

**Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne :
missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes – mars /avril 2018**

1. La CNCDH a été alertée par plusieurs de ses membres de la situation extrêmement préoccupante des personnes migrantes à la frontière italienne¹. Saisie par le ministre de l'Intérieur d'un avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif », elle a décidé, afin de nourrir cet avis par une mission d'observation, de se rendre à la frontière franco-italienne, pour réaliser un constat objectif et impartial et comprendre la réalité du terrain comme elle l'avait déjà fait à Calais et Grande-Synthe². La CNCDH a ainsi effectué deux missions, l'une dans les Hautes-Alpes, notamment au col de Montgenèvre, à Briançon et à Gap les 19 et 20 mars 2018 et l'autre dans les Alpes-Maritimes, notamment à Nice, Menton et Vintimille, les 12 et 13 avril 2018.
2. Toutefois, au regard de la gravité de la situation qu'elle a pu constater au cours de ses missions, la CNCDH a décidé de rendre un avis distinct de celui portant sur la loi asile et immigration³. Lors de ses deux déplacements la CNCDH a été profondément choquée par les violations des droits des personnes migrantes constatées et par les pratiques alarmantes observées sur ces deux zones frontalières où la République bafoue les droits fondamentaux, renonce au principe d'humanité et se rend même complice de parcours mortels⁴. Malgré des différences selon les lieux, la CNCDH ne peut éviter de dresser un constat sévère sur une volonté politique de bloquer les frontières au détriment du respect du droit à la vie et à l'intégrité physique des personnes migrantes contraintes d'entreprendre des parcours de plus en plus dangereux à travers les Alpes comme en témoignent de multiples récits douloureux et attentatoires à la dignité.
3. Les personnes interceptées à la frontière italienne sont originaires essentiellement d'Erythrée, d'Afghanistan, du Soudan ou encore d'Afrique de l'Ouest⁵. On trouve également parmi elles de très nombreux mineurs, isolés pour une grande partie d'entre eux. Certains souhaitent s'installer en France tandis que d'autres poursuivent leur chemin vers d'autres

¹ La présidente de la CNCDH et un membre de la Commission s'étaient en outre rendus dans le Briançonnais au début de l'année 2018 mais la situation n'a cessé de se dégrader depuis.

² CNCDH, Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis, adopté le 2 juillet 2015, JORF n°0157 du 9 juillet 2015, texte n°102 ; CNCDH, Avis de suivi sur la situation des migrants (1) à Calais et dans le Calaisis, JORF n°0164 du 16 juillet 2016, texte n°124 ; CNCDH, Avis sur la situation des migrants (1) à Grande-Synthe, JORF n°0131 du 7 juin 2016, texte n°46.

³ CNCDH, Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018, adopté le 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n°28.

⁴ Maryline Baumard, « Quand la fonte des neiges révèle des corps de migrants », *Le Monde*, 8 juin 2018

⁵ 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. **Voir si chiffres plus actualisés + chiffres Briançon.**

pays, comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne. Ces parcours d'exil périlleux sont une conséquence des politiques européennes⁶. S'agissant de l'Italie, l'Europe lui a laissé, depuis 2015, la charge de l'accueil d'un nombre croissant de personnes arrivant par la Méditerranée après la fermeture de la route des Balkans. Or ce pays ne peut et ne veut plus désormais assumer ce rôle sans soutien. C'est d'ailleurs l'une des causes de la victoire des partis nationalistes et populistes aux dernières élections italiennes. Le repli voire l'hostilité d'une partie de la population et les mauvaises conditions d'accueil en Italie sont autant de raisons qui poussent de plus en plus de personnes migrantes à tenter de chercher une protection et un droit de vivre dans d'autres pays européens.

4. La France, qui n'est en rien « submergée »⁷, doit néanmoins faire face à une situation inédite à sa frontière avec l'Italie. La politique conduite aux frontières avec l'Italie et les pratiques indignes constatées tant dans la partie sud de la frontière Menton-Vintimille que dans le Briançonnais sont à l'origine des alertes et des recommandations que la CNCDH formule dans cet avis.
5. La CNCDH se penchera successivement sur les nombreuses violations des droits fondamentaux lors du passage de la frontière (I), de l'accès à une protection internationale au titre de l'asile (II), et sur le non-accueil comme politique assumée par les autorités (III). Elle soulignera également le traitement des aidants par les autorités, poursuivis pour délit de solidarité, dont les actions n'ont d'autre objet que de pallier les carences de l'Etat (IV). Enfin, elle entend attirer l'attention des autorités sur la situation particulièrement préoccupante des mineurs non accompagnés (V) ainsi que des victimes de traite des êtres humains (VI).

I. Le passage de la frontière : une République hors droit

6. Depuis la conclusion des accords de Schengen du 14 juin 1985 et l'adoption en 2016 du « code frontières Schengen » (CFS)⁸, le principe de l'absence de contrôle aux frontières intérieures, prévaut au sein de la zone Schengen. Conformément aux dispositions de l'article 25 du CFS il est possible de réintroduire un contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un Etat membre. Selon l'article 32 du même règlement, lorsqu'un contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II relatif aux frontières extérieures s'appliquent *mutatis mutandis*, y compris les droits dont disposent les étrangers faisant l'objet d'un refus d'entrée.
7. Devant l'ampleur du mouvement migratoire vers l'Europe en 2015⁹, les Etats européens ont pris des mesures pour renforcer les contrôles à leurs frontières. Ainsi, en France, dès le 11 juin 2015, à la suite d'une note interne non publiée du ministère de l'Intérieur et du préfet des Alpes-Maritimes, les associations ont constaté une mise en place de contrôles

⁶ Le régime d'asile européen commun (RAEC) est un ensemble de textes fixant des normes et procédures communes aux Etats membres de l'Union européenne en matière de protection internationale, afin d'unifier les systèmes de protection sur tout le territoire de l'Union.

⁷ CNCDH, Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018, adopté le 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n°28.

⁸ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

⁹ Un renforcement des contrôles aux frontières avait déjà été observé en 2010 et 2011 dans la suite des « Printemps arabes ».

10 systématiques à la frontière¹⁰. Puis, les contrôles aux frontières ont été rétablis officiellement une première fois dans le cadre de la COP21, et prolongés en raison des attentats terroristes survenus sur le territoire français. A chaque prolongation – six depuis 2015¹¹ - la France a notifié à la Commission européenne son intention de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières. Elle s'est chaque fois fondée sur le risque lié à la menace terroriste persistante et au déroulement d'événements majeurs, sportifs ou politiques « faisant peser des risques accrus sur la population et des contraintes particulières sur les services de sécurité intérieure »¹². Les contrôles ont ainsi été renforcés, devenant quasiment systématiques, en faisant appel, notamment aux forces armées et en usant de moyens de plus en plus sophistiqués¹³. Si le motif de lutte contre le terrorisme justifie officiellement le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, la CNCDH note que celui-ci n'a jamais été mis en avant spontanément lors des auditions effectuées. En réalité, le rétablissement des contrôles aux frontières apparaît davantage lié au contrôle des flux migratoires et à la lutte contre l'immigration irrégulière.

8. Dans ce contexte, la CNCDH relève le flou qui entoure la définition de la zone frontière en particulier dans le Briançonnais, et s'inquiète des procédures de contrôle et de renvoi des étrangers dans cette zone. Ainsi, la préfète des Hautes-Alpes a expliqué que la zone permettant de procéder à des refus d'entrée avait été définie par son prédécesseur mais qu'elle ne correspondait pas nécessairement à la bande des 20 kms¹⁴. Selon la PAF, les refus d'entrée peuvent être prononcés dès lors que l'étranger est contrôlé sur le territoire des communes de Montgenèvre et Nevache¹⁵, et donc jusqu'à l'entrée de Briançon. La CNCDH s'interroge sur ces interprétations différentes des acteurs sur le terrain, dans la mesure où cela peut donner lieu à des contrôles aléatoires et juridiquement infondés. Ces incertitudes juridiques contribuent à créer des zones où se développent des pratiques non respectueuses des droits des personnes migrantes.
9. Il convient de rappeler que des contrôles aléatoires, hors du cadre dérogatoire prévu en cas de rétablissement des frontières, peuvent être opérés, conformément à l'article 78-2 du code de procédure pénale¹⁶, dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats de l'espace et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones

¹⁰ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 12 avril 2018 (Anafé, Intersos, Caritas, Caffim, Terre des Hommes).

