leux à Wattrelos, Quievrechain, Rekkem - Neuville en Ferrain, Risquons Tout à Neuville en Ferrain, Saint Aybert, Steenvorde, Tourcoing Gare, Les Moères, Arnéguy, Hendaye Biriadou A63, Col d'Ibardin, Col de Lizarieta, Col de Lizuniaga, Col du Pourtalet, Col du Somport, Dancharia, Hendaye Gare, Hendaye Pont Saint-Jacques, Pont de Béhobie- Hendaye, Route de Sare - Venta Berrouet, Urdos-Tunnel du Somport, Navette Maritime Hendaye, La Pierre Saint-Martin, Tunnel d'Aragnouet/Bielsa, BourgMadame, Cerbere - Col des Balistres, Cerbere Gare, Col d'Ares à de Maureillas, Col de Coustouges, Latour de Carol - Enveigt Gare, Perpignan Gare, Perthus - Barrières de Péage Le Boulou, Perthus - Village, Route du Tourniquet (entre Urr et Enveigt), Route Neutre (entre Puigcerda et Enclave de Llivia), Grusenheim - Greffern Bac, Eschau- Plobsheim - Altenheim, Gamsheim - Rheinau, Gerstheim, Lauterbourg Gare, Lauterbourg-Bienwald, Marckolsheim, Roppenheim-Iffezheim, Seltz-Plitersdorf Bac, Strasbourg - Pont de L'Europe, Strasbourg Gare, Bâle Gare Centrale, Bâle-Mulhouse Frontière Terrestre Piétonne, Chalampe, Hégenheim Sud, Hégenheim-Croix Blanche, Huningue Route, Leymen Gare, Leymen-Benken, Ottmarsheim, Saint-Louis Autoroute, Saint-Louis Bourgfelden, Saint-Louis Lysbüchel, Village - Neuf Pont du Palmrain, Gare de Mulhouse, Vogelgrun Pont de Brisach – N415, Col du Mont Cenis, Col du Petit Saint Bernard, Modane Gare Internationale, Tunnel du Frejus, Annemasse Gare, Geneve Aéroport - Acces Piétons, Bardonnex Autoroute - Saint Julien, Chamonix - Tunnel du Mont Blanc, Châtel, Evian Port, Moellesulaz - Gaillard, Saint Julien Perly, Saint Gingolph, Thônex - Vallard, Vallorcine, Veigy Anieres, Viry, Paris</p> <p>- Gare de l'Est, Paris - Gare de Lyon, Paris - Gare de Bercy, Paris - Gare du Nord, Courcelle - Route de Lugnez, Croix, Delle - Deridez, Delle Boncourt Autoroute, Delle Boncourt Village, Delle Gare, Florimond Saint André, Lebetain, Rechesy - La Rivière, Villar le Sec, Gare TGV Roissy Aéroport.</p>
<p>Slovakia</p> <p>15/10/2023 - 03/11/2023</p>	<p>No list of authorised border crossing points has been received.</p>
<p>Czechia</p> <p>14/10/2023 - 02/11/2023</p>	<p>No list of authorised border crossing points has been received.</p>

<p>Poland</p> <p>14/10/2023 -</p> <p>02/11/2023 -</p>	<p>Łupków – Palota, Radoszyce, Barwinek, Ożenna, Konieczna, Muszynka, Muszyna – Plaveč, Leluchów, Piwniczna-Zdrój – Mnišek nad Popradom, Niedzica, Jurgów, Łysa Polana, Chochołów, Chyżne, Winiarczykówka, Korbielów, Ujsoły, Bór, Zwardoń–Skalité, Zwardoń – Skalité Platforma, Zwardoń – Mýto, Jaworzynka – Čierne –Skalité</p>
<p>Norway</p> <p>12/05/2023 -</p> <p>11/11/2023 -</p> <p>12/11/2023 -</p> <p>11/05/2024 -</p>	<p>No list of authorised border crossing points has been received.</p>
<p>Denmark</p> <p>12/05/2023 -</p> <p>11/11/2023 -</p> <p>12/11/2023 -</p> <p>11/05/2024 -</p>	<p>No list of authorised border crossing points has been received.</p>
<p>Germany</p> <p>16/10/2023 -</p> <p>25/10/2023 -</p> <p>12/05/2023 -</p> <p>11/11/2023 -</p> <p>12/11/2023 -</p> <p>11/05/2024 -</p>	<p>No list of authorised border crossing points has been received.</p>
<p>Sweden</p> <p>12/05/2023 -</p> <p>11/11/2023 -</p> <p>12/11/2023 -</p> <p>11/05/2024 -</p>	<p>No list of authorised border crossing points has been received.</p>
<p>Austria</p> <p>12/05/2023 -</p> <p>11/11/2023 -</p>	<p>No list of authorised border crossing points has been received.</p>
<p>France</p> <p>01/05/2023 -</p>	<p>Challex, Divonne - Chavannes, Divonne - Crassy, Ferney - Mategnin, Ferney - Versoix, Ferney - Voltaire, Genève Cornavin Gare, Pougny, Prevessin-Meyrin - Le Tonkin, Sauverny, Saint Jean de Gonville, Versonnex, Col de Larche, Col Agnel, Col de l’Echelle, Col de Montgenevre, Breil Carrefour, Breil - Royia Gare, Col de Tende,</p>

31/10/2023

Menton - Pont Saint Ludovic, Menton - La Turbie, Menton Gare Centrale, Menton Gare Garavan, Menton Pont Saint Louis, Olivetta - Fanghetto, Sospel Carrefour Saint Gervais, Fumay, Givet, Gué d'Hossus, La Chapelle, Vireux - Molhain, Abbevillers, Bremoncourt, Burnevilliers, Col de France, Frasnès-Vallorbe Gare, Goumois, La Cheminée, La Ferrière Sous Jougne, Le Gardot, Les Fourgs, Les Verrières de Joux, Montancy, Morteau Gare, Mouthe, Pargots, Vauffrey, Villars Les Blamont, Col du Portillon, Melles Pont du Roy, Boît D'Amont, La Cure, Longlaville Rodange, Mont Saint Martin Autoroute, Mont Saint Martin D46, Mont Saint Martin D918, Ecouviez, Apach, Autun le Tiche, Carling, Creutzwald, Evrange, Forbach Gare, Grosbliederstroff N61, Grosbliederstroff N61 – D31bis, La Breme d'Or, Marienau, Mondorf, Petite Rosselle, Rosbrück, Sarrebruck Autoroute A320, Sarreguemines, Sarreguemines Gare, Schoeneck, Schreckling, Schweyen, Spircheren, Thionville Gare, Villing, Volmerange, Zoufftgen, Bettignies, Camphin-Baisieux, Baisieux Gare, Condé sur L'escout, Dronkaert à Neuville-En-Ferrain, Gare de Lille – Europe, Gare de Lille – Flandre, Ghyvelde, Halluin Est, Jeumont, Mont a Leux à Wattrelos, Quievrechain, Rekkem - Neuville en Ferrain, Risquons Tout à Neuville en Ferrain, Saint Aybert, Steenvorde, Tourcoing Gare, Les Moères, Arnéguy, Biriadou Autoroute, Col d'Ibardin, Col de Lizarieta, Col de Lizuniaga, Col du Pourtalet, Col du Somport, Dancharia, Hendaye Gare, Hendaye Pont Saint-Jacques, Hendaye-Bébobie, Route de Sare – Venta Berrouet, Urdos-Tunnel du Somport, Navette Maritime Hendaye, La Pierre Saint-Martin, Tunnel d'Aragnouet/Bielsa, Bourg Madame, Cerbere - Col des Balistres, Cerbere Gare, Col d'Ares à de Maureillas, Col de Coustouges, Latour de Carol - Enveigt Gare, Perpignan Gare, Perthus - Barrières de Péage Le Boulou, Perthus – Village, Route du Tourniquet (entre Urr et Enveigt), Route Neutre (entre Puigcerda et Enclave de Llivia), Grusenheim - Greffern Bac, Eschau-Plobsheim - Altenheim, Gamsheim - Rheinau, Gerstheim, Lauterbourg Gare, Lauterbourg-Bienwald, Marckolsheim, Roppenheim- Iffezheim, Seltz-Plitersdorf Bac, Strasbourg - Pont de L'Europe, Strasbourg Gare, Bâle Gare Centrale, Bâle-Mulhouse Frontière Terrestre Piétonne, Chalampe, Hégenheim Sud, Hégenheim-Croix Blanche, Huningue Route, Leymen Gare, Leymen-Benken, Ottmarsheim, Saint-Louis Autoroute, Saint-Louis Bourgfelden, Saint-Louis Lysbüchel, Village - Neuf Pont du Palmrain, Vogelgrun Pont de Brisach, Col du Mont Cenis, Col du Petit Saint Bernard, Modane Gare Internationale, Tunnel du Frejus, Annemasse Gare, Geneve Aéroport - Acces Pietons Chemin, Bardonnex Autoroute - Saint Julien, Chamonix - Tunnel du Mont Blanc, Châtel, Evian Port, Moellesulaz - Gaillard, Saint Julien Perly, Saint Gingolph, Thônex - Vallard, Vallorcine, Veigy Anieres, Viry, Paris
- Gare de l'Est, Paris - Gare de Lyon, Paris - Gare de Bercy, Paris - Gare du Nord, Courcelle - Route de Lugnez, Croix, Delle - Deridez, Delle Boncourt Autoroute, Delle Boncourt Village, Delle Gare, Florimond Saint André, Lebetain, Rechesy - La Rivière, Villar le Sec, Gare TGV Roissy Aéroport.

2. Annexe 2 – Extraits du formulaire type de refus d'entrée utilisé par la PAF des Hautes-Alpes

- 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 (non prévu par le CESEDA en frontière terrestre).
Refused to leave before the delay of 24 hours is expired that I shall spend in a waiting area, from today at midnight. (Not planned by the CESEDA at land border)
- Je prends acte que je vais être réacheminé dès que possible (non prévu par le CESEDA en frontière terrestre).
I accept to leave as soon as possible. Provision not valid at land borders. (Not planned by the CESEDA at land border)
- Je prends acte que je dois repartir immédiatement vers le pays d'où je proviens (à notifier en frontière terrestre).
I accept to leave in Italie immediatly. (to be notified at land border)

3. Annexe 3 – Photos des tutoriels et code d'accès aux traitements automatisés de données à caractère personnel (EURODAC, SBNA, VISABIO), salle de l'identité judiciaire, poste de la PAF de Menton



Tutoriels Visabio et SBNA SI



Tutoriel Eurodac

4. Annexe 4 – Photos prises lors de la vérification sur place à la PAF de Menton (10-13 avril 2023)

Le local de mise à l’abri intérieur (les photos avec personnes ont été floutées)

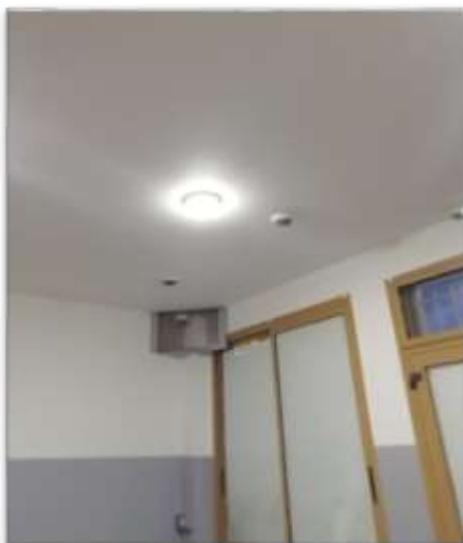
Une des portées d’entrée du local



Une autre porte d’entrée du local



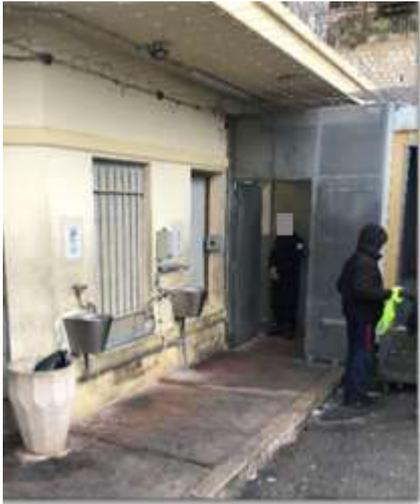
Intérieur du local de mise à l'abri intérieur



Toilette à l'intérieur du local

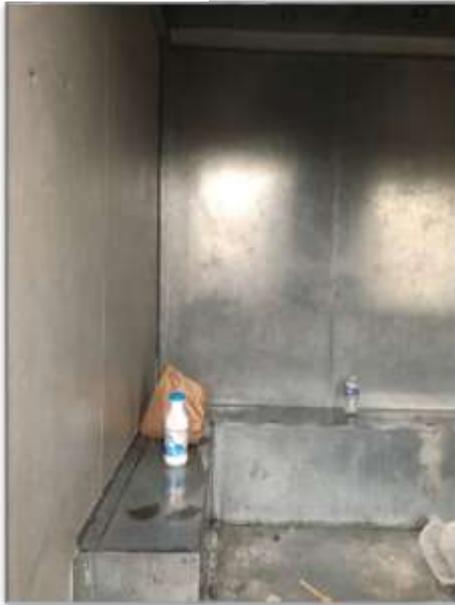


Les locaux de mise à l'abri extérieurs





L'intérieur des structures modulaires



Intérieur d'une structure après nettoyage



Panier repas



Local de la bagagerie attendant au poste de la PAF



Local associatif attendant au poste de la PAF



5. Annexe 5 – Photos prises lors du déplacement à la PAF de Montgenèvre (10 et 11 février 2022)

L'intérieur de la structure modulaire de mise à l'abri



Les toilettes à l'extérieur de la structure



V- NOTES

¹ Les documents de l'instruction (procès-verbal de vérification sur place amendé, courriers d'instruction et notes, réponses) auxquels il est fait référence dans la présente décision ne sont pas publics.