¹¹ Le 4 avril 2018, la France a prolongé pour la sixième fois depuis 2015 le rétablissement des contrôles aux frontières pour une nouvelle période de 6 mois à compter du 1^{er} mai 2018, alors que le code frontières Schengen prévoit en que la prolongation doit être limitée à deux ans (article 25).

¹² Voir par exemple, note des autorités françaises sur la prolongation du rétablissement des frontières intérieures du 3 octobre 2017, https://www.gisti.org/IMG/pdf/note_2017-10-03_via_ceu_st12933.xx17.pdf

¹³ A Menton, des CRS, des gendarmes mobiles et des militaires de l'opération sentinelle, sont affectés pour les contrôles (Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril – audition de Jean-Philippe Nahon, commissaire). Dans le Briançonnais également, des forces Sentinelle étaient présentes au cours de l'été 2017 aux fins de contrôle des frontières (Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative (Tous migrants, MJC). Des moyens tels que des drones, des jumelles infrarouges et à détection de mouvement et des 4x4 sont utilisés pour contrôler les personnes migrantes, <http://www.roya-citoyenne.fr/wp-content/uploads/2018/04/mouv-luca-mars-2018.pdf>, <http://www.france-terre-asile.org/actualites/actualites/actualites-choisies/un-mediateur-demande-par-les-associations-face-a-l-afflux-de-migrants-a-la-frontiere-franco-italienne>, 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.

¹⁴ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Cécile Bigot-Dekeyser, préfète des Hautes-Alpes.

¹⁵ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Jean-Bernard Rouffignac, commandant de la PAF.

¹⁶ Voir annexe

accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté et aux abords de ces gares. Ces contrôles sont toutefois strictement encadrés, notamment par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁷. Les personnes interpellées sur ce fondement peuvent faire l'objet d'une procédure de réadmission¹⁸. En revanche, lorsque les contrôles aux frontières intérieures sont rétablis, les autorités françaises peuvent refuser l'entrée aux étrangers ne remplissant pas les conditions d'entrée sur le territoire aux frontières terrestres et leur notifier une décision de non-admission (**renvoi § suivant**). Ces étrangers sont considérés comme n'étant pas entrés sur le territoire.

A. Des dérives juridiques

1. La mise en œuvre de la procédure de non-admission

10. Le rétablissement des frontières a pour conséquence la mise en place de points de passage autorisés (PPA) dans lesquels ont lieu des contrôles systématiques¹⁹. Les personnes non autorisées à entrer en France font l'objet d'une procédure de non-admission encadrée par la loi et garantissant leurs droits. Or, la CNCDH a pu constater une réalité différente²⁰.
11. La CNCDH a été alertée sur le fait que la PAF effectuait des contrôles au faciès, notamment dans le train reliant Vintimille en Italie à Menton-Garavan en France. Le contrôle des trains est systématique et 70 % des interpellations dans les Alpes-Maritimes se font sur le secteur ferroviaire, selon la PAF²¹. Les personnes sont interpellées dans le train et si elles ne disposent pas des documents administratifs leur permettant d'entrer en France, elles sont arrêtées aux fins d'être renvoyées en Italie. Interrogée par la CNCDH sur les moyens mis en place pour éviter les contrôles au faciès, la PAF a indiqué qu'elle contrôlait tous les passagers présents dans le train²². Pourtant, les membres des associations qui empruntent quotidiennement le train de Vintimille à Menton ont témoigné n'avoir jamais fait l'objet d'un tel contrôle, contrairement aux personnes « d'apparence étrangère »²³. D'autres rapports

¹⁷ CJUE, 22 juin 2010, aff. C-188/10, Melki.

¹⁸ Chaque État signataire d'un accord bilatéral a la possibilité de remettre aux autorités du pays cosignataire tout étranger en situation irrégulière interpellé sur son territoire et pour lequel il peut prouver qu'il a séjourné ou qu'il provient de ce pays voisin.

¹⁹ Dans les Alpes-Maritimes, en 2017, 48 362 personnes ont été interpellées par différentes forces de sécurité et 44 433 ont fait l'objet d'une notification de refus d'entrée sur le territoire national contre 32 285 en 2016. Du 1^{er} janvier 2018 au 24 mai 2018, 12 538 personnes migrantes ont été interpellées dont 10 983 ont fait l'objet d'une notification de refus d'entrée sur le territoire. Dans les Hautes-Alpes, plus petit département, 1 900 décisions de non-admission ont été prononcées en 2017 contre 316 en 2016 - Informations transmises par la DCPAF de Menton et Briançon. Il convient de préciser que nombre de personnes sont non-admises plusieurs fois.

²⁰ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition de la PAF et rencontres interassociatives des 12 et 13 avril.

²¹ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition de Jean-Philippe Nahon, commissaire de la direction centrale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes et Cécile Bataille, capitaine de police de la direction départementale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes.

²² Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition de Jean-Philippe Nahon, commissaire de la direction centrale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes et Cécile Bataille, capitaine de police de la direction départementale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes.

²³ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 12 avril 2018 ; Durant l'été 2017, il est à noter que des familles albanaises ont, quant à elles, réussi à franchir la frontière sans difficultés – ECRE and AIDA, Access to asylum and detention at France's borders, 30 avril 2018, lien au 7 juin 2018 : <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/franceborders.pdf>

fondés sur des observations directes confirment la réalité de ces contrôles au faciès dans ces trains²⁴. La CNCDH s'oppose une nouvelle fois aux contrôles discriminatoires²⁵ qui, comme l'a confirmé la Cour de cassation le 9 novembre 2016, constituent une faute lourde pouvant entraîner la responsabilité de l'Etat²⁶.

12. Les étrangers contrôlés aux points de passage autorisés se voient notifier un refus d'entrée, conformément aux articles L. 213-2 du CESEDA²⁷ et R. 213-1 du CESEDA²⁸. Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite, motivée, prise, sauf en cas de demande d'asile, par le service de la police nationale ou des douanes chargé du contrôle aux frontières. Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de ses différents droits : avertir ou faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué se rendre, le consulat ou le conseil de son choix, refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. En principe, le refus d'entrée doit être précédé d'un entretien individuel en vue d'un examen approfondi de la situation. Il est réalisé immédiatement sauf si l'intéressé, lorsqu'il remplit le formulaire de refus d'entrée, demande à exercer certains de ses droits dont celui de bénéficier d'un jour franc qui lui permet de disposer de 24h avant son réacheminement²⁹. Les droits doivent être notifiés dans une langue comprise par l'intéressé. Un recours pour excès de pouvoir devant les tribunaux administratifs est ouvert contre le refus d'entrée mais il n'est pas suspensif de l'exécution de la mesure.
13. Au cours de ses deux missions, la CNCDH a constaté que les garanties entourant la procédure de non-admission n'étaient pas respectées et que les intéressés ne pouvaient pas exercer leurs droits. En premier lieu, il n'est procédé ni à un entretien individuel ni à un examen approfondi de la situation³⁰. Les auditions menées dans les Alpes-Maritimes, auprès

²⁴ 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 ; Forum réfugiés-Cosi, « *Les obstacles à l'accès à la procédure d'asile dans le département des Alpes-Maritimes pour les étrangers en provenance d'Italie. Constats et recommandations* », avril 2017 ; Compte-rendu Action Briançon des 9 et 10 janvier 2018 rédigé par Myriam Laïdouni-Denis, conseillère EELV « Visite surprise de la PAF poste frontière Montgenèvre » ; CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 5 juin 2018.