² L'instruction contradictoire menée par le Défenseur des droits auprès de la préfecture des Hautes-Alpes s'est étendue sur une période durant laquelle deux préfets se sont succédés. Le 23 août 2022, un nouveau préfet des Hautes-Alpes a été nommé.

³ La Défenseure des droits a donné mission à sept agentes du Défenseur des droits de procéder à une vérification sur place du lundi 10 avril 2023 au soir au jeudi 13 avril 2023 soir, au sein du poste de la police aux frontières du Pont de Saint-Louis (ci-après PAF de Menton), de l'ensemble des locaux attenants ou utilisés par la PAF aux frontières intérieures, ainsi qu'au poste de la gare Menton-Garavan, dans l'enceinte de cette gare, sur les quais et à bord des trains assurant une liaison avec l'Italie et aux points de passage autorisés.

⁴ CE, section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} ch. réunies, 24 fév. 2022 n°450285 et n°450288.

⁵ CJUE, 4^e ch., 21 sept. 2023, C-143/22, *ADDE e.a.*

⁶ Défenseur des droits, déc. n°2023-224, 30 oct. 2023.

⁷ Défenseur des droits, déc. n°2024-008, 18 janv. 2024.

⁸ CE, section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} ch. réunies, 2 fév. 2024 n°450285.

⁹ Règl. (UE) n°2016/399 du Parlement de l'Union européenne et du Conseil de l'Union européenne du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au franchissement des frontières par les personnes, dit Code frontières Schengen, JOUE n° L77, 23 mars.

¹⁰ CJUE, gde. ch., 10 mars 2019, C-444-17, *Arib*, § 62.

¹¹ CFS, art. 5.1 et art. 2 point 9.

¹² CFS, art. 39.

¹³ CFS, art. 23 al. 1^{er}.

¹⁴ Conclusions de l'avocat général Mazak, CJUE, 22 juin 2010, C-188/10 et C-189/10, § 40.

¹⁵ *Ibid*, §§ 46 à 48 – L'avocat général Mazak précise que les « vérifications frontalières ne doivent pas nécessairement se produire dans un espace géographique qui coïncide avec une frontière pour être considérées comme des contrôles des personnes aux frontières intérieures », l'atteinte au principe de la suppression des contrôles s'appréciant au regard de l'objectif des vérifications ainsi que de leurs modalités et/ou leurs effets. En effet, toujours selon l'avocat général Mazak, « l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures serait compromise si les États membres pouvaient mettre en place des vérifications frontalières déguisées à l'intérieur de leurs territoires, à l'écart des frontières ».

¹⁶ Repris aux articles 22 et 23 du CFS.

¹⁷ CJUE, 22 juin 2010, C-188/10 et C-189/10, *Melki et Abdeli*, §75 ; 21 juin 2017, C-9/16.

¹⁸ CJUE, 19 juill. 2012, C-278/12, *Adil*.

¹⁹ CJUE, 21 juin 2017, C-9/16.

²⁰ CJUE, 22 juin 2010, C-188/10 *Melki* et C-189/10, *Abdeli*.

²¹ CJUE, gde. ch., 26 avril 2022, C-368/20 et C-369/20.

²² *Ibid*. Voir également CJUE, 3 juin 1986, C-139/85, *Kempf*, §13 ; CJUE, 10 juill. 2008, C-33/07, *Jipa* §23.

²³ Annexe 1.

²⁴ Dernières dates de renouvellement déclarées par la France auprès de la Commission européenne à la date de rédaction de la présente décision.

²⁵ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 déc. 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite directive retour.

²⁶ Conclusions, M. Clément Malverti, Rapporteur public, CE, 2^e et 7^e chambres réunies, n°450285, séance du 22 janv. 2024, lecture du 2 fév. 2024.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ CJUE, gde. ch., 10 mars 2019, C-444-17, *Arib*.

³⁰ CESEDA, ancien art. L. 213-3 issu de la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018.

³¹ CJUE, *Arib*, *op.cit.*, §62.

³² Le champ d'application de la directive retour est défini expressément à l'article 2 de la directive retour, lequel précise en son alinéa 1^{er} que la directive s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour

irrégulier sur le territoire d'un État membre. L'alinéa 2 de cet article prévoit deux exceptions limitatives permettant aux États membres de ne pas appliquer ladite directive. Ainsi, selon l'article 2 §2 b), la directive retour peut être écartée par un État membre à l'égard de la situation d'un ressortissant de pays tiers « *faisant l'objet d'une sanction pénale prévoyant ou ayant pour conséquence leur retour, conformément au droit national, ou faisant l'objet de procédures d'extradition* ». Mais surtout l'article 2 §2 a) prévoit que la directive peut être écartée à l'égard de ressortissants de pays tiers « *faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée conformément à l'article [14] du code frontières Schengen* ». Dans l'arrêt de grande chambre *Arib e.a.* C-444/17 du 19 mars 2019, la CJUE a dit pour droit, aux §§ 37 et 39, « *qu'un ressortissant d'un pays tiers qui, à la suite de son entrée irrégulière sur le territoire d'un État membre, est présent sur ce territoire sans remplir les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence, se trouve, de ce fait, en séjour irrégulier, au sens de la directive 2008/115. Ce ressortissant relève, donc, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive et sous réserve de l'article 2, paragraphe 2, de celle-ci, du champ d'application de ladite directive, sans que cette présence sur le territoire de l'État membre concerné soit soumise à une condition de durée minimale ou d'intention de rester sur ce territoire* » (§§ 37 et 39). Dans l'arrêt *ADDE e.a.* du 21 septembre 2023, la Cour dit pour droit qu'il en va ainsi « *y compris lorsque ce ressortissant d'un pays tiers a été appréhendé à un point de passage frontalier, pour autant que ce point de passage frontalier se situe sur le territoire dudit État membre. À cet égard, il convient, en effet, de relever qu'une personne peut être entrée sur le territoire d'un État membre avant même d'avoir franchi un point de passage frontalier* » (§§ 31-32). La CJUE poursuit en relevant que les deux situations dérogatoires à l'application de la directive retour visées à l'article §2 a) de celle-ci, se rapportent exclusivement au franchissement d'une frontière extérieure d'un État membre et ne concernent donc pas le franchissement d'une frontière commune à deux États membres faisant partie de l'espace Schengen, même lorsque des contrôles ont été réintroduits à cette frontière (§§34 à 36).

³³ La Cour de cassation a tiré les conséquences de cet arrêt en jugeant que « *le rétablissement d'un contrôle à la frontière entre l'Espagne et la France, en raison d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, ne modifie pas la nature intérieure de la frontière* ». Cass. 1^{ère} civ., 13 juin 2009, n°16-22.548.

³⁴ CJUE, gde. ch., 19 mars 2019, C-444/17, *Arib e.a.*, §§ 37 et 39.

³⁵ CPP, art. 78-2 al. 9.

³⁶ *Ibidem*, points 45 à 55.

³⁷ CJUE, 4^{ème} ch., 21 sept. 2023, C-143/22, *ADDE*.

³⁸ *Ibid.*, §40.

³⁹ *Ibid.*, §40.

⁴⁰ *Ibid.* §41.

⁴¹ *Ibid.*, §42.

⁴² *Ibid.*, §43.

⁴³ CJUE, 2 juill. 2020, C-18/19, *Stadt Frankfurt am Main*, §§ 41 à 48.

⁴⁴ CJUE, *ADDE e.a.*, *op.cit.*, point 41 –« *concernant les dispositions pertinentes de cette directive, il convient de rappeler, notamment, qu'il résulte de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115 que tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre doit, sans préjudice des exceptions prévues aux paragraphes 2 à 5 de cet article et dans le strict respect des exigences fixées à l'article 5 de cette directive, faire l'objet d'une décision de retour, laquelle doit identifier, parmi les pays tiers visés à l'article 3, point 3, de ladite directive, celui vers lequel il doit être éloigné [arrêt du 22 novembre 2022, C-69/21, EU:C:2022:913, point 53]* ».

⁴⁵ CE, section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} ch. réunies, 2 fév. 2024, n°450285.

⁴⁶ *Ibidem*, point 13.

⁴⁷ L'article 22 de la directive précise que le texte « *entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne* », laquelle a eu lieu le 24 décembre 2008.

⁴⁸ CJUE, gde. ch., 7 juin 2016, C-47/15, *Affum*, §§ 82 à 86.

⁴⁹ Conclusions de M. Szpunar, avocat général près la CJUE, gde.ch., C-47/15, *Affum*, *op.cit.*, §75.

⁵⁰ CJUE, gde. ch., 7 juin 2016, C-47/15, *Affum*, §87.

⁵¹ CESEDA, art. L. 722-10.

⁵² CAA Douai, 2^{ème} ch., 27 juin 2023, n°22DA02093.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière (ensemble une annexe), signé à Chambéry le 3 octobre 1997, dit accord de Chambéry.

⁵⁵ Accord de Chambéry, *op. cit.*, art. 6-d : l'art. 6-d précise en effet que l'obligation de réadmission prévue à l'article 5 n'existe pas à l'égard des ressortissants des États tiers auxquels la Partie contractante requérante a reconnu le statut de réfugié ou le statut d'apatride.

⁵⁶ Accord de Chambéry, *op. cit.*, art. 6-e : cet article précise en effet que l'obligation de réadmission prévue à l'article 5 n'existe pas à l'égard des ressortissants des États tiers auxquels s'applique la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes signée à Dublin le 15 juin 1990.

⁵⁷ CGLPL, Rapport de visite des locaux de la PAF de Menton du 3 au 5 septembre 2018, 2020, p. 29 : « (...) les agents du SPAFT ont été informés (...) de l'interpellation de neuf personnes dans la ville de Menton, près du casino. Il a été indiqué (...) que ces personnes allaient faire l'objet d'une procédure de non-admission bien qu'elles n'aient pas été arrêtées à un [PPA] ni même à la frontière mais alors qu'elles se trouvaient sur le territoire français. Les contrôleurs ont vérifié les procédures relatives à ce groupe de neuf personnes. Si le lieu d'interpellation a bien été indiqué « Menton-ville » dans le registre numérique du poste, en revanche, les refus d'entrée mentionnaient une interpellation au « PPA A8 » soit au [PPA] de l'autoroute A8. Outre que, ainsi que l'a rappelé le CGLPL dans son précédent rapport, les personnes étrangères ne devraient pas faire l'objet d'un refus d'entrée si elles sont interpellées sur le territoire (c'est-à-dire au-delà des PPA), l'inscription d'informations erronées sur les formulaires de refus d'entrée est de nature à jeter le doute sur la sincérité de l'ensemble des procédures et la réalité des faits. ».

⁵⁸ Voir Annexe 1. La France a transmis, le 1er novembre 2023, à la Commission cette liste de PPA pour les départements des Alpes-Maritimes et Hautes-Alpes : « Col de Larche, Col Agnel, Col de l'Echelle, Col de Montgenevre, Breil Carrefour, Breil - Roya Gare, Col de Tende, Menton - Pont Saint Ludovic, A8 Peage de la Turbie, Menton Gare Centrale, Menton Gare Garavan, Menton Pont Saint Louis, Col de Vescavo - Olivetta - Fanghetto, Sospel Carrefour Saint Gervais, Fanghetto, Gare de Tende, A8 - Sortie 58, A8 - Sortie 59 ».

⁵⁹ À noter que le CFS fait la distinction entre les trois notions suivantes : les « contrôles aux frontières », qui consistent en des « vérifications aux frontières », c'est-à-dire des vérifications effectuées aux PPF pour s'assurer du droit des personnes à gagner ou quitter le territoire de l'UE, et une « surveillance des frontières », c'est-à-dire une surveillance des frontières entre les PPF et aux PPF en dehors des heures d'ouvertures fixées, pour empêcher les personnes de se soustraire aux vérifications aux frontières.

⁶⁰ PV de vérification sur place, pp. 15-21.

⁶¹ PV de vérification sur place, p. 20.

⁶² PV de vérification sur place, p. 18.

⁶³ CJUE, 26 avril 2022, C-368/20 et C-369/20, § 64.

⁶⁴ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

⁶⁵ Courrier de la préfecture des Hautes-Alpes adressé à la Défenseure des droits le 28 juin 2022.

⁶⁶ Courrier de la préfecture des Hautes-Alpes adressé à la Défenseure des droits du 31 mai 2023, p.4 et du 5 mars 2024, p.2.

⁶⁷ Courrier du 31 mai 2023 de la préfecture des Hautes-Alpes, p. 4.

⁶⁸ À titre d'exemple, lorsque l'interpellation a lieu au PPA du Col de Montgenèvre, les secteurs « vila conti », « villa corti », dont on imagine qu'il s'agisse du même endroit, ou encore « vallon des collets » peuvent être précisés par l'agent interpellateur.

En ce qui concerne la mention de la « VILA CONTI », voir à titre d'exemple les refus d'entrée opposés à messieurs AN et AM. En ce qui concerne la mention de la « VILLA CORTI », voir par exemple la procédure de madame I, également nommée li sur le PV de mise à disposition annexée à la procédure. En ce qui concerne la mention « VALLON DES COLLETS », voir par exemple le refus d'entrée opposé à monsieur J.

⁶⁹ Courrier du 31 mai 2023 de la préfecture des Hautes-Alpes, p. 4.

⁷⁰ Concernant la mention du secteur « Col Bœuf » sur le registre du local de mise à l'abri, voir, par exemple, les procédures de messieurs AL, AK, AJ, AI, AH, AG, AF, AE, AD, interpellés le 19 mai 2022. Concernant la mention du secteur « tremplin/brousset », voir par exemple les procédures de messieurs AB et AC, interpellés le 3 juin 2022. Concernant la mention du secteur « tables de pique-nique », voir par exemple les procédures de messieurs D, C et AA, interpellés le 10 juillet 2022.

⁷¹ Voir par exemple la carte du col de Montgenèvre : <https://www.alpes4ever.com/france/hautes-alpes/les-plus-de-1500-m/col-de-montgenevre/>

⁷² La notion de PPF doit s'entendre ici comme point de passage autorisé à une frontière intérieure.

⁷³ La personne est considérée alors comme n'étant pas entrée sur le territoire.

⁷⁴ PV de vérification sur place, pp.19 et 20.

⁷⁵ CJUE, gde. ch., 7 juin 2016, C-47/15 *Affum* ; 19 mars 2019, C-444/17, *Arib e.a.* ; 4^e ch., 21 sept. 2023, C-143/22, *ADDE e.a.*

⁷⁶ CE, section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} ch. réunies, 2 fév. 2024, n°450285.

⁷⁷ La notion de PPF doit s'entendre ici comme point de passage autorisé à une frontière intérieure.

⁷⁸ Courrier de la préfecture des Hautes-Alpes en date du 31 mai 2023, p. 4.

⁷⁹ Cons. Const., 24 janv. 2017, n° 2016-606/607 QPC.

⁸⁰ CESEDA, art. L. 812-2.

⁸¹ Voir les procédures de messieurs E, interpellés le 30 janvier 2022 et de messieurs F, G et H interpellés le 12 janvier 2023. Voir également la procédure de monsieur W du 17 novembre 2022. Voir les procédures de madame I (également nommée li), interpellée le 11 et 12 janvier 2023, de Monsieur J interpellé le 5 février 2022 et de monsieur K interpellé le 9 janvier 2022.

⁸² Voir par exemple les procédures de messieurs W, Z et L, interpellés le 18 novembre 2022. Voir également monsieur M interpellé le 4 janvier 2023.

⁸³ La décision ADDE de la CJUE datée du 21 septembre 2023 et celle du CE, du 2 février 2024, n'étaient alors pas encore intervenues.

⁸⁴ CFS, art. 7 § 2 : « *Lors des vérifications aux frontières, les garde-frontières n'exercent envers les personnes aucune discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.* ».

⁸⁵: Selon ces arrêts : « (...) *il appartient à celui qui [se] prétend victime [de discrimination] d'apporter des éléments de fait de nature à traduire une différence de traitement et laissant présumer l'existence d'une discrimination, et, le cas échéant, à l'administration de démontrer, soit l'absence de différence de traitement, soit que celle-ci est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* », voir par exemple Cass. 1^{ère} civ., 9 nov. 2016, n°15-24.212.

⁸⁶ PV de vérification sur place, p. 23.

⁸⁷ CJUE, 17 déc. 2020, C-808/18, *Commission/Hongrie*, § 250.

⁸⁸ Termes utilisés par la DDPAF par renvoi au CFS art. 2, 13. Voir PV de vérification sur place, p. 34.

⁸⁹ Accord local pour la prise en charge des étrangers en situation irrégulière, au sein de la Direction Interdépartementale de la Police aux Frontières de Montgenèvre (DIDPAF) signé le 19 juillet 2019 par la DIDPAF de Montgenèvre et le commissariat de la Police de Bardonecchia : « *en attendant que soit déterminé un emplacement adéquat sur le territoire italien, près de la frontière entre Clavière et Montgenèvre, pour les besoins du Commissariat de police de Bardonecchia, les étrangers en situation irrégulière sont pris en charge dans les locaux de la DIDPAF de Montgenèvre. Un bureau sis au deuxième étage du bâtiment permettant de travailler en toute confidentialité avec du matériel adapté de la police italienne est mis à leur disposition* ».

⁹⁰ *Ibidem*. « *Au point de prise en charge la Police italienne procède à une vérification préliminaire de l'identité de l'étranger en situation irrégulière, en utilisant ses propres bases de données. (...)* ».

⁹¹ Informations contenues dans les PV de mise à disposition : la force de sécurité interpellatrice, les informations sur l'agent interpellateur, le lieu et l'heure de contrôle, les mesures prises à l'issue du contrôle, les identités des personnes contrôlées ainsi que d'autres informations, le fondement juridique du contrôle, les signatures de l'agent et des personnes contrôlées.

⁹² PV de vérification sur place, pp. 30-31.

⁹³ Ces deux termes seront utilisés de manière indifférenciée dans la présente décision.

⁹⁴ CEDH, 18 avril 2013, n°19522/09, *M. K. c. France*, point 29.

⁹⁵ CEDH, gde. ch., 4 déc. 2008, n° 30562/04 et 30566/04, *S. et Marper* § 103 ; 17 déc. 2009, n°16428/05, *Gardel c. France*, § 62 ; 17 déc. 2009, n°5335/06, *Bouchacourt c. France*, § 61.

⁹⁶ CE, 10/ 7 SSR, 18 nov. 1992, n° 115367.

⁹⁷ Article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, Conv. STE 108, entrée en vigueur en France le 1er octobre 1985.

⁹⁸ Cass. 1^{ère} civ., 14 oct. 2020, n°19-19.234.

⁹⁹ Cass. 1^{ère} civ., 17 oct. 2018 n°17-16.852.

¹⁰⁰ CA Aix-en-Provence, 31 mars 2023 n°23/00407.

¹⁰¹ « (...) *le policier ou le gendarme respecte et préserve la vie privée des personnes, notamment lors d'enquêtes administratives ou judiciaires. À ce titre, il se conforme aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent la création et l'utilisation des traitements de données à caractère personnel. Il alimente et consulte les fichiers auxquels il a accès dans le strict respect des finalités et des règles propres à chacun d'entre eux, telles qu'elles sont définies par les textes les régissant, et qu'il est tenu de connaître.* ».

¹⁰² Règl. (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹⁰³ CESEDA, art. R. 142-4 : « *Ont accès aux données à caractère personnel et aux informations enregistrées dans le traitement automatisé mentionné à l'article R. 142-1, à raison de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître :*

1° Les agents du ministère des affaires étrangères et du ministère chargé de l'immigration participant à l'instruction des demandes de visa, individuellement désignés et spécialement habilités par le ministre dont ils relèvent ;

2° Les agents des préfectures, y compris dans le cadre de la procédure d'évaluation prévue par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, et ceux chargés de l'application de la réglementation relative à la délivrance des titres de séjour, au traitement des demandes d'asile et à la préparation et à la mise en œuvre des mesures d'éloignement individuellement désignés et spécialement habilités par le préfet.

A la seule fin d'effectuer les vérifications mentionnées au 9° de l'article R. 142-1, les agents des organismes de sécurité sociale individuellement désignés et spécialement habilités par les directeurs de ces organismes peuvent consulter les données relatives au nom, au prénom, à la date et au pays de naissance, à la photographie de l'étranger ainsi qu'à la délivrance d'un visa, à sa date, à sa durée de validité et aux documents de voyage. ».

¹⁰⁴ CESEDA art. R. 142-5 : « *Peuvent également accéder aux données à caractère personnel et aux informations enregistrées dans le traitement mentionné à l'article R. 142-1, dans les conditions fixées à l'article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure :*

1° Les agents des services de la police nationale et les militaires des unités de la gendarmerie nationale chargés des missions de prévention et de répression des actes de terrorisme, individuellement désignés et spécialement habilités respectivement par le directeur général dont ils relèvent ;

2° Les agents des services spécialisés du renseignement mentionnés à l'article R. 222-1 du code de la sécurité intérieure, individuellement désignés et spécialement habilités par le directeur dont ils relèvent, pour les seuls besoins de la prévention des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation et des actes de terrorisme ».

¹⁰⁵ CESEDA, art. R. 142-6 : « *Peuvent être destinataires des données à caractère personnel et des informations enregistrées dans le traitement mentionné à l'article R. 142-1, à raison de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître :*

1° Les agents chargés du contrôle aux frontières de la police et de la gendarmerie nationales et des douanes, individuellement désignés et spécialement habilités par le chef de service dont ils relèvent ;

2° Les agents du ministère de l'intérieur, individuellement désignés et spécialement habilités par le chef du service de police nationale ou par le commandant du groupement de gendarmerie, chargés de l'éloignement des étrangers ;

3° Les officiers de police judiciaire des services de la police et de la gendarmerie nationales, individuellement désignés et spécialement habilités par le préfet de police, le directeur de la sécurité publique, le directeur départemental de la police aux frontières ou le commandant du groupement de gendarmerie concernés, ainsi que les officiers de police judiciaire relevant de la direction centrale de la police judiciaire, de la direction centrale de la police aux frontières ou de la direction générale de la gendarmerie nationale, pour des missions de vérification d'identité prévues par l'article 78-3 du code de procédure pénale ;

4° Les agents des douanes dans les conditions prévues à l'article 67 quater du code des douanes, individuellement désignés et spécialement habilités par le directeur régional des douanes ou, le cas échéant, le directeur général des douanes et droits indirects ;

5° Pour les besoins de la procédure d'attestation visée à l'article R. 431-17, les agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, individuellement désignés et spécialement habilités par le directeur général de l'office, chargés des procédures d'admission au séjour ;

6° Pour les besoins exclusifs de l'évaluation prévue par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, les agents chargés de la mise en œuvre de la protection de l'enfance, individuellement désignés et spécialement habilités par le président du conseil départemental ;

7° Pour des missions de contrôle de l'authenticité des visas et de régularité du séjour, les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire des services de la police et de la gendarmerie nationales individuellement désignés et spécialement habilités dans les conditions prévues au 3° du présent article. ».

¹⁰⁶ Règl. (UE) n°603/2013 du Parlement européen et du Conseil, 26 juin 2013, dit Règlement EURODAC.

¹⁰⁷ Modifié par un décret du 27 mai 2005, un décret n° 2011-157 du 7 février 2011 et un décret n° 2015-1580 du 2 décembre 2015.

¹⁰⁸ Circulaire du 5 août 2016 ; Cnil, délib. n°2015-153, 21 mai 2015.