²⁵ CNCDH, Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires, adopté le 8 novembre 2016, JORF n°0054 du 4 mars 2017, texte n°81.

²⁶ Cass., Civ. 1^{ère}, 9 novembre 2016, pourvois n°15-25.873, n°15-25.872, n°15-24.212, n°15-24.210.

²⁷ « Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.

Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit 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, et, sauf à Mayotte, de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. En cas de demande d'asile, la décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 et précise les voies et délais de ce recours. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc. L'étranger mineur non accompagné d'un représentant légal ne peut être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc prévu au présent alinéa.

Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7.

La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration. »

²⁸ « La décision écrite et motivée refusant l'entrée en France à un étranger, prévue à l'article L. 213-2, est prise, sauf en cas de demande d'asile, par le chef du service de la police nationale ou des douanes, chargé du contrôle aux frontières, ou un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade de brigadier dans le premier cas et d'agent de constatation principal de deuxième classe dans le second, ou, à Saint-Barthélemy, par le commandant d'unité de la gendarmerie nationale ou un militaire désigné par lui, titulaire au moins du grade de gendarme. Dans les aéroports affectés à titre exclusif ou principal au ministère de la défense, cette décision peut être également prise par le commandant d'unité de la gendarmerie maritime ou de la gendarmerie de l'air ou par un militaire désigné par lui, titulaire au moins du grade de gendarme. »

²⁹ CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 5 juin 2018, p. 12.

³⁰ CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 5 juin 2018, p. 46.

de la PAF ou des associations, ont confirmé que souvent, les escadrons de CRS qui travaillent en soutien des agents de la PAF, remplissent le formulaire de refus d'entrée après un relevé d'identité sommaire qu'ils font ensuite signer à la PAF³¹. De plus, la procédure devrait être menée dans une langue comprise par l'intéressé³². Interrogée à ce sujet, la PAF de Menton a expliqué qu'ils parvenaient toujours à trouver quelqu'un parmi leurs effectifs pouvant communiquer avec les migrants dans une langue qu'ils comprennent. Or, les différentes condamnations du tribunal administratif de Nice révèlent le contraire³³. En second lieu, la CNCDH a constaté que le droit au jour franc n'était pas respecté à l'égard des personnes migrantes faisant l'objet d'un refus d'entrée aussi bien dans les Hautes-Alpes que dans les Alpes-Maritimes. Interrogée à ce sujet, la PAF a expliqué que les dispositions du code frontières Schengen ne s'appliquent pas aux points de passage autorisés car il ne s'agit pas d'une frontière extérieure³⁴. Cette interprétation est pourtant contraire à l'article 32 du code frontières Schengen qui prévoit la mise en œuvre des règles relatives aux contrôles aux frontières extérieures lorsque est réintroduit un contrôle aux frontières intérieures. Dans une telle hypothèse, l'on doit donc considérer les points de passage autorisés comme des frontières extérieures et appliquer les règles et les garanties y afférentes, dont notamment le délai d'un jour franc. C'est d'ailleurs ainsi qu'en a jugé par deux ordonnances du 22 janvier 2018 et du 23 février 2018 le tribunal administratif de Nice en appliquant les dispositions de l'article L. 213-2 du CESEDA aux contrôles opérés à ces points de passage³⁵.

14. A cet égard, l'amendement adopté³⁶ au cours des débats parlementaires sur le projet de loi asile et immigration prévoyant la non-applicabilité du droit au jour franc pour les refus d'entrée notifiés à la frontière terrestre³⁷ confirme *a contrario* que ces garanties devraient s'appliquer actuellement.

Recommandation n°1 : la CNCDH exige le plus strict respect des dispositions prévues par la loi. Elle alerte sur les interprétations volontairement restrictives, voire erronées, qui en sont faites, au détriment des droits des personnes migrantes. Elle demande en particulier la conduite d'un entretien individuel, la notification des droits dans une langue comprise par l'intéressé, l'examen approfondi de sa situation ainsi que le respect du droit au jour franc.

³¹ L'Anafé a indiqué avoir vu des refus d'entrée remplis par des CRS sur le capot d'une voiture. Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 - rencontre interassociative du 12 avril 2018 (Anafé). Selon le rapport du CGLPL, les services de police se contentent de compléter sommairement les décisions de non-admission, sans les lire ou les expliquer aux personnes concernées - CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 5 juin 2018, p. 45-46.

³² Selon le rapport du CGLPL, près de 60 nationalités différentes ont été enregistrées parmi les personnes contrôlées – CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 5 juin 2018, p. 17.

³³ Tribunal administratif de Nice, 22 janvier 2018, n°1800195 ; Tribunal administratif de Nice, 23 février 2018, n°1800699.

³⁴ A la PAF du Montgenèvre, des élus ont témoigné avoir vu des formulaires de non-admission pré-cochés - Compte-rendu Action Briançon des 9 et 10 janvier 2018 rédigé par Myriam Laïdouni-Denis, conseillère EELV « Visite surprise de la PAF poste frontière Montgenèvre ». La PAF a envoyé à la CNCDH un document précisant les dispositions applicables ou non, selon elle, à la frontière (voir le formulaire en annexe). A Menton, la PAF a remis à la CNCDH un formulaire de refus d'entrée pré-coché (voir le formulaire en annexe).

³⁵ Tribunal administratif de Nice, 22 janvier 2018, n°1800195 ; Tribunal administratif de Nice, 23 février 2018, n°1800699.

³⁶ Amendement n° CL 900 au projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif ».

³⁷ Amendement également applicable à Mayotte.

2. Des lieux de privation de liberté improvisés et non respectueux des droits fondamentaux

15. Dans le cadre de la procédure de non-admission, les personnes contrôlées attendent que leur soit notifié un refus d'entrée avant d'être renvoyées vers l'Italie. Pendant le temps de la vérification de leur situation administrative, elles attendent dans les locaux de la PAF prévus à cet effet.
16. Si la CNCDH peut comprendre les impératifs des forces de l'ordre à la frontière et a conscience des conditions de travail parfois difficiles de la PAF, elle rappelle que leurs missions ne doivent jamais s'exécuter au détriment du respect de la dignité humaine et des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes. Or, la CNCDH a été profondément choquée par les conditions d'accueil de ces personnes dans des lieux privatifs de liberté, créés hors de tout cadre légal et dans lesquels aucun droit ne peut véritablement être exercé. Dans les locaux de la PAF du col de Montgenèvre, l'équipement est apparu rudimentaire, à Menton Pont-Saint-Louis, il est apparu indigne.
17. La CNCDH souligne que cette privation de liberté hors la loi, qui peut en pratique durer toute une nuit, porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes retenues, d'une part au respect de la dignité humaine, protégé par les articles 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH), 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux, et article 1^{er} de la déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et d'autre part au droit à la sûreté consacré notamment aux articles 5-1 de la CESDH, article 66 de la Constitution et article 3 de la DUDH.