¹⁰⁹ Modifié par le décret n°2017-1219 du 2 août 2017 et récemment par le décret n° 2023-979 du 23 octobre 2023 modifiant le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

¹¹⁰ Défenseur des droits, déc. n° 2010-79, 25 sept. 2012.

¹¹¹ PV de vérification sur place, p. 27.

¹¹² PV de vérification sur place, p. 28.

¹¹³ *Ibidem*, pp. 27 et 28.

¹¹⁴ Note de service n°11/2019 *consultation des fichiers EURODAC et VISABIO pour les ESI mineurs, présumés mineurs ou présentant un aspect mineur*.

¹¹⁵ Le refus d'entrée est adapté comme suit : pour le lieu de contrôle, PPA remplace PPF ; pour l'identité de la personne contrôlée : le lieu de naissance est supprimé, « alias » est ajouté ; sont ajoutés « nombre d'entrées », « date limite de sortie », « accompagné de l'enfant » ; ainsi que toutes les mentions relatives à l'interprétariat (« *laquelle a été informée en langue ...* », « *après notification en langue ...* », « *par le truchement de ...* »). La forme du refus d'entrée de l'annexe V du CFS est également adapté aux fins de mention des garanties procédurales prévues par le droit national (L. 141-3 et L. 332-2 du CESEDA).

¹¹⁶ CJUE, 17 déc. 2020, C-808/18, *Commission c. Hongrie*, §250.

¹¹⁷ CJUE, 5 déc. 2023, C-128/22, *Nordic Info BV c. Belgische Staat*.

¹¹⁸ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n°1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

¹¹⁹ CJUE, 10 juill. 2008, C-33/07, *Jipa*.

¹²⁰ PV de vérification sur place, pp. 33 et 35.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² À titre d'exemple, le 12 avril en fin d'après-midi, un groupe de 4 personnes interpellées arrive dans une fourgonnette. Les refus d'entrée sont remplis sur la base des éléments contenus dans les fiches de mise à disposition pendant que les personnes restent dans la fourgonnette. Les personnes sont ensuite appelées une à une par leur nom afin de se voir remettre le refus d'entrée. La notification des refus d'entrée se fait à 17h56 et dure une minute. Chaque personne appelée reste quelques secondes dans le poste, le temps de récupérer le refus d'entrée et de signer à l'endroit indiqué par l'agent.

¹²³ CPT, rapport en France, 2018, CPT/Inf (2020) p.11.

¹²⁴ Cette notice mentionne la possibilité d'exercer une voie de recours, l'adresse du TA de Marseille, et indique, en vue d'être assisté, les coordonnées de 2 associations (numéro de téléphone indiqués) et du Bâtonnier de l'Ordre des avocats des Hautes-Alpes.

¹²⁵ Note de service n°3/2023 de la Direction départementale de la police aux frontières de Montgenèvre, datée du 26 janvier 2023 et portant pour objet « *Rappel des règles de gestion des non-admis* ».

¹²⁶ Courrier de la préfecture, daté du 31 mai 2023, p.7. Dans sa réponse du courrier du 5 mars 2024, la préfecture des Hautes-Alpes se contente à nouveau de rappeler que « *la note de service n°03/2023 du 26 janvier 2023 (jointe) rappelle les règles de gestion des non-admis parmi lesquelles l'obligation de notifier le refus d'entrée dans une langue que comprend la personne le cas échéant par interprète. Les modalités pour le faire sont précisées dans la note. Il est à noter que tous ne nécessitent pas de recourir à un interprète en ce que de nombreux étrangers s'expriment en langue française ou anglaise. Le recours à l'interprétariat n'est donc pas systématique (...)* ».

¹²⁷ La note fait mention des articles L. 141-3, L. 141-4, R. 141-1 et suivants ainsi que R. 343-1 du CESEDA et de la note de service n°9/2020.

¹²⁸ PV de vérification sur place, p. 39. « - *Sur les 77 interpellations entre le lundi 10 avril 2023 à 15h00 et le mardi 11 avril 2023 à 15h00, aucune personne n'aurait bénéficié des services d'un interprète ;*

- *Sur les 37 interpellations entre le mardi 11 avril 2023 à 15h00 et le mercredi 12 avril 2023 à 15h00, 5 personnes auraient bénéficié des services d'un interprète. Cela a pu être constaté par des agents du Défenseur des droits, en observation à l'accueil du poste le mardi 11 avril 2023 après-midi ;*

- *Sur les 58 personnes interpellées entre le mercredi 12 avril 2023 à 15h00 et le jeudi 13 avril 2023 à 08h40, aucune des personnes interpellées n'aurait bénéficié des services d'un interprète. Pourtant, le Défenseur des droits a observé des recours à l'interprétariat à l'accueil l'après-midi ».*

¹²⁹ La note mentionne une notice explicative en français, anglais, arabe, farsi et italien.

¹³⁰ Ce document est également affiché dans les locaux de mise à l'abri.

¹³¹ CGLPL, rapport de la troisième visite des services de la police aux frontières de Menton, 3 au 5 sept. 2018, p.30. Voir également Bâtonnier de Nice, rapport, visite des lieux de privation de liberté, Menton, 26 juil. 2022.

¹³² Rapport précité, page 4.

¹³³ CESEDA, art. L. 141-3 et L. 332-2.

¹³⁴ CESEDA, art. L. 141-3 et L. 332-2.

¹³⁵ CJUE, 17 déc. 2020, C-808/18, *Commission c. Hongrie*, §251.

¹³⁶ CJUE, 21 sept. 2023, C-143/22, *ADDE e.a.*, §40.

¹³⁷ CFS, art. 14.3.

¹³⁸ PV de vérification sur place, établi par le Défenseur des droits et amendé avec les retours de la DDPAF, daté du 2 mai 2023, pp.44-45.

¹³⁹ *Ibidem*, p.31.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p.15.

¹⁴¹ Conclusions du rapporteur public Clément Malverti, §6.3 « *D'autre part et indépendamment de la rétention, qui vise uniquement à garantir l'exécution de la décision de remise, l'étranger intercepté ç la frontière est susceptible de faire l'objet d'une retenue pour vérification du droit au séjour, dispositif sans doute plus adapté aux situations en litige et dont vous pourriez utilement rappeler l'existence* ».

¹⁴² Conformément au paragraphe 4 de l'article 7 de la directive retour, les autorités peuvent supprimer le bénéfice de ce délai lorsqu'il existe un risque de fuite ou que la personne représente une menace à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la sécurité nationale. Concernant la notion de danger pour l'ordre public, l'autorité est tenue de l'apprécier au cas par cas, afin de vérifier si le comportement personnel du ressortissant d'un pays tiers concerné constitue un danger réel et actuel pour l'ordre public (CJUE, 11 juin 2015, C-554/13, *Zh. et O*, §50). La notion de risque de fuite, elle, est définie par la directive elle-même comme « *le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite* ». Le droit français identifie les critères objectifs permettant de définir le risque de fuite à l'article L. 612-3 du CESEDA.

¹⁴³ L'éloignement forcé ne peut intervenir qu'en dernier recours, conformément à l'article 8 de la directive retour et sous réserve de l'article 9 qui impose aux États membres de reporter l'éloignement dans des cas déterminés (CJUE, 21 sept. 2023, *op.cit.*, *ADDE e.a.*, §42), notamment en présence de demandeurs d'asile, dont l'éloignement serait en violation du principe de non-refoulement (CJUE, 17 déc. 2020, C-808/18, *Commission c. Hongrie*, §252). Le paragraphe 1 de l'article 15 de la directive retour conditionne le recours à la rétention administrative à l'existence d'un « *risque de fuite* » ou au cas dans lequel « *le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement* ». Par ailleurs, quand bien même il remplirait l'une de ces conditions, son placement en rétention est conditionné au fait qu'il n'existe pas d'autres mesures moins coercitives suffisantes (CJUE, 17 déc. 2020, C-808/18, *Commission c. Hongrie*, §252). Les autorités sont ainsi invitées à privilégier la liberté ou bien l'assignation à résidence, plutôt que la rétention. Conformément à la jurisprudence de la CJUE, les autorités doivent fonder l'appréciation du risque de fuite sur un examen individuel du cas de l'intéressé (CJUE, 6 déc. 2012, C-430/11, *Sagor*, §41). Elles doivent également examiner la nécessité et la proportionnalité de la mesure au but poursuivi (CJUE, 14 mai 2020, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, §281).

¹⁴⁴ Conclusions, M. Clément Malverti, Rapporteur public, CE, 2^e et 7^e chambres réunies, n°450285, *op. cit.*

¹⁴⁵ CJUE, 17 déc. 2020, C-808, *Commission c. Hongrie*.

¹⁴⁶ CJUE, 7 juin 2016, C-47/15, *Affum* : « *la situation d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier qui est repris par un État membre autre que celui dans lequel il a été appréhendé, en application d'un accord ou d'un arrangement au sens de l'article 6, paragraphe 3, [la] directive [retour], reste régie par cette directive et [...] l'État membre qui décide de remettre celui-ci à un autre État membre en application de cette disposition agit dans le cadre des normes et des procédures communes établies par ladite directive* ».

¹⁴⁷ Directive 2008/115/CE, *op. cit.*, art. 13 § 3.

¹⁴⁸ Accord entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière signé à Malaga, le 26 novembre 2002, dit accord de Malaga.

¹⁴⁹ Voir en ce sens : CAA Douai, 27 juin 2023, n°22DA02093 ; CAA Marseille, 27 oct. 2022, n° 21MA02607 ; TA Bastia, 31 mai 2023, n° 2300595 ; TA Clermont Ferrand, 18 août 2022, n°2201795 ; TA Montreuil, 31 janv. 2023, n° 2207722 et n°2207723 ; TA Montreuil, 8 nov. 2022, n° 2203202 ; TA Montreuil, 18 oct. 2022, n° 2203237 ; TA Rouen, 15 sept. 2022, n° 1904057.

¹⁵⁰ Voir à cet égard CA Douai, 13 mai 2019, n°19/0846.

¹⁵¹ Voir par exemple : CAA Marseille, 27 oct. 2022, n° 21MA02607 ; CAA Douai, 27 juin 2023, n° 22DA02093 ; TA Dijon, 6 juin 2023, n° 2202873 ; TA Dijon, 25 janv. 2024, n° 2300864 ; TA Clermont Ferrand, 18 août 2022, n° 2201795 ; TA Montreuil, 31 janv. 2023, n° 2207722 et n°2207723 ; TA de Montreuil, 8 nov. 2022, n° 2203202 ; TA Montreuil, 18 oct. 2022, n° 2203237 ; TA Rouen, 15 sept. 2022, n° 1904057.

¹⁵² Voir par exemple CA Douai, 13 mai 2019, n°19/00846.

¹⁵³ Voir par exemple : TA Bastia, 31 mai 2023, n° 2300595 ; TA Clermont Ferrand, 18 août 2022, n°2201795.

¹⁵⁴ CESEDA, art. L. 614-7.

¹⁵⁵ CJUE, 22 nov. 2012, C-277/11, M.

¹⁵⁶ CE, 30 janv. 2019, n° 415818.

¹⁵⁷ CJUE, 10 sept. 2013, C-383/13, G. et R

¹⁵⁸ CE, section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} ch. réunies, 2 févr. 2024, n°450285.

¹⁵⁹ CA Paris, ord, 26 nov. 2012, n°B12/04394.

¹⁶⁰ Consigne de service du 27 juil. 2022.

¹⁶¹ PV de vérification sur place, p. 26.

¹⁶² CGLPL, rapport précité, p.30.

¹⁶³ Le Défenseur des droits a été saisi d'une situation critique au sein du SPAFT de Menton les 16, 17, 18, 19 et 20 avril 2023. Le 19 avril 2023, 146 personnes étaient comptabilisées dans les locaux du SPAFT dont 78 majeurs hommes et 47 MNA hommes regroupés dans les locaux algecos extérieurs, soit 125 personnes dans les locaux extérieurs. Voir *infra* note 336.

¹⁶⁴ À titre d'exemple, les 6 et 7 janvier 2023, entre 17h45 et 7h20, il y a pu y avoir plus de 80 personnes ; les 9 et 10 février 2023, entre 18h45 et 11h, plus de 40 personnes ; les 12 et 13 octobre 2022, entre 19h et 7h, plus de 60 personnes ; le 26 novembre 2022, entre 19h et 8h, plus de 40 personnes ; les 8 et 9 mars 2022, entre 19h et 10h, plus de 40 personnes ; les 4 et 5 octobre 2022, entre 19h et 13h30, plus de 80 personnes. En 2021, le Conseil d'État relevait qu'environ 87 personnes, par jour, faisaient l'objet d'un refus d'entrée (JRCE, 23 avril 2021, n° 450879).

¹⁶⁵ À titre d'exemple, le 20 mars 2023, le film d'activité de la PAF indique que plusieurs personnes ont été présentées au poste le matin et ont été enfermées plus de 8 heures (de 7h40 à 16h15). Les 7 et 8 mars 2023, des personnes ont été enfermées la nuit, pour certaines plus de 14 heures (respectivement de 19h40 à 11h30, de 20h40 à 11h30, de 22h55 à 13h50), et les 17 février et 13 mars 2023, plus de 18 heures (respectivement de 13h30 à 7h45, vers 23h jusqu'à 18h).

¹⁶⁶ « *Madame, Monsieur,*

Vous venez d'arriver au Service français de la police aux Frontières de Menton, car votre situation administrative ne vous permet pas d'entrer légalement en France.

Vous allez faire l'objet d'une non-admission vers l'Italie, mesure administrative qui va vous être notifiée par un document qui va vous être remis.

Dans l'attente de votre prise en charge par la Police italienne, vous allez patienter dans les locaux de la police aux frontières de Menton.

Cette mesure nécessaire à votre prise en charge dans les meilleures conditions et les meilleurs délais peut cependant durer quelques heures.

Restez calme.

Dans tous les cas, vous allez retourner en Italie.

Durant votre attente, une collation vous sera servie : saladière, biscuits, bouteille d'eau.

De l'eau potable est à votre disposition.

Vous conservez votre téléphone et vous pouvez l'utiliser à tout moment. »

En cas de difficulté (sécurité, santé), n'hésitez pas à demander de l'aide aux policiers ».

¹⁶⁷ JRTA Nice, 4 mars 2021, n°2101086 : le juge des référés y a enjoint à la préfecture d'autoriser l'accès ponctuel aux locaux attenants à ceux de la PAF de Menton, au bénéfice des associations requérantes, selon des modalités établies en concertation avec lesdites associations. Voir également JRTA Nice, 30 nov. 2020, n°2004690.

¹⁶⁸ Selon cette note de service, le local de mise à l'abri a été mis en place le 28 décembre 2017.

¹⁶⁹ À titre d'exemple : le 11 mai 2022, il y avait plus de 15 personnes dont 11 femmes ; le 25 mai 2022, 27 personnes dont 11 femmes ; le 12 novembre 2022, 20 personnes dont 1 femme et un mineur isolé ; les 29 et 30 septembre 2022, entre 13 et 20 personnes, dont 2 femmes.

¹⁷⁰ À titre d'exemple, sur l'année 2022, plus de 190 personnes ont été enfermées plus de 12 heures (dont 8 personnes plus de 20 heures). En mars 2022, 2 ressortissants guinéens, dont une femme, y sont restés 23 heures, de 16h30 à 15h30, le lendemain. En décembre 2022, 3 ressortissantes chinoises y sont restées plus de 20 heures, de 00h20 à 20h50. Entre le 4 janvier et le 2 avril 2023, une trentaine de personnes y ont passé plus de 12 heures.

¹⁷¹ JRТА Marseille, 16 mars 2021, n°2102047 ; 10 déc. 2020, n° 2009054.

¹⁷² Voir également la note de service n° 06/2019 du 14 février 2019 qui précise « (...) dans [le cadre] des procédures de non-admissions, seuls les objets dangereux sont écartés et précisément consignés dans le registre ad hoc. Les documents administratifs – exception faite des faux – photocopiés pour la procédure de non-admission, sont remis à leur détenteur à l'issue. Tout autre objet est laissé à son propriétaire ».

¹⁷³ Le droit à la liberté et à la sûreté est aussi protégé par l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

¹⁷⁴ Voir par exemple CEDH, gde. ch., 23 fév. 2017, n°43395/09, *Tommaso c. Italie*, § 80 ; plén., 6 nov. 1980, n°7367/76, *Guzzardi c. Italie*, § 92 ; gde. ch., 29 mars 2010, n°3394/03, *Medvedyev et autres c. France*, § 73.

¹⁷⁵ Voir par exemple CEDH, 26 juin 2014, n°26587/07, *Krupko et autres c. Russie*, § 36 ; 24 juin 2008, n°28940/95, *Foka c. Turquie*, § 78 ; 21 juin 2011, n°30194/09, *Shimovolos c. Russie*, § 50 ; 19 déc. 2023, n°77686/16 et 76791/16, *Arnold et Marthaler c. Suisse*.

¹⁷⁶ À titre d'exemple, dans une affaire du 19 décembre 2023, la Cour a qualifié de mesure privative de liberté une détention subie au poste de police pendant 2 heures et demi (CEDH, 19 déc. 2023, n° 77686/16, *Arnold et Marthaler c. Suisse*, § 43).

¹⁷⁷ Voir notamment CEDH plén., 6 nov. 1980, n°7367/76, *Guzzardi c. Italie*, § 95 ; 26 fév. 2002, n°39187/98, *H.M. c. Suisse*, § 45 ; 5 oct. 2004, n°45508/99, *H.L. c. Royaume-Uni*, § 91.

¹⁷⁸ CEDH, gde. ch., 15 déc. 2016, n°16483/12, *Khlaifia et autres c. Italie*, § 74 ; 7 janv. 2010, n°25965/04, *Rantsev c. Chypre et Russie*, § 317.

¹⁷⁹ JRCE, 23 avril 2021, *op. cit.*, n° 450879.

¹⁸⁰ Liberté d'aller et venir, droit à la liberté et à la sûreté, droit à la dignité de la personne humaine, droit d'asile, liberté d'aider autrui dans un but humanitaire.

¹⁸¹ Selon la Cour, la qualification ou l'absence de qualification donnée par un État à une situation de fait ne saurait avoir une incidence décisive sur la conclusion de la Cour quant à l'existence d'une privation de liberté. (CEDH, gde. ch., 23 fév. 2012, n° 29226/03, *Creangă c. Roumanie*, § 92).

¹⁸² CGLPL, rapport précité, p.5.

¹⁸³ CNCDH, avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne : missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018. Voir également CPT, Rapport relatif à la visite effectuée en France, 2018 ; Bâtonnier de Nice, rapport, visite des lieux de privation de liberté, Menton, 26 juil. 2022.

¹⁸⁴ JRТА Nice, 30 nov. 2020, n° 2004690 : « *Le préfet des Alpes-Maritimes ne conteste cependant pas les allégations des requérantes qui soutiennent que, quotidiennement, de nombreuses personnes sont retenues dans ces locaux munis de système de fermeture et de surveillance vidéo, dans des conditions précaires, pour de nombreuses heures, notamment la nuit lorsque le poste de police italien est fermé, qu'elles sont mises dans l'impossibilité de partir librement de ces locaux et d'obtenir au cours de la période de « maintien » une assistance médicale, juridique ou administrative d'associations (...)* ». En mars 2021, devant le TA de Nice, le juge des référés constatait également que le préfet des Alpes-Maritimes ne contestait pas le caractère coercitif du maintien dans des personnes dans les locaux (JRТА Nice, 4 mars 2021, n°2101086) : « *Elles soutiennent, sans être contredites à l'audience sur ce point, que, quotidiennement, de nombreuses personnes sont retenues dans ces locaux munis de système de fermeture et de surveillance vidéo, pour de nombreuses heures, notamment la nuit lorsque le poste de police italien est fermé, et qu'elles sont mises dans l'impossibilité de partir librement de ces locaux.* ».

¹⁸⁵ Réponses à la note du Défenseur des droits datées du 28 juin 2022 et du 5 mars 2024.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ La note de service n°06/2019 du 14 février 2019 précise que « *dans ce cadre et dans celui des procédures de non-admissions, seuls les objets dangereux sont écartés et précisément consignés dans le registre ad hoc. Les documents administratifs – exception faite des faux – photocopiés pour la procédure de non-admission, sont remis à leur détenteur à l'issue. Tout autre objet est laissé à son propriétaire* ».

¹⁸⁸ JRТА Marseille, 10 déc. 2020, n° 2009054.

¹⁸⁹ Voir par exemple CGLPL, Rapport de visite des locaux de la PAF de Menton, 2018 ; CNCDH, Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne : missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018 ; CPT, Rapport relatif à la visite effectuée en France, 2018.

¹⁹⁰ Voir à titre d'exemple CEDH, 25 juin 1996, n°19776/92, *Amuur c. France*, § 50 ; 19 mai 2016, n°37289/12, *J.N. c. Royaume-Uni*, § 77.

¹⁹¹ Voir décision précitée.

¹⁹² Dans son rapport (précité), le Bâtonnier de Nice constate qu'il n'y a aucun cadre juridique précis et que local n'est ni une zone d'attente, ni un local de retenue administrative et ne bénéficie pas des droits y afférents. En 2018, dans son avis (précité), la CNCDH qualifiait les lieux de mise à l'abri de lieux privatifs de liberté, hors de tout cadre légal et dans lesquels aucun droit ne peut véritablement être exercé.

¹⁹³ Décision précitée, § 21.

¹⁹⁴ Voir également Bâtonnier de Nice, rapport, visite des lieux de privation de liberté, Menton, 26 juil. 2022.

¹⁹⁵ JRTA Nice et Marseille, 30 nov. 2020 et 10 déc. 2020, *op. cit.*

¹⁹⁶ La PAF de Menton a indiqué qu'un protocole a été établi par la préfecture quant aux modalités d'accès des associations au poste de police. En vertu de ce protocole, les associations disposeraient du local deux heures par jour et pourraient s'entretenir, après présentation du film d'activité des dernières heures, avec certaines des personnes enfermées depuis plus de 4 heures. Ces modalités ne sont pas formalisées par écrit et ont été refusées par les associations. Le Défenseur des droits n'a pas été destinataire de ces modalités, malgré ses demandes.

¹⁹⁷ Selon la CEDH, une mesure privative de liberté peut être arbitraire lorsque le fondement légal n'existe pas ou sa qualité est insuffisante en termes de prévisibilité et de sécurité juridique, qu'il n'existe pas de garanties qui protègent les droits des personnes visées par la mesure, telles que le contrôle de l'autorité judiciaire, une limitation de durée de la mesure et un accompagnement juridique, humanitaire et social (voir par exemple *CEDH, 25 juin 1996, n°19776/92, Amuur c. France*, §§ 53-54 ; *Khlaifia et autres c. Italie, op.cit.*, §§ 97-108).

¹⁹⁸ CE, 2 fév. 2024, *op. cit.*, n° 450285.

¹⁹⁹ Directive retour, art. 15 à 18.

²⁰⁰ Voir également CPT, rapport en France, 2018, CPT/Inf (2020) 11.

²⁰¹ Note de service n° 17/2019 du 2 juillet 2019.

²⁰² JRCE, 23 avril 2021, *op. cit.* Dans son rapport de 2022 précité (p.8), le Bâtonnier de Nice faisait le même constat.

²⁰³ PV de vérification sur place, p. 42. LA DDPAF a indiqué que « *le formulaire de refus d'entrée ne prévoit pas de fournir une liste de médecins ou d'avocats. Cependant, lorsqu'il est constaté un état de santé inquiétant, ou que quelqu'un demande à être vu par un médecin, les pompiers sont systématiquement contactés* ».

²⁰⁴ CGLPL, Rapport précité.

²⁰⁵ CPT, 32^{ème} rapport général, 2023.

²⁰⁶ Note de service de la PAF de Menton n°17/2021.

²⁰⁷ CPT, rapport précité.

²⁰⁸ Rapport précité.

²⁰⁹ Ces constats ont été dressés avant un signalement de l'Anafé, le 5 octobre 2023, relatif à l'installation de nouvelles constructions modulaires à Menton, qui seraient une extension des « *lieux de mise à l'abri* » de la PAF de Menton, à destination des ressortissants étrangers interpellés à la frontière franco-italienne.

²¹⁰ Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 18 ; CFS, art. 4 et 1 ; Directive retour, cons. 23 ; Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), dite directive procédure, art. 3.

²¹¹ Directive 2013/32/UE, *op. cit.*

²¹² CESEDA, titre V : Asile à la frontière du Livre III sur l'entrée en France, art. L. 350-1 à L. 352-9.

²¹³ CESEDA, livre V sur le droit d'asile et autres protections internationales, art. L. 510-1 à L. 597-1.