a) Les locaux de la PAF du col de Montgenèvre

Le local de mise à l'abri au col de Montgenèvre a été installé le 27 novembre 2017 pour éviter, selon la PAF, de faire repartir de nuit vers l'Italie les personnes migrantes interpellées en fin de journée ou le soir. Il s'agit d'un bâtiment modulaire situé derrière les locaux de la PAF, sans point d'eau, avec une cabine de toilettes de chantier à l'extérieur (sous un mètre de neige lors de la visite de la CNCDH). A l'intérieur, trois bancs d'école et quelques couvertures. Le commandant de la PAF a expliqué que les étrangers ne restent que quelques heures, voire la nuit, mais qu'il n'avait pas de budget pour acheter des lits de camps, qui au surplus pourraient être dégradés par les personnes présentes. Les personnes retenues peuvent garder leur téléphone. A la question de la prise des repas, le commandant a répondu qu'il utilisait les stocks dont il disposait pour les gardes à vue et qu'il n'avait pas de budget affecté. Rarement plus de 10 personnes se trouvent dans ce petit local en même temps, sans séparation possible entre les hommes et les femmes³⁸. Interrogé sur le statut de ce lieu, le commandant a expliqué qu'il ne s'agissait pas d'un lieu privatif de liberté car les personnes migrantes sont libres de repartir, en Italie, quand elles le souhaitent³⁹. La CNCDH tient toutefois à rappeler à ce sujet la jurisprudence de la CEDH. En effet, dans l'arrêt *Amuur contre France*, le gouvernement français arguait, s'agissant des zones d'attente, qu'il ne s'agissait pas d'un lieu privatif de liberté au motif que les étrangers concernés étaient libres de repartir dans leur pays de provenance à tout moment. Or, la CEDH a jugé qu'il s'agissait malgré tout d'une

³⁸ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Jean-Bernard Rouffignac – commandant de la police aux frontières (PAF) de Montgenèvre.

³⁹ « La simple possibilité pour des demandeurs d'asile de quitter volontairement le pays où ils entendent se réfugier ne saurait exclure une atteinte à la liberté, le droit de quitter tout pays, y compris le sien, étant du reste garanti par le Protocole no 4 à la Convention (P4); en outre, elle revêt un caractère théorique si aucun autre pays offrant une protection comparable à celle escomptée dans le pays où l'asile est sollicité, n'est disposé ou prêt à les accueillir » – CEDH, *Amuur contre France*, 25 juin 1996, n°19776/92.

mesure restrictive de liberté et qu'elle devait donc être assortie de garanties adéquates⁴⁰ La CNCDH a constaté des conditions d'accueil rudimentaires, mais a noté une volonté d'accueillir les personnes le plus correctement possible.

b) Le local de la gare de Menton-Garavan

18. Dans le contexte des interpellations systématiques sur le réseau ferroviaire entre Vintimille et Menton, la PAF a expliqué qu'il pouvait être fait usage à titre exceptionnel en cas d'interpellations nombreuses de migrants, du local mis à la disposition de la PAF par la SNCF, situé au premier étage de la gare de Menton-Garavan⁴¹ en attendant que les personnes soient transférées au poste de police de Menton Pont-Saint-Louis. Des barreaux ont été installés aux fenêtres des salles destinées aux personnes migrantes. Selon la PAF, il s'agit d'éviter les risques d'intrusion. Cependant, la CNCDH a observé que seules les pièces dans lesquelles les migrants sont installés possèdent des barreaux. L'installation de la pièce d'attente est très sommaire et composée uniquement de quelques sièges. Si selon la PAF ce local a vocation à être uniquement utilisé dans l'attente de conduire les personnes interpellées à Pont-Saint-Louis, des associations et institutions ont rapporté que des procédures de non-admission étaient en réalité mises en œuvre dans ce local et que les personnes étaient remises directement dans le train vers Vintimille⁴². Interrogée sur le statut juridique de ce local, la PAF a répondu qu'il ne s'agissait ni d'une zone d'attente ni d'un local de police⁴³. Pourtant, dans le cadre de la COP21, il avait obtenu en 2015 le statut de zone d'attente provisoire⁴⁴ du 30 novembre au 12 décembre 2015. Privé depuis d'existence légale, ce local devrait être fermé, à tout le moins voir son statut défini.

c) Les locaux de la PAF à Menton Pont-Saint-Louis

19. Les personnes interpellées au point de passage autorisé de Pont-Saint-Louis et dans le train sont conduites au poste de la PAF de Menton Pont-Saint-Louis. Elles sont censées n'y rester que le temps de vérifier leur situation administrative et de leur notifier un refus d'entrée. La CNCDH a été profondément choquée des conditions dans lesquelles les personnes sont maintenues dans ces locaux qui lui paraissent attentatoires à la dignité humaine.
20. Les locaux d'attente situés au rez-de-chaussée du commissariat offrent des conditions d'accueil très spartiates (bancs, toilettes à la turque sans verrou). La PAF a expliqué que cette salle était réservée aux mineurs et aux femmes mais les associations auditionnées⁴⁵ ont expliqué avoir déjà reçu des appels de femmes mineures se trouvant dans cette pièce avec des hommes. Face à une arrivée croissante de migrants, la PAF a créé, à l'extérieur du commissariat, une extension de cette salle d'attente composée de trois blocs modulaires

⁴⁰ CEDH, *Amuur contre France*, requête n°19776/92, 25 juin 1996.

⁴¹ Il s'agit de l'ancien appartement du chef de gare.

⁴² 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 ; CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 5 juin 2018, ; Compte-rendu Action Briançon des 9 et 10 janvier 2018 rédigé par Myriam Laïdouni-Denis, conseillère EELV « Visite surprise de la PAF poste frontière Montgenèvre ».

⁴³ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition de Jean-Philippe Nahon, commissaire de la direction centrale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes et Cécile Bataille, capitaine de police de la direction départementale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes.

⁴⁴ Préfet des Alpes-Maritimes, arrêté portant création de deux zones d'attente temporaires dans le département des Alpes-Maritimes, AP n°2015-1036, 13 novembre 2015.

⁴⁵ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 12 avril 2018 (Intersos et Terre des Hommes).

disposés dans la cour, couverte par un grillage. Deux toilettes de chantier sont installées dans la cour. Les blocs modulaires ont été renforcés par des parois blindées avec du métal et sont dépourvus de tout mobilier (ni chaise ni matelas) et même d'électricité, au motif que ces blocs avaient fait l'objet de dégradation de la part des migrants. La PAF a expliqué qu'en cas d'afflux important, il pouvait y avoir jusqu'à 40 personnes par bloc modulaire, ce qui porte à plus d'une centaine le nombre de personnes pouvant rester dans cette cour de petite taille. Cette extension est fermée à clé et placée sous vidéo surveillance. Il ne s'agit officiellement ni d'une privation de liberté ni d'une rétention mais les personnes ne sont pas libres de sortir. La PAF a expliqué que les personnes n'avaient pas vocation à y rester plus de 4 heures mais il ressort de rapports et d'observations des députés ayant fait une visite le 31 mars 2018⁴⁶, que certaines y passent la nuit, notamment celles interpellées dans les trains de fin de journée, puisque la frontière avec l'Italie est fermée la nuit.

21. Bien que le maintien dans ce lieu ait été validé par une ordonnance du Conseil d'Etat⁴⁷, la CNCDH exprime sa vive inquiétude concernant la privation de liberté dans cette « salle d'attente improvisée ». Il convient de souligner que l'ordonnance du Conseil d'Etat a été prise en référé, sur les seules observations des parties, sans déplacement sur les lieux. Le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur le détail des lieux et se fonde sur le seul constat que les personnes « ont accès à des sanitaires et à des bouteilles d'eau pour considérer qu'il n'y a pas d'atteinte grave à une liberté fondamentale ». Il ne peut être considéré qu'un contrôle approfondi des conditions et la durée de privation de liberté ait été effectué et que les personnes concernées bénéficient du droit à un recours effectif.

Recommandation n°2 : Face à l'indignité de cette situation, la CNCDH se doit d'enjoindre aux pouvoirs publics la fermeture immédiate des trois blocs modulaires situés dans la cour de Menton. Elle demande également à ce que les lieux dans lesquels sont maintenus les étrangers dans l'attente de leur renvoi en Italie soient définis juridiquement afin que les droits et procédures applicables puissent être dûment respectés.