²¹⁴ Voir CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 6 au 8 juillet 2015, p.17 ; CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 4 au 8 septembre 2017, p. 49 ; CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 3 au 5 septembre 2018, pp.33-34 ; CPT, Rapport de visite 23 au 30 novembre 2018, 24 mars 2020, pp. 38-50 et Réponse du Gouvernement de la République française, 24 mars 2020, pp. 40-41 ; Barreau de Nice, rapport, Visite des lieux de privation de liberté : Local de "mise à l'abri" attendant au poste de police aux frontières de Menton Saint-Louis, juill. 2022.

²¹⁵ Voir CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 6 au 8 juillet 2015, et CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 4 au 8 septembre 2017, p. 49.

²¹⁶ CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 6 au 8 juillet 2015, p. 17 : « *L'allégation des fonctionnaires est inexacte. Des instructions ont été données aux*

groupes d'appui judiciaire de prendre attache avec le service des étrangers de la préfecture 06 dans un tel cas. »

²¹⁷ CNCDH, Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 19 juin 2018, p. 16.

²¹⁸ Règl. (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

²¹⁹ Voir, en particulier, CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 4 au 8 septembre 2017, p. 49 et CPT, Rapport de visite 23 au 30 novembre 2018, 24 mars 2020, pp. 38-50 et Réponse du Gouvernement de la République française, 24 mars 2020, pp. 40-41 ; Forum Réfugiés – Cosi, Les obstacles à l'accès à la procédure d'asile le département des Alpes-Maritimes pour les étrangers en provenance d'Italie, avril 2017, p.6. ; ANAFÉ, Persona non grata : Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne, Rapport d'observations 2017-2018, janvier 2019, p.62

²²⁰ Barreau de Nice, Visite des lieux de privation de liberté : Local de "mise à l'abri" attenant au poste de police aux frontières de Menton Saint-Louis, juillet 2022.

²²¹ Courrier de la préfecture des Hautes-Alpes adressé au Défenseur des droits et daté du 31 mai 2023.

²²² *Ibidem.*

²²³ *Ibidem.*

²²⁴ JRCE, 5 juill. 2017, n° 411575.

²²⁵ CESEDA, art. R. 531-3 et R. 531-4.

²²⁶ La décision de refus d'entrée ne peut être prise que dans le cas où :

- L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre État en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par ce règlement avec d'autres États ;
- La demande d'asile est irrecevable en application de l'article L. 531-32 ;
- La demande d'asile est manifestement infondée.

²²⁷ CE, 7^e ch., 8 juill. 2020, n°440756.

²²⁸ Règlement Dublin III, art. 3 § 1: « 1. Les États membres examinent toute demande de protection internationale présentée par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride sur le territoire de l'un quelconque d'entre eux, y compris à la frontière ou dans une zone de transit. La demande est examinée par un seul État membre, qui est celui que les critères énoncés au chapitre III désignent comme responsable. ».

²²⁹ Seule l'autorité compétente désignée par les textes est compétente pour mettre en œuvre la procédure de détermination de l'État responsable prévue par le Règlement Dublin III. En cas de procédure d'asile de droit commun sur le territoire, il s'agit de la préfecture (CESEDA, art. R. 521-1). Pour la procédure d'asile à la frontière, il s'agit du ministre chargé de l'immigration (CESEDA, art. R. 352-2). L'obligation de transmettre la demande d'asile à l'autorité compétente a été soulignée par le Conseil d'État dans sa décision du 8 juillet 2020, n° 440756 : « *il appartient aux services de la police aux frontières saisis d'une demande d'asile à la frontière de saisir le ministre de l'intérieur afin qu'il procède à l'examen de la demande d'asile, soit en demandant à l'OFPRA de procéder à l'audition du demandeur, soit en saisissant les autorités de l'État membre qu'il estime responsable [de la demande]* ».

²³⁰ CAA Nantes, 26 sept. 2023, n° 23NT01470.

²³¹ Dans son rapport publié le avril 2024, l'organisation humanitaire *International Rescue Committee* (IRC) décrit des atteintes généralisées à l'accès à la demande d'asile en Italie et les conditions de vie des demandeurs d'asile. IRC, *Please, wait: Barriers to access the procedure for international protection in Italy*, 4 avril 2021.

²³² Directive 2008/115/CE, *op.cit.*, art. 4 : « Dispositions plus favorables

2. La présente directive s'applique sans préjudice des dispositions qui relèvent de l'acquis communautaire en matière d'immigration et d'asile et qui s'avèreraient plus favorables pour le ressortissant d'un pays tiers. (...)

4. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers exclus du champ d'application de la présente directive conformément à l'article 2, paragraphe 2, point a), les États membres :

- (a) Veillent à ce que le traitement et le niveau de protection qui leur sont accordés ne soient pas moins favorables que ceux prévus à l'article 8, paragraphes 4 et 5 (limitations du recours aux mesures coercitives), à l'article 9, paragraphe 2, point a) (report de l'éloignement), à l'article 24, paragraphe 1, points b) et d) (soins médicaux d'urgence et prise en considération des besoins des personnes vulnérables), ainsi qu'aux articles 16 et 17 (conditions de rétention) et
- (b) Respectent le principe de non refoulement. ».

²³³ Directive retour, art. 5 : « Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les États membres tiennent dûment compte :

a) de l'intérêt supérieur de l'enfant,

b) de la vie familiale,

c) de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers, et respectent le principe de non-refoulement. »

²³⁴ CE, 2^e et 7^e ch. réunies, 2 fév. 2024, n° 4500285, ADDE e.a., § 13.

²³⁵ Accord de Chambéry, *op. cit.*

²³⁶ CESEDA, art. R. 352-1 et R. 352-2 et CE, 8 juill. 2020, n° 440756 : « « il appartient aux services de la police aux frontières saisis d'une demande d'asile à la frontière de saisir le ministre de l'intérieur afin qu'il procède à l'examen de la demande d'asile, soit en demandant à l'OFPRA de procéder à l'audition du demandeur, soit en saisissant les autorités de l'État membre qu'il estime responsable [de la demande] ».

²³⁷ CESEDA, art. R. 521-1.

²³⁸ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

²³⁹ CE, 2^e et 7^e ch. réunies, 31 juill. 2019, n°410347.

²⁴⁰ CJUE, 25 juin 2020, C-36/20.

²⁴¹ *Ibid.*, §§ 56-57.

²⁴² *Ibid.*, §§ 93-94.

²⁴³ *Ibid.*, § 81.

²⁴⁴ CE, 2^e ch., 29 déc. 2021, n° 449560.

²⁴⁵ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

²⁴⁶ *Ibidem.*

²⁴⁷ CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 6 au 8 juillet 2015. CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 4 au 8 septembre 2017. CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 3 au 5 septembre 2018.

²⁴⁸ Forum Réfugiés – Cosi, Les obstacles à l'accès à la procédure d'asile le département des Alpes-Maritimes pour les étrangers en provenance d'Italie, avril 2017, p.6.

²⁴⁹ Amnesty International, Des contrôles aux confins du droit - violations des droits humains à la frontière avec l'Italie : Synthèse de mission d'observation, février 2017, pp. 7-8 ; Amnesty International, A la frontière franco-italienne, des violations systématiques, 16 octobre 2018.

²⁵⁰ Anafé, Persona non grata : Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne, Rapport d'observations 2017-2018, janvier 2019.

²⁵¹ Projet CAFI, Rapport d'activités et d'observations 2021.

²⁵² Barreau de Nice, Visite des lieux de privation de liberté : Local de "mise à l'abri" attendant au poste de police aux frontières de Menton Saint-Louis, juillet 2022.

²⁵³ CPT, Rapport de visite 23 au 30 novembre 2018, 24 mars 2020.

²⁵⁴ Texte de l'affiche, traduit en arabe et en anglais :

« Madame, Monsieur,

Vous venez d'arriver au Service français de la police aux Frontières de Menton, car votre situation administrative ne vous permet pas d'entrer légalement en France.

Vous allez faire l'objet d'une non-admission vers l'Italie, mesure administrative qui va vous être notifiée par un document qui va vous être remis.

Dans l'attente de votre prise en charge par la Police italienne, vous allez patienter dans les locaux de la police aux frontières de Menton.

Cette mesure nécessaire à votre prise en charge dans les meilleures conditions et les meilleurs délais peut cependant durer quelques heures.

Restez calme.

Dans tous les cas, vous allez retourner en Italie.

Durant votre attente, une collation vous sera servie : saladière, biscuits, bouteille d'eau.

De l'eau potable est à votre disposition.

Vous conservez votre téléphone et vous pouvez l'utiliser à tout moment.

En cas de difficulté (sécurité, santé), n'hésitez pas à demander de l'aide aux policiers ».

²⁵⁵ À ce sujet, dans ses observations écrites en dates du 22 mai 2023, la DDPAF a répondu aux services du Défenseur des droits que « En effet, selon le règlement Dublin III, un seul état est responsable de l'examen de la demande d'asile dans l'Union européenne :

-soit le pays par lequel le demandeur d'asile est entré et dans lequel il a été contrôlé ;

-soit l'État qui a accordé un visa ou un titre de séjour au demandeur d'asile. ».

²⁵⁶ CGLPL, Rapport de visite de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) du 4 au 8 septembre 2017, p. 49.

²⁵⁷ Courrier de la préfecture des Hautes-Alpes adressé au Défenseur des droits le 5 mars 2024.

²⁵⁸ JRTA Nice, 2 mai 2018, n° 1801843 ; 4 sept. 2017 ; 31 mars 2017, n° 1701211.

²⁵⁹ CE, 2^{ème} ch., 29 déc. 2021, n° 449560.

²⁶⁰ Voir courriel du 27 janvier 2023 envoyé à la préfecture dans la procédure 69 bis :

« Comme convenu les documents en pièces jointes remis par les deux femmes accompagnées toutes deux d'un enfant chacune, dans le but de recevoir leurs convocations à la préfecture. Elles vont être entendues et laissées libres aussitôt, merci d'avance. ».

²⁶¹ JRCE, 2 nov. 2018, n°424941.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ TA Marseille, 21 fév. 2024, n° 2400285.

²⁶⁴ Voir communiqué de presse de Tous Migrants et du GISTI, en date du 12 janvier 2024.

²⁶⁵ CJUE, 25 juin 2020, C-36/20.

²⁶⁶ CESEDA, art. L. 523-2.

²⁶⁷ Défenseur des droits, avis n°23-07 du 24 nov. 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, pp. 26 à 29.

²⁶⁸ Défenseur des droits, déc. n° 2024-001, 12 janv. 2024.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ CJUE, 5 fév. 2016, C-601/15, N., § 59 ; 14 sept. 2017, C-18/16, K., § 42 ; 14 mai 2020, C-924/19 et C-925/19, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél alföldi Regionális Igazgatóság*, § 250 ; 25 juin 2020, C-36/20, § 104.

²⁷¹ CJUE, 14 sept. 2017, C-18/16, K., point 36.

²⁷² CJUE, gde. ch., 15 fév. 2016, C-601/15, §§ 59 et suivants.

²⁷³ Cass. 1^{ère} civ., 18 mai 2005, n°02-20613 ; ass. plén., 3 juin 2011, n°09-69052 ; 1^{ère} civ., n°260 du 20 mars 2019 ; CE, 22 sept. 1997, n°161364 ; 9 janv. 2015, n°386865.

²⁷⁴ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°6 du 1^{er} sept. 2005 relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6.

²⁷⁵ Observation générale conjointe n°3 du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n°22 du Comité des droits de l'enfant sur les principes généraux relatifs aux droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales CMW/C/GC/3 - CRC/C/GC/22 (2017).

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ CJUE, 11 mars 2021, C-112/20.

²⁷⁸ CJUE, 10 août 2017, C-270/17, *Tupikas*, §60 ; 1^{er} août 2022, C-19/21, §33.

²⁷⁹ Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU est chargé de veiller au respect de la CIDE par les États, comme la France, qui l'ont ratifiée.

²⁸⁰ Observation générale conjointe n° 4 du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4–CRC/C/GC/23, 16 nov. 2017.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² Voir, par exemple, Farmer, A. (2013), *Impact of immigration detention on children, Forced Migration Review*; Kronick, R., Rousseau, C., Cleveland, J. (2015), *Asylum seeking children's experiences of detention in Canada: A qualitative study*; Australian Human Rights Commission (2014) *The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention*. Voir également Défenseur des droits, déc. n° 2018-045, 8 fév. 2018; n° 2019-074, 22 mars 2019; n°2022-206, 14 oct. 2022.