B. Une frontière de tous les dangers

22. Chacun sait que l'Italie n'est souvent qu'un pays de transit et que le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a rendu la traversée de cette zone particulièrement dangereuse. Dans les Alpes-Maritimes, de nombreux décès ont été signalés et selon, un décompte de l'AFP, au moins 16 migrants sont morts entre septembre 2016 et janvier 2018 dans ce département notamment sur la voie ferrée qui relie l'Italie à la France⁴⁸. Dans les Hautes-Alpes, la méconnaissance de la montagne et l'absence d'équipement adapté mettent

⁴⁶ CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 5 juin 2018 ; Compte-rendu Action Briançon des 9 et 10 janvier 2018 rédigé par Myriam Laïdouni-Denis, conseillère EELV « Visite surprise de la PAF poste frontière Montgenèvre ».

⁴⁷ Conseil d'Etat, référé, 5 juillet 2017, n°411575.

⁴⁸ Lien vers le figaro.fr au 25 mai 2018 <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/01/26/97001-20180126FILWWW00301-menton-un-migrant-s-echappe-du-poste-frontiere-et-se-blesse.php>) note : au mois de décembre 2017, un migrant a été retrouvé mort au bord de l'A8 après une chute, à Roquebrune-Cap-Martin <https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/menton/roquebrune-cap-martin-migrant-retrouve-mort-au-bord-a8-apres-chute-1391603.html>; au mois de janvier 2018, à Menton, un migrant a été retrouvé mort après avoir été électrocuté sur le toit d'un train, <https://www.sudouest.fr/2018/01/14/menton-le-corps-d-un-migrant-retrouve-sur-le-toit-d-un-train-4108806-6116.php>; au mois de janvier 2018, un migrant qui s'était échappé du poste-frontière de Menton a été grièvement blessé au cours d'une chute <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/01/26/97001-20180126FILWWW00301-menton-un-migrant-s-echappe-du-poste-frontiere-et-se-blesse.php>

en danger les exilés. Dans le Briançonnais, les associations⁴⁹, les secours en montagne et nombre de maraudeurs⁵⁰, dont la CNCDH salue le dévouement, ont fait le constat de personnes arrivant par le col de l'Echelle ou du Montgenèvre dans un tel état de faiblesse et de blessures physiques (notamment des gelures graves⁵¹) qu'elles devaient être immédiatement transportées vers l'hôpital de Briançon. Plusieurs décès sont également à déplorer : à la date où cet avis est adopté, trois corps ont été retrouvés⁵².

23. La République française semble pourtant sourde aux dangers et aux souffrances que sa politique engendre. La CNCDH est indignée par ce refus d'entendre, de voir et de réagir à ces parcours d'exil qui deviennent parfois mortels⁵³. La CNCDH rappelle qu'aucune politique ne peut justifier de mettre à ce point en danger de mort ou de souffrances extrêmes des êtres humains.

Recommandation n° 3 : La CNCDH invite l'Etat français à revoir sa politique de contrôle des frontières afin que celle-ci ne participe pas à la mise en danger des personnes migrantes.

II. L'accès à une protection internationale au titre de l'asile

24. Les personnes transitant par la frontière franco-italienne sont, pour une part considérable d'entre elles, en quête d'une protection au titre de l'asile. Or, la CNCDH a pu constater un accès particulièrement difficile, voire impossible, à la demande d'asile, que ce soit à la frontière ou encore sur le territoire. La CNCDH tient pourtant à rappeler avec force que le rétablissement des contrôles aux frontières n'autorise pas la France à déroger aux obligations qu'elle a souscrites en matière d'asile.

A. La demande d'asile à la frontière

1. Sur l'information relative au droit de demander l'asile

⁴⁹ voir notamment Tous Migrants, « *L'accueil des exilés dans le Briançonnais* », 19 mars 2018.

⁵⁰ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018.

⁵¹ La Croix, « *Le Briançonnais secourt les migrants qui traversent le col enneigé de l'Echelle* », 14 décembre 2017 <https://www.la-croix.com/France/Immigration/Le-Brianconnaiss-secourt-migrants-traversent-col-enneige-lEchelle-2017-12-14-1200899538> (lien au 3 juin 2018)

⁵² Maryline Baumard, article précité, *Le Monde*, 8 juin 2018. Citons le décès d'une nigériane de 31 ans, enceinte, lien vers lemonde.fr au 25 mai 2018 : https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/03/25/polemique-autour-d-une-migrante-enceinte-et-malade-reconduite-a-la-frontiere_5276050_3224.html. décès par noyade d'une femme nigériane, lien au 25 mai 2018 : <https://www.nouvelobs.com/faits-divers/20180515.OBS6693/hautes-alpes-la-jeune-femme-qui-s-est-noyee-etait-elle-poursuivie-par-la-police.html> Médiapart, *Sur la route des Alpes (1/2) : à Briançon, des montagnards solidaires des migrants*, 2 novembre 2018, lien au 28 mai 2018 : <https://www.mediapart.fr/journal/france/021117/sur-la-route-des-alpes-12-briancon-des-montagnards-solidaires-des-migrants?onglet=full>, DICI, Hautes-Alpes : un migrant retrouvé décédé dans le col de Montgenèvre côté français, 19 mai 2018 ; Le monde, Dans les Alpes, la fonte des neiges révèle les corps de migrants morts en tentant de passer en France, lien au 8 juin 2018 : https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/06/07/dans-les-alpes-la-fonte-des-neiges-revele-les-corps-de-migrants-morts-en-tendant-de-passer-en-france_5310861_3224.html

⁵³ <https://missingmigrants.iom.int/> ; <http://migration.iom.int/europe/> ; <https://www.iom.int/fr/news/arrivees-de-migrants-en-europe-par-la-meditteranee-en-2018-25-338-deces-en-mer-628>

25. Interrogées par la CNCDH, la PAF et les autorités⁵⁴ ont indiqué qu'aucune demande d'asile n'avait été déposée à la frontière⁵⁵, ce qui ne peut qu'interroger au regard de la nationalité des personnes interpellées mais également de la hausse du nombre de demandes d'asile enregistrées sur le territoire national. Cette affirmation contredit également les rapports publiés par des associations⁵⁶ sur l'accès à la demande d'asile à la frontière ainsi que les condamnations du préfet des Alpes-Maritimes par le tribunal administratif de Nice pour violation du droit d'asile⁵⁷.
26. Il convient de souligner qu'aucune information n'est donnée aux personnes interpellées à la frontière sur la possibilité de déposer une demande d'asile. En effet, les agents de la PAF mettent en avant les dispositions du code frontières Schengen⁵⁸, ainsi que la loi française⁵⁹, pour ne pas informer les étrangers de leur droit de demander l'asile. Or, l'article 8 de la directive 2013/32/UE, dite « directive procédures », intitulé « information et conseil dans les centres de rétention et aux points de passage frontaliers », prévoit que *« S'il existe des éléments donnant à penser que des ressortissants de pays tiers ou des apatrides (...) présents à des points de passage frontaliers (...) peuvent souhaiter présenter une demande de protection internationale, les États membres leur fournissent des informations sur la possibilité de le faire »*. La situation à la frontière franco-italienne justifierait que ces dispositions soient effectivement mises en œuvre, ce qui n'est pas le cas actuellement.
27. Contrairement à ce qu'estiment beaucoup d'agents de la PAF, les étrangers ne connaissent pas les procédures de demande d'asile, voire certains n'en connaissent pas même le principe. La CNCDH rappelle que leur information est donc particulièrement nécessaire. L'entretien mené par les agents de la PAF en vue de la notification d'une décision de non-admission devrait, non seulement être individuel et approfondi (**renvoi § précédent**) et notamment prévoir des questions claires sur les motifs du départ du pays mais également sur les éventuels besoins de protection, que ce soit au titre de l'asile ou de la traite des êtres humains⁶⁰.

⁵⁴ Missions effectuées dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 et dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – auditions de Jean-Philippe Nahon, commissaire de la Direction centrale de la police aux frontières et Jean-Bernard Rouffignac, commandant de police, Direction centrale de la police aux frontières.

⁵⁵ Missions effectuées dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 et dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – auditions de Jean-Philippe Nahon, commissaire de la Direction centrale de la police aux frontières et Jean-Bernard Rouffignac, commandant de police, Direction centrale de la police aux frontières, et de Jean-Gabriel Delacroy, sous-préfet, directeur de cabinet de Monsieur le préfet des Alpes-Maritimes.

⁵⁶ Forum réfugiés-Cosi, « *Les obstacles à l'accès à la procédure d'asile dans le département des Alpes-Maritimes pour les étrangers en provenance d'Italie. Constats et recommandations* », avril 2017 ; 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 ; Anafé, « *Note d'analyse. Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence. Conséquences en zone d'attente* », mai 2017 ; Alertons sur les pratiques étatiques vis-à-vis des migrants à la frontière franco-italienne », 19 octobre 2017 ; Missions effectuées dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 et dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontres interassociatives.

⁵⁷ TA Nice, réf., 2 mai 2018, n°1801843 ; TA Nice, 4 septembre 2017 ; TA Nice, réf. 31 mars 2017, n°1701211.

⁵⁸ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

⁵⁹ Si plusieurs articles du CESEDA détaillent la procédure de demande d'asile à la frontière, aucune disposition n'impose que l'étranger soit expressément informé de ce droit.

⁶⁰ Les services de police se contentent de compléter sommairement les décisions de non-admission, sans les lire ou les expliquer aux personnes concernées - CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière

Recommandation n°4 : La CNCDH recommande que les personnes migrantes soient systématiquement et effectivement informées de leur droit de demander l'asile en France.

2. Sur la formation des agents de la PAF

28. La directive 2013/32/UE⁶¹ rappelle dans son considérant 38 qu'« *un grand nombre de demandes de protection internationale sont présentées à la frontière ou dans une zone de transit d'un État membre avant qu'il ne soit statué sur l'entrée du demandeur. Les États membres devraient pouvoir prévoir, dans des circonstances bien définies, des procédures d'examen de la recevabilité et/ou au fond qui permettraient de prendre une décision concernant ces demandes en de tels lieux* ». Par ailleurs, le considérant 26 et l'article 6 de cette même directive prévoient expressément que les agents en contact avec les personnes sollicitant une protection internationale doivent être spécifiquement formés. Pourtant, la CNCDH a constaté, aussi bien dans les Hautes-Alpes que dans les Alpes-Maritimes, un manque de formation des agents de la PAF sur les questions liées à l'asile (information sur ce droit et sa mise en œuvre, application du règlement Dublin...).
29. S'agissant plus particulièrement de l'application du règlement Dublin, les agents de la PAF ont indiqué à la CNCDH que les personnes qui franchissent la frontière ne pouvaient demander l'asile en France en application du règlement Dublin⁶². Or, cette affirmation est infondée. Si le premier pays de passage européen est un critère d'application du règlement, d'autres doivent également être pris en compte (présence de membres de la famille, minorité, pays de délivrance d'un visa...). Par ailleurs, le règlement prévoit que les Etats peuvent faire application d'une clause de souveraineté pour examiner une demande d'asile quand bien même elle ne relèverait pas de leur responsabilité⁶³. Au demeurant, le règlement Dublin oblige les Etats à examiner toutes les demandes d'asile, y compris celles qui sont

franco-italienne, 5 juin 2018, p. 45-46. Renvoi au paragraphe 12 et 13 sur l'entretien individuel ; compte-rendu de l'action surprise à Menton à la gare de Garavan et dans les locaux de la PAF le samedi 31 mars 2018 et § TEH.

⁶¹ 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).

Considérant 26 : « 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. Ils devraient être en mesure de fournir aux ressortissants de pays tiers ou aux apatrides qui se trouvent sur le territoire des États membres, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou dans les zones de transit, et qui demandent une protection internationale, les informations pertinentes leur permettant de savoir où et comment ils peuvent introduire une demande de protection internationale [...] ».

Article 6 : « 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 gardes-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 ».

⁶² Règlement (UE) n°604/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013, dit règlement Dublin, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

⁶³ Article 17 du règlement Dublin.

déposées à la frontière, même s'ils estiment qu'elles relèvent de la procédure Dublin⁶⁴. Une telle décision doit par ailleurs être susceptible de recours⁶⁵. Aussi, et en tout état de cause, en cas de demande d'asile, la CNCDH rappelle que les intéressés devraient être conduits en zone d'attente afin que leur demande de protection soit dûment examinée. L'absence de formation des agents de la PAF sur ce sujet est susceptible de porter atteinte au droit d'asile.

Recommandation n°5 : La CNCDH recommande une formation plus spécifique des agents de la PAF sur les questions liées à l'asile.

B. La demande d'asile sur le territoire

30. La CNCDH a pu constater que l'accès à la protection internationale était également difficile une fois sur le territoire, bien que la situation soit différente entre les deux zones frontières visitées et malgré un effort d'accueil au GUDA de Nice⁶⁶. En effet, si, de manière similaire, les autorités ont affirmé à la CNCDH que les personnes étrangères ne souhaitaient pas déposer de demande d'asile ou n'y étaient pas éligibles⁶⁷, les constats de la Commission nuancent ces affirmations.
31. Dans les Hautes-Alpes, les demandeurs d'asile doivent officiellement se rendre à la PADA de Nice pour l'enregistrement⁶⁸, alors que dans les faits ils sont envoyés à Marseille⁶⁹ et quelquefois à Grenoble, ville plus proche que Marseille. Ces destinations sont difficilement accessibles pour les personnes venant des Hautes-Alpes. Dans le Briançonnais, si les premiers demandeurs d'asile arrivés en 2017 ont pu être hébergés sur le long terme par des bénévoles⁷⁰, en particulier dans le village de Nevache et à Briançon, la hausse du nombre d'arrivées a ensuite rendu impossible une prise en charge de tous les demandeurs d'asile. Ceci contribue à expliquer le fait que nombre de demandeurs quittent rapidement le département de première arrivée. A Breil-sur-Roya, à la suite des condamnations de la préfecture des Alpes-Maritimes par le Tribunal administratif de Nice⁷¹ un accord informel a

⁶⁴ Article 3 du règlement « Accès à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale 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 ».

⁶⁵ Article 18 du règlement Dublin + CESEDA

⁶⁶ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – visite du GUDA de Nice du 13 avril 2018 : la CNCDH a noté un dispositif correctement organisé afin de faciliter la gestion des enregistrements des demandes d'asile.

⁶⁷ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition de Jean-Philippe Nahon, commissaire de la direction centrale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes, Elizabeth Barka, directrice de la réglementation de l'intégration et des migrations, Cécile Bataille, capitaine de police de la direction départementale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes, Jean-Gabriel Delacroy, sous-préfet, directeur de cabinet de Monsieur le préfet des Alpes-Maritimes, Pierre Mathieu, adjoint au chef du bureau des examens spécialisés, Stéphane Reverre-Guepratte, directrice départementale adjointe de la cohésion sociale et Eric Rose, directeur territorial de l'OFII.

⁶⁸ La préfecture de Nice est compétente pour les demandeurs d'asile présents dans les Alpes-Maritimes, les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes et le Var (Source : <http://accueil-etrangers.gouv.fr/demande-d-asile/vous-souhaitez-deposer-une-demande/article/lieu-du-depot-de-votre-demande>)

⁶⁹ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative.

⁷⁰ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018 (Diocèse et action à Gap, Médecins du monde, Cellule médicale du Refuge, Secours catholique, Refuges solidaires).