²⁸³ Comité des droits de l'enfant, Rapport à la suite du 6^{ème} examen périodique de la France CRC/C/FRA/CO/67, 2 juin 2023.

²⁸⁴ CEDH, 22 juill. 2021, n° 57035/18, *M.D. et A.D. c. France*.

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ CESEDA, art. L. 741-5, rédaction issue de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

²⁸⁷ Le registre du local de mise à l'abri transmis par la DIDPAF de Montgenèvre concernant la période du 4 janvier 2023 au 2 avril 2023 fait ainsi apparaître le 31 mars 2023, que 3 mineurs syriens de 17, 16 et 12 ans (PV n°581), rattachés à un majeur sans qu'aucun lien de filiation ou de parenté ne soit indiqué, ont été enfermés dans le local de mise à l'abri durant 14h30, avec 11 autres adultes. Le registre du local de mise à l'abri concernant l'année 2022 fait notamment apparaître la situation d'un mineur afghan de

2 ans et demi interpellé le 4 juillet 2022, rattaché à un ressortissant majeur (PV n°1941) sans qu'aucun lien de parenté ou filiation ne soit indiqué, et ayant été maintenu dans ce local durant 8h45 avec 11 puis 15 personnes. Le 4 octobre 2022, un mineur afghan de 16 ans (PV n°3123), rattaché à un adulte afghan sans précision du lien de parenté ou de filiation, a été enfermé dans le local une nuit entière, durant une durée totale de 13h avec 6 autres personnes. Le 2 décembre 2022, trois mineurs russes de 1 an (PV n°3803), 2 an et 3 ans et demi (PV n°3805) sont rattachés à des majeurs sans lien de filiation et de parenté indiqué, seule la mention « avec passeur sous la procédure n°2022/63 » apparaît, et sont enfermés dans le local durant 8h30 avec 11 autres personnes. Le 29 septembre 2022, sont enfermés au sein du local de mise à l'abri avec 14 personnes, durant 5h, un mineur afghan de 4 ans et demi et deux mineures afghanes de 9 et 12 ans, tous trois rattachés à un adulte sans que le lien de parenté ou de filiation ne soit indiqué (PV n°2986). Le 11 mai 2022, 3 mineurs afghans, deux mineures de 3 et 6 ans et demi et un mineur de 11 ans et demi, rattaché à un adulte sans précision du lien de parenté ou de filiation, sont enfermés au sein du local durant 4h20 avec 19 personnes. Le 8 mai 2022, deux mineurs afghans, de 1 an et demi et de 3 ans et demi, rattachés à un adulte sans précision du lien de parenté ou de filiation, sont placés dans le local de mise à l'abri durant 6h25 avec 9 personnes (PV n°1064). Le 11 avril 2022, 3 mineurs afghans de 9, 14 et 15 ans, rattachés à un adulte sans précision du lien de parenté ou de filiation, sont placés dans le local durant 4h40 en présence de 14 autres personnes (PV n°828). Le 23 mars 2022, deux mineurs irakiens de 17 et 8 ans et une mineure irakienne de 10 ans, rattachés à un adulte sans mention du lien de parenté ou de filiation, ont été placés dans le local de mise à l'abri durant 13h10 (PV n°657).

²⁸⁸ Voir les procédures suivantes : PV n°661, 663, 632, 452, 371 (procédure concernant un mineur afghan rattaché à un majeur ayant 11 ans de plus que lui), 261 (concernant une mineure afghane rattachée à un homme portant un nom de famille différent), 256 et 258 (concernant une enfant de 6 mois). En outre, le 11 mai 2022, 6 mineurs afghans, dont deux mineures de 1 an et demi et 12 ans, et quatre mineurs de 6, 12, 12 et demi et 15 ans et demi, sont rattachés à une ressortissante afghane majeure (PV n°1115) sans qu'aucun lien de parenté ou de filiation ne soit indiqué. Par ailleurs, dans cette procédure, au regard des dates de naissance des différents enfants, il est peu probable que ces 6 mineurs aient la même mère. Le 4 avril 2022, deux mineures afghanes de 9 et 15 ans sont interpellées et rattachées à un adulte sans précision du lien de parenté ou de filiation (PV n°779). Contrairement à l'ensemble des procédures citées en note 92 et les procédures indiquées précédemment, une seule procédure fait apparaître dans le registre 2022 le lien de parenté. Cette procédure concerne deux enfants tadjikes d'un an et demi (PV n°3812) et de 5 ans et demi (PV n°3813) où la colonne observations précise « avec les parents ».

²⁸⁹ PV de vérification sur place, p.54.

²⁹⁰ PV de vérification sur place, pp. 51-53.

²⁹¹ CEDH, 22 juill. 2021, *M.D. et A.D. c. France*, *op. cit.*

²⁹² CRC, Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques, 4 déc. 2023, CRC/C/FRA/CO/6-7.

²⁹³ *Ibidem.*

²⁹⁴ Cass. 1^{ère} civ., 6 janv. 2010, n°08-18871.

²⁹⁵ Comité des droits de l'enfant, CRC/C/83/D/21/2017 §10.17 ; CRC/C/83/D/24/2017 §10.9 ; CRC/C/85/D/26/2017 §9.16 ; CRC/C/85/D/28/2017 §9.15 ; CRC/C/82/D/17/2017 §13.9 ; CRC/C/82/D/27/2017 §9.10.

²⁹⁶ Cass. 1^{ère} civ., 18 mai 2005, n°02-20613 ; CE, 27 juin 2008, n°291561.

²⁹⁷ CE, 5 fév. 2020, n°428478 et 428826.

²⁹⁸ Comité des droits de l'enfant, observation générale n°6, CRC/GC/2005/6, 1^{er} sept. 2005, §26.

²⁹⁹ *Ibidem*, §12.

³⁰⁰ Comité des droits de l'enfant, CRC/C/92/D/130/2020 §8.3 ; CRC/C/81/D/22/2017, CRC/C/81/D/16/2017, CRC/C/82/D/27/2017 §9.3 ; CRC/C/79/D/11/2017 §12.3 ; CRC/C/83/D/21/2017 §10.9 ; CRC/C/83/D/24/2017 §10.3 ; CRC/C/85/D/26/2017 §9.8 ; CRC/C/85/D/28/2017 §9.8 ; CRC/C/82/D/17/2017 §13.3.

³⁰¹ *Ibidem.*

³⁰² *Ibidem.*

³⁰³ *Ibidem.*

³⁰⁴ Comité des droits de l'enfant, CRC/C/83/D/21/2017 §10.2 ; CRC/C/82/D/27/2017 §§. 8.2 et 9.10 ; CRC/C/82/D/17/2017 §13.4 ; CRC/C/83/D/24/2017 §§ 10.9 et 10.10 ; CRC/C/85/D/26/2017 §§ 9.2, 9.15 et 9.16 ; CRC/C/85/D/28/2017 §§ 9.2, 9.14 et 9.15 ; CRC/C/82/D/27/2017 §§. 8.2, 9.9 et 9.10. Voir également Comité des droits de l'homme, CCPR/C/91/D/1422/2005 § 6.7 ; CCPR /C/87/D/1297/2004 §. 8.3.

³⁰⁵ Comité des droits de l'enfant, CRC/C/82/D/27/2017 ; CRC/C/83/D/24/2017 ; CRC/C/85/D/26/2017 ; CRC/C/85/D/28/2017.

³⁰⁶ Comité des droits de l'enfant, CRC/C/92/D/130/2020, 25 janv. 2023.

³⁰⁷ Comité des droits de l'enfant, Rapport, Observations finales à la suite du 6^{ème} examen de la France CRC/C/FRA/CO/67, 2 juin 2023, §45.

³⁰⁸ CIJ, 30 nov. 2010, République de Guinée c. République démocratique du Congo, affaire Ahmadou Saïo Diallo, § 66. Voir également BRIBOSIA, E., CACERES, G., et RORIVE, I., « *Les signes religieux au cœur d'un bras de fer : la saga Singh (Com. D.H., Shingara Mann Singh c. France, 19 juill. 2013)* », in Revue trimestrielle des droits de l'homme, Avril 2014, pp. 495-513.

³⁰⁹ Voir notamment CEDH, 12 octobre 2006, n°13178/03, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, § 55 ; 28 fév. 2019, n°12267/16, *Khan c. France*; 21 juill. 2022, n° 5797/17, *Darboe et Camara c. Italie*.

³¹⁰ CEDH, 21 juill. 2022, *Darboe et Camara c. Italie*, *op.cit.*, §. 124.

³¹¹ *Ibidem*, § 123.

³¹² *Ibidem*, § 129.

³¹³ CJUE, 14 janv. 2021, C-441/19, § 41.

³¹⁴ *Ibidem*, § 46.

³¹⁵ *Ibidem*, §§ 58 à 60.

³¹⁶ CJUE, 11 déc. 2014, C-249/13, *Boudjlida*, § 48 ; 8 mai 2018, C-82/16, *K.A. e.a.* (regroupement familial en Belgique), § 102.

³¹⁷ Cons. Const., 21 mars 2019, n°2018-768 QPC.

³¹⁸ Cass. 1^{ère} civ., 12 janv. 2022, n°20-17.343.

³¹⁹ C. civ., art. 375, 375-3 et 375-5.

³²⁰ CE, section du contentieux, 1^{ère} et 6^{ème} SSR, 1^{er} juill. 2015, n°386769.

³²¹ CASF, art. L. 112-3 ; L. 223-2 et L. 221-2-4 entré en vigueur le 7 fév. 2022.

³²² CASF, art. L. 221-2-4 dans sa rédaction issue de la loi du 7 fév. 2022.

³²³ CASF, art. L. 223-2 et R. 221-11, puis L. 221-2-4 – II depuis fév. 2022.

³²⁴ Cons. Const., 26 juill. 2019, n° 2019-797 QPC.

³²⁵ CE, section du contentieux, 1^{ère} et 6^{ème} SSR, 1^{er} juill. 2015, n°386769, point 5 – « *l'existence de cette voie de recours, par laquelle un mineur peut obtenir du juge [des enfants] qu'il ordonne son admission à l'aide sociale à l'enfance, y compris à titre provisoire pendant l'instance, sans que son incapacité à agir en justice ne puisse lui être opposée, rend irrecevable le recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif contre la décision du président du conseil général (...)* ».

³²⁶ Cass. 1^{ère} civ., 25 mars 2009, n° 08-14.125.

³²⁷ CA Toulouse, 28 janv. 2020, n° 19/00192.

³²⁸ Défenseur des droits, Rapport, « *Les mineurs non accompagnés au regard du droit* », fév. 2022.

³²⁹ CESEDA, art. L. 611-3 – « *Ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français : 1° L'étranger mineur de dix-huit ans ; (...)* ».

³³⁰ Situation du mineur N, né le 14 février 2007.

³³¹ Situation des mineurs P, né le 1^{er} mai 2006, en Guinée et présentant un extrait d'acte de naissance et un jugement supplétif, et Q, né le 6 mai 2005, en Guinée présentant un extrait d'acte de naissance, tous deux suivis par Me O ayant transmis par courriel ces documents à la gendarmerie de Breil par mail et signalé leur souhait de bénéficier de l'accueil provisoire d'urgence. Monsieur Q s'est vu notifier le 5 décembre 2022 un refus d'entrée mentionnant une interpellation au PPA de Breil-Roya Gare et indiquant une date de naissance le 6 mai 2003.

³³² PV de vérification sur place, p. 68.

³³³ Les agents de la PAF de Montgenèvre substituaient directement dans le registre du local de mise à l'abri la date de naissance attribuée par la PAF à la personne se déclarant MNA à la date de naissance déclarée initialement par cette dernière. À la lecture du registre, une seule date de naissance apparaissait, celle retenue par la PAF de Montgenèvre.

³³⁴ Registre 2023 du local de mise à l'abri : voir notamment les PV n°290 à 296 où 7 personnes se déclaraient mineures, seule la date de naissance retenue par la PAF apparaît et dans la colonne observations est seulement indiquée la mention « *se déclarait mineur, un document sur lui prouvait l'inverse* ».