⁷¹ En 2017, le préfet des Alpes-Maritimes a été condamné à deux reprises pour violation du droit d'asile. Le 31 mars 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a condamné le préfet des Alpes-Maritimes pour violation du droit d'asile, s'agissant de plusieurs demandeurs d'asile érythréens qui s'étaient présentés dans une

été mis en place, en avril 2017, entre Cédric Herrou et la gendarmerie pour permettre à des personnes qui séjournent chez lui de déposer des demandes d'asile sans être interpellées et renvoyées directement vers l'Italie. Cédric Herrou donne à la gendarmerie la liste des personnes qui vont être conduites à la gare de Breil sur Roya et qui prendront ensuite le train vers la préfecture de Nice. Toutefois, malgré ces modalités d'organisation la CNCDH a été informée de plusieurs mesures de blocage du domicile de Cédric Herrou, afin d'empêcher les demandeurs d'asile d'accéder à la procédure⁷². La CNCDH condamne cette atteinte manifeste portée au droit d'asile. De même, les nombreux contrôles de police ainsi que la pratique de renvois à la frontière de personnes déjà sur le territoire constitue également un facteur de découragement⁷³.

32. En outre, en application d'un arrêté du ministre de l'Intérieur du 20 décembre 2017, les demandeurs d'asile enregistrés dans les Alpes-Maritimes, comme dans les Hautes-Alpes, doivent désormais se rendre dans les Bouches-du-Rhône dès lors qu'ils entrent dans le cadre de la procédure Dublin.⁷⁴ Les demandeurs d'asile se voient contraints de parcourir de très nombreux kilomètres pour respecter les obligations qui leur incombent malgré leur situation particulièrement précaire. Le tribunal administratif de Nice a d'ailleurs enjoint au préfet de fournir des tickets de transport aux personnes « dublinées »⁷⁵.

Recommandation n°6 : La CNCDH recommande de garantir et faciliter l'accès à la demande d'asile dans les Alpes-Maritimes et dans les Hautes-Alpes. Elle recommande en particulier la création d'une PADA dans les Hautes-Alpes.

III. Le non-accueil comme politique assumée par les autorités

33. La CNCDH a fait le constat d'une absence de prise en charge satisfaisante des personnes migrantes une fois arrivées en France⁷⁶. En effet, que ce soit dans l'accès à l'hébergement ou aux soins, ou encore à leurs droits, les étrangers se retrouvent dans une particulière

gendarmerie pour y solliciter l'asile. Les gendarmes avaient alors orienté les intéressés vers la police aux frontières, laquelle leur a notifié un refus d'entrée sur le territoire français et les a réadmis en Italie (TA Nice, réf. 31 mars 2017, n°1701211).

⁷² Le 4 septembre 2017, le juge des référés a de nouveau condamné le préfet des Alpes-Maritimes pour violation du droit d'asile. L'affaire concernait trois hommes qui étaient hébergés par un membre de l'association Roya citoyenne. En août, la gendarmerie et la préfecture avaient été informées que ces trois hommes allaient se rendre à Nice pour formaliser leur demande d'asile en PADA, conformément à l'accord entre la gendarmerie et l'association. Ils avaient été arrêtés en gare de Breil-sur-Roya et conduits à la PAF de Menton avant d'être reconduits à la frontière. Le juge des référés a conclu que « *l'administration [avait porté] une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile* » et a enjoint à la préfecture d'enregistrer leur demande d'asile sous trois jours. (TA Nice, 4 septembre 2017).

⁷⁴ Arrêté du 20 décembre 2017 portant expérimentation de la régionalisation de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁷⁵ Le juge des référés du tribunal administratif de Nice a toutefois estimé, dans une ordonnance du 11 avril 2018 (n°1801468), qu'il revenait à la préfecture compétente de financer les trajets pour se rendre aux convocations. Le tribunal a notamment jugé que « L'ADA [...] n'est donc pas destinée à pallier les frais annexes liés au bon déroulement de la procédure administrative d'examen de la demande d'asile tels que, par exemple, l'achat de billets de trains devant permettre à un ressortissant étranger de se rendre de Nice à Marseille, déplacement désormais incontournable depuis la signature de l'arrêté du 20 décembre 2017 portant expérimentation de la régionalisation de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ledit arrêté prévoyant que le préfet de région, préfet des Bouches-du-Rhône, est désormais compétent pour renouveler une demande d'asile qui a été enregistrée par le préfet des Alpes-Maritimes dans les conditions prévues par l'arrêté du 20 octobre 2015 (INTV1523803A) ». Depuis lors, la préfecture remet des bons de transport aux étrangers concernés.

⁷⁶ La situation des mineurs est examinée dans une partie distincte de cet avis.

vulnérabilité. Grâce à la solidarité des associations et des citoyens, au rôle d'alerte de certains médias et au comportement de certains élus, un accueil d'urgence peut être assuré. La CNCDH a été profondément choquée par des propos selon lesquels les associations qui contribuent à l'accueil des migrants seraient responsables d'un « appel d'air »⁷⁷, certaines d'entre elles se voyant même stigmatisées au prétexte qu'elles sont trop « engagées » ou simplement « militantes », ce qui peut même finir par conduire à des procédures judiciaires.

A. Sur l'insuffisance des places d'hébergement

34. A l'instar de la situation sur le reste du territoire français, les capacités d'hébergement d'urgence sont inférieures aux besoins, ce qui se traduit notamment par une prise en charge très largement insuffisante des étrangers arrivant sur le territoire français. Ces derniers devraient pourtant bénéficier du droit inconditionnel à un hébergement d'urgence, conformément à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.
35. Par ailleurs, comme c'est souvent le cas au niveau national, nombre d'étrangers ne se voient proposer aucune offre d'hébergement⁷⁸ même lorsqu'ils sont dûment enregistrés comme demandeurs d'asile et donc éligibles à une place d'hébergement⁷⁹, comme la CNCDH en a fait le constat.
36. Dans le Briançonnais, la CNCDH a été informée que 150 habitants environ avaient hébergé au moins un exilé depuis le début des arrivées dans la région⁸⁰. Par ailleurs, un local, appelé le « Refuge », a été mis à disposition par la communauté de communes, à l'initiative individuelle de citoyens regroupés en un collectif « refuge solidaire »⁸¹. Ce lieu permet d'accueillir les exilés pendant quelques jours et de répondre à leurs besoins fondamentaux : dormir, se nourrir, se vêtir, veille sanitaire, information sur la suite de leur parcours⁸². Les bénévoles regrettent qu'aucune aide publique, autre que le local mis à disposition, ne leur soit apportée⁸³. La MJC de Briançon assure quant à elle un accompagnement des bénévoles. Deux réseaux « Welcome » et « Hospitalité »⁸⁴, ont été mis en place dans la région en 2016⁸⁵. A Gap, par exemple, des places d'accueil ont été créées grâce à un squat

⁷⁷ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Cécile Bigot-Dekeyser, préfète des Hautes-Alpes.

⁷⁸ Si on compte 496 places de CADA dans les Alpes-Maritimes et 175 dans les Hautes-Alpes, ce chiffre n'est pas suffisant pour accueillir la totalité des demandeurs dans les départements, Lien au 7 juin 2018 : <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>

⁷⁹ Articles L. 744-1 et suivants du CESEDA.

⁸⁰ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative.

⁸¹ Selon le rapport d'activité du « Refuge », « les fluides, électricité et eau sont pris en charge par l'association et le fuel par la commune de Briançon ». L'association paye également la connexion internet. Le mobilier et la literie proviennent de dons. Rapport d'activité du collectif refuge solidaire, 28 juillet au 20 octobre 2017.