³³⁵ Registre 2022 : renvoi aux cas relevés dans la note récapitulative de juin 2022. Voir également PV n°602 (procédure concernant un MNA afghan de 17 ans maintenu dans le local durant 17h15, avec 10 personnes), PV n°1944 (procédure concernant un MNA marocain maintenu dans le local durant 8h45 avec 11 autres personnes, puis 15 autres personnes), PV n°2439 (MNA marocain de 17 ans placé dans le local durant 11h40, y a passé la nuit avec 4 autres adultes), PV n°3015 (MNA afghan de 16 ans placé dans le local durant 12h25, durant cette durée 14 personnes passeront la nuit avec lui), PV n°3124

(MNA afghan placé dans le local durant 13h40), PV n°3125 (MNA afghan de 16 ans placé dans le local durant 13h40), PV n°3577 (MNA syrien de 14 ans placé dans le local durant 4h46 avec 19 personnes au total), PV n°3680 (MNA irakien de 16 ans placé dans le local durant 13h05). Extraits du registre 2023 : voir notamment PV n°378 (MNA marocain de 17 ans placé dans le local durant 11h30), PV n°501 (MNA camerounais de 17 ans placé dans le local durant 15h45 avec 5 adultes).

³³⁶ Le Défenseur des droits a été saisi d'une situation critique au sein du SPAFT de Menton les 16, 17, 18, 19 et 20 avril 2023. 68 MNA ont été interpellés entre le 17 et le 19 avril 2023, dont 3 jeunes filles. Interrogée, la DDPAF a indiqué au Défenseur des droits que « 30 MNA étaient dénombrés le 17 avril 2023 après avoir passé deux nuits dans un espace de 25 m². Le 17 avril en soirée, afin de permettre aux nombreux mineurs, soit plus de 37, d'être dans un espace plus important, un transfert des individus les plus âgés était organisé dans des algecos réservés aux majeurs. (...) Le local était alors vide de tout majeur ». Lorsque des majeurs ont été de nouveau placés dans le local de mise à l'abri extérieur, les mineurs y sont restés également. La DDPAF a indiqué dans sa réponse que « le 19 avril, 146 personnes étaient comptabilisées dans les locaux du SPAFT soit 78 majeurs hommes et 47 mineurs hommes regroupés dans les locaux algecos extérieurs ; 6 mineurs, 1 couple, 3 familles avec des nourrissons, 1 femme enceinte [dans le local intérieur] et 1 étranger en vérification ; 1 geôle occupée par 2 personnes en garde-à-vue et 1 seconde geôle occupée par un ESI en retenue administrative » « Concernant les familles mises à l'abri au cours de cette période, elles sont restées en permanence dans l'espace de mise à l'abri intérieur, avec les femmes, les jeunes filles et les mineurs masculins les plus jeunes ».

³³⁷ servant de registre du local de mise à l'abri.

³³⁸ PV de vérification sur place, p. 64 ; situation de Monsieur X, p. 56 ; situation de Monsieur Y.

³³⁹ DDPAF Alpes-Maritimes, SPAFT Menton, note de service n°23/2021 du 5 mai 2021, objet : rappel sur la rédaction du « film d'activité » du SPAFT.

³⁴⁰ PV de vérification sur place, p. 64, situation de Monsieur X ; p. 56, situation de Monsieur Y.

³⁴¹ Dans sa réponse du 22 mai 2023 suite à la notification du procès-verbal de vérification sur place.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ DDPAF Alpes-Maritimes, SPAFT Menton, note de service n°09/2022 du 29 mars 2022, objet : rôle des agents du conseil départemental dans le processus d'accueil des étrangers mineurs au sein du SPAFT de Menton.

³⁴⁴ L'article 37 b) de la CIDE interdit la privation de la liberté des enfants dans les procédures relatives à l'immigration. Voir Observation générale conjointe, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 nov. 2017, § 10 « la possibilité de placer des enfants en détention en tant que mesure de dernier ressort, qui peut s'appliquer dans des contextes tels que la justice pénale des mineurs, n'est pas applicable dans les procédures relatives à l'immigration parce qu'elle entrerait en conflit avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et avec le droit au développement. ». Voir également ONU, *Working group on arbitrary detention, Revised Deliberation n° 5 on deprivation liberty of migrants*, 7 fév. 2018.

³⁴⁵ CRC, Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques, 4 déc. 2023, CRC/C/FRA/CO/6-7.

³⁴⁶ DDPAF Alpes-Maritimes, SPAFT Menton, note de service n°26/2021 du 11 mai 2021, objet : mise en place du dispositif d'appréciation de la minorité par le conseil départemental au sein du SPAFT Menton.

³⁴⁷ DDPAF Alpes-Maritimes, SPAFT Menton, notes de service n°11/2022 du 27 avril 2022 objet : élargissement de la procédure d'évaluation de minorité par le conseil départemental des Alpes-Maritimes aux horaires de nuit ; n°26/2021 *op.cit.* ; et n°031/2021 du 6 octobre 2021 objet : gestion des mineurs au sein du SPAFT de Menton.

³⁴⁸ Situation de monsieur R, ressortissant béninois, âgé de 13 ans, né le 1er mai 2009, interpellé le 13 avril 2023 à 8h30.

³⁴⁹ Dans sa réponse du 22 mai 2023 suite à la notification du PV de vérification sur place.

³⁵⁰ Cons. cont., n° 2019-797 QPC, *op. cit.*

³⁵¹ PV de vérification sur place, p. 56 et p. 65 situation de monsieur S.

³⁵² Dossier du Défenseur des droits n°xx.

³⁵³ JRTA Nice, 18 oct. 2019, n°1904929.

³⁵⁴ JRTA Nice, 24 fév. 2020, n°2000858.

³⁵⁵ Dossier du Défenseur des droits n°xx.

³⁵⁶ PV de vérification sur place, p. 66, situation du mineur monsieur T présentant une photographie de passeport.

³⁵⁷ DIDPAF Montgenèvre, note de service n°06/2019 du 14 février 2019, objet : « conduite à tenir strictement dans le cadre de procédure de non-admission ».

³⁵⁸ Voir par exemple PV n°2022/0222 monsieur U.

³⁵⁹ Voir notamment PV 35 monsieur V, PV n°2022/3613 monsieur W, PV n°2022/3617 monsieur Z, PV n°2022/3619. Le Défenseur des droits souligne à ce titre que les procédures relatives aux PV n°3613, 3617 et 3619 n'apparaissent pas dans le registre du local de mise à l'abri 2022, version informatique transmise par la PAF.

³⁶⁰ Registre 2023, voir notamment PV n°83, 76, 495. Registre 2022, voir notamment PV n°35, 154 et 835.

³⁶¹ CA Toulouse, ch. de la famille, 28 janv. 2020, n°18.

³⁶² Protocole entre l'État, les autorités judiciaires et le conseil départemental relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés étrangers présents sur le territoire national dans le département des Alpes-Maritimes du 31 décembre 2019.

³⁶³ Avenant n°3 au protocole entre l'État, les autorités judiciaires et le conseil départemental relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés étrangers présents sur le territoire national dans le département des Alpes-Maritimes du 31 décembre 2019, relatif à l'appui à la décision d'admission sur le territoire des mineurs non accompagnés du 13 mars 2023.

³⁶⁴ Avenant n°3 du 13 mars 2023 *op. cit.* ; notes de service n°09/2022 et 11/2022 *op. cit.*

³⁶⁵ Avenants n°1 du 16 mars 2021 et n°3 du 13 mars 2023 précités, notes de service n°11/2022, 031/2021, 26/2021 *op. cit.*

³⁶⁶ Notes de service n°031/2021 et 26/2021, *op. cit.*

³⁶⁷ Note de service n°031/2021, *op. cit.*

³⁶⁸ Annexes à la note de service n°031/2021.

³⁶⁹ Les questions posées, lors des entretiens courts, concernent l'identité du mineur, la présence de documents, ses date et lieu de naissance, langue parlée, l'identité de ses parents, la présence de famille en France, la date d'arrivée sur le territoire français, la santé et parfois sont abordées les questions relatives au parcours migratoire et au souhait de scolarité. Les questions posées, lors des entretiens longs, suivent le déroulé suivant : l'identité du mineur, la présence de documents, ses date et lieu de naissance, langue maternelle, langue parlée, éléments sur la composition familiale (identité des parents, fratries, date d'arrivée sur le territoire, présence de famille en France), éléments sur les conditions de vie avant le départ (lieu de vie au pays, contexte familial, scolarisation au pays, parcours professionnel), motifs de départ du pays d'origine, éléments du parcours migratoire (descriptif du parcours, pays traversés, durée de chaque trajet, date d'arrivée en Italie et type de prise en charge, date d'arrivée en France), bilan sur le parcours, éventuels évènements traumatiques vécus pendant le parcours, modalités d'entrée sur le territoire français, projet en France, isolement en France. Le compte-rendu évoque également des éléments portant sur l'apparence et comportement de la personne lors de l'entretien comprenant une partie sur les caractéristiques physiques (items à cocher : pilosité apparente, présence de marques assimilables à des indices de puberté, ridules ou rides, calvitie apparente, apparence physique compatible avec la minorité) et une partie sur le comportement (comportement collaboratif, capacité de concentration).

³⁷⁰ Dans sa réponse du 22 mai 2023 faisant suite à la notification du PV de vérification sur place.

³⁷¹ Voir également Bâtonnier de Nice, rapport, visite des lieux de privation de liberté, Menton, 26 juil. 2022.

³⁷² CA Toulouse, ch. de la famille, 28 janv. 2020, n°18.

³⁷³ TA Nice, 15 Nov. 2023 n°2304846 §6 et n°2304844 §6.

³⁷⁴ Annexes à la note de service n°031/2021.

³⁷⁵ Dans sa réponse du 22 mai 2023 faisant suite à la notification du PV de vérification sur place.

³⁷⁶ *Ibidem.*

³⁷⁷ PV de vérification sur place, p. 54.

³⁷⁸ PV de vérification sur place, situation du mineur X, p. 64.

³⁷⁹ Défenseur des droits, Rapport « *Les mineurs non accompagnés au regard du droit* », fév.2022, p.19.

³⁸⁰ TA Nice, 15 nov. 2023, n° 2304846 et n° 2304844.

³⁸¹ Des MNA ressortissants afghans (voir not. registre 2022 PV n°602, 3015, 3124, 3125,) et syriens (voir not. registre 2022 PV n°3577) ont été interpellés en 2022.

³⁸² CAA Nantes, 26 sept. 2023, n°23NT01470 : « *En application des dispositions précitées de l'article 3-2 du règlement n° 604/2013, il appartient à l'autorité préfectorale, lorsqu'elle détermine l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, d'apprécier s'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile ou dans les conditions d'accueil des demandeurs. En produisant la lettre circulaire du 5 décembre 2022 par laquelle l'État italien, par une information officielle diffusée à tous les États membres, a fait état de l'indisponibilité des installations d'accueil sur son territoire à compter du 6 décembre 2022, la requérante apporte la preuve que ses craintes relatives au défaut de protection en Italie sont fondées* ».

³⁸³ Accord de Chambéry, *op. cit.*, art. 5 : « Chaque Partie contractante réadmet sur son territoire, à la demande de l'autre Partie contractante et sans formalités, le ressortissant d'un État tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de la Partie contractante requérante pour autant qu'il est établi que ce ressortissant est entré sur le territoire de cette Partie après avoir séjourné ou transité par le territoire de la Partie contractante requise.

Chaque Partie contractante réadmet sur son territoire, à la demande de l'autre Partie contractante et sans formalités, le ressortissant d'un État tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de la Partie contractante requérante lorsque ce ressortissant dispose d'un visa ou d'une autorisation de séjour de quelque nature que ce soit, délivré par la Partie contractante requise et en cours de validité (...) ».

³⁸⁴ Dont la réponse de la préfecture des Hautes-Alpes, datée du 5 mars 2024, qui précise : « il est prévu, dans l'accord local déclinant le règlement d'emploi entre la France et l'Italie que les personnes vulnérables sont prises en charge par les autorités françaises sauf convention contraire et sur la base du principe de leur priorité et de leur protection. Cela signifie que les MNA qui rentrent dans la catégorie des personnes vulnérables sont remis à un éducateur de l'association A si elles sont identifiées comme telles par les autorités italiennes ».

³⁸⁵ Accord de Chambéry, *op. cit.*, art. 24 : « 1. Les dispositions du présent Accord ne portent pas atteinte aux obligations d'admission ou de réadmission des ressortissants étrangers résultant pour les Parties contractantes d'autres accords internationaux.

2. Les dispositions du présent Accord ne font pas obstacle à l'application des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et de la Convention signée à Dublin le 15 juin 1990.

3. Les dispositions du présent Accord ne font pas obstacle à l'application des dispositions des accords souscrits par les Parties contractantes dans le domaine de la protection des droits de l'homme ».

³⁸⁶ CESEDA, art. L. 411-1.

³⁸⁷ Étant alors considérée comme présente sur le territoire.

Défenseur des droits - TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07 - 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