⁸² Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative : Entre le 28 juillet 2017 et le 28 février 2018, 2 760 personnes y ont été prises en charge, parmi lesquelles 1 403 se sont déclarées mineures. En moyenne, 200 repas sont distribués chaque jour, notamment avec l'aide du Secours catholique ; environ 20 000 repas ont ainsi été distribués entre juin et décembre 2017. A l'hiver 2018, le « Refuge » mobilisait 8 personnes entre 7h et 22h tous les jours.

⁸³ Les bénévoles ont toutefois indiqué à la CNCDH qu'aucune demande de fonds publics n'avait été faite faute de temps.

⁸⁴ Le programme Welcome propose une hospitalité et un hébergement provisoire et gratuit au sein d'un réseau national de familles et de congrégations religieuses, pour les personnes dont la demande d'asile est en cours de procédure et qui ne sont pas pris en charge par le dispositif national d'accueil, lien au 5 juin 2018 : <http://www.jrsfrance.org/jrs-welcome-refugie/>

⁸⁵ A ce titre, une trentaine de familles, aidées par quelques familles hors réseau, ont accueillis une vingtaine de personnes, chiffre donné par la DDCS.

devenu la maison « Cézanne » pour accueillir des familles et la paroisse a mis à disposition un presbytère pour une mise à l'abri en urgence des mineurs⁸⁶.

37. Dans les Alpes-Maritimes, il est de plus en plus recouru au service d'hébergement d'urgence⁸⁷ du 115, qui fait face à une crise sans précédent. Certains programmes, comme le réseau Welcome 06, contribuent à le désengorger⁸⁸. La CNCDH s'inquiète des conséquences de la saturation de ce dispositif d'hébergement. Ainsi, certaines personnes exilées sont mises à l'abri loin de Nice, à défaut de places en ville⁸⁹, loin des associations et des lieux des démarches administratives. Les associations font part de leur inquiétude sur l'absence de continuité de l'hébergement.⁹⁰ Certains migrants se retrouvent dans des situations anxiogènes et doivent parfois quitter les lieux d'hébergement du jour au lendemain quand la prise en charge est terminée.
38. La saturation des dispositifs oblige à une réévaluation de fait des critères de vulnérabilité, ce qui est inacceptable dès lors qu'il n'appartient assurément pas aux associations de déterminer le degré de vulnérabilité des personnes prises en charge⁹¹. En effet, l'Etat demande aux associations qui font des demandes d'hébergement de préciser le degré de vulnérabilité des personnes concernées.

Recommandation n°7 : La CNCDH demande à l'Etat de garantir la mise à l'abri à la frontière des exilés afin de leur permettre de se reposer quelques jours. Cette mise à l'abri ne devrait pas être subordonnée à l'examen de la situation administrative des concernés⁹².

B. Sur l'accès aux soins

39. A titre liminaire, la CNCDH entend souligner l'importance de la préservation du droit à la santé pour les populations les plus démunies. Ce droit fondamental a fait l'objet de rappels dans plusieurs avis récents de la CNCDH, qui insistent tant sur l'accès aux soins que sur l'importance de la prévention⁹³.
40. Comme l'ont unanimement indiqué les associations et bénévoles rencontrés, les personnes migrantes présentes à la frontière franco-italienne ont un besoin urgent de prise en charge

⁸⁶ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH le 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative. Cela a constitué environ 1 600 nuitées et des repas fournis par des bénévoles.

⁸⁷ 70% des places de 115 sont occupées par les demandeurs d'asile, selon les associations

⁸⁸ au 13 avril 2018, le programme, qui place des demandeurs d'asile dans des familles, comptait 14 demandeurs d'asile hébergés

⁸⁹ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 13 avril 2018 (Habitat et citoyenneté).

⁹⁰ Le Secours catholique possède deux accueils, mais seulement de jour à Nice, un pour les plus de 30 ans et un pour les moins de 30 ans

⁹¹ Les associations se retrouvent face à des situations ubuesques : une femme enceinte de 8 mois est-elle plus vulnérable qu'une femme avec deux enfants et un cancer du sein ? - Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 13 avril 2018 (Médecins du monde).

⁹² A Vintimille par exemple, un centre d'accueil a été mis en place mais dont l'entrée est contrôlée par la police qui relève les empreintes des personnes qui sont hébergées. Cela a eu pour conséquence une désaffectation de ce centre - Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 12 avril 2018 (Caritas).

⁹³ CNCDH, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonville*, adopté le 20 novembre 2014, JORF n°0034 du 10 février 2015, texte n°92, §§45-52 ; CNCDH, *Avis précité sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, adopté le 2 juillet 2015, §§14-16. **note à actualiser**

médicale et psychologique. En effet, une part considérable d'entre elles souffre de problèmes physiques, mais également psychologiques, en raison de ce qu'elles ont pu subir dans leur pays d'origine, sur la route de l'exil ou encore lors du passage de la frontière⁹⁴. En outre, les conditions d'accueil et les difficultés d'accès à l'ouverture des droits entraînent l'aggravation de l'état de santé et l'apparition de certaines pathologies, comme la gale.

41. Si la CNCDH salue le travail des associations et des citoyens bénévoles en la matière, elle tient à rappeler que l'Etat doit s'acquitter de ses obligations et que la société civile n'a pas vocation à se substituer au système de santé de droit commun, même si cela se produit fréquemment dans ce domaine particulier.
42. Dans les Hautes-Alpes, les associations ont indiqué à la CNCDH qu'une cinquantaine de personnes étaient mobilisées au sein de la cellule médicale durant l'hiver 2017-2018 et que celle-ci fonctionnait principalement grâce aux dons (médicaments, matériel médical...). Dans le refuge solidaire de Briançon, une pièce est réservée aux consultations médicales, afin que, lors de l'entretien prévu à l'arrivée de chaque personne accueillie, l'état de santé de l'intéressé soit systématiquement questionné⁹⁵. En février 2018, à l'initiative de Médecins du Monde, un protocole a été conclu entre l'Agence régionale de santé, l'hôpital public de Briançon et le refuge solidaire, qui permet notamment la distribution de médicaments ou encore le lavage des draps utilisés au « Refuge »⁹⁶. Par ailleurs, les personnes migrantes peuvent être orientées vers la permanence d'accès aux soins de santé (PASS) en cas de besoin. Ainsi, lors de la visite de la CNCDH, plus de 400 personnes avaient pu être prises en charge à ce titre au cours de l'hiver 2017-2018. La CNCDH salue la coopération exemplaire entre l'hôpital de Briançon, les associations⁹⁷ et les bénévoles.
43. En dépit de la couverture médicale exceptionnelle des Alpes-Maritimes, les permanences d'accès aux soins de santé sont notoirement sous-équipées et saturées⁹⁸. En raison du nombre croissant de personnes nécessitant une prise en charge médicale, les critères de sélection pour accéder aux soins sont de plus en plus drastiques, à l'instar des critères établis pour l'accès à l'hébergement. La CNCDH rappelle que l'accès aux soins est un droit pour toutes les personnes migrantes.
44. S'agissant des souffrances psychologiques, voire psychiatriques, il a été rapporté à la CNCDH que l'accès aux soins était particulièrement problématique, dès lors que, le plus souvent, ces pathologies nécessitent des soins au long cours qui ne sont pas toujours compatibles avec les conditions et la durée du séjour des exilés dans la région. Plus

⁹⁴ Dans le Briançonnais, les pathologies observées sont à 26 % des gelures, 40 % des infections et 30 % des traumatismes - Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 –rencontre interassociative du 19 mars 2018.

⁹⁵ Rapport d'activité du collectif refuge solidaire, 28 juillet au 20 octobre 2017 : « en fonction de chaque situation, soit la personne est amenée aux urgences de l'hôpital, soit elle rencontre le bénévole de la cellule médicale si une consultation est tenue dans la journée »

⁹⁶ Les vêtements, qui peuvent aussi être contaminés par la gale, continuent d'être lavés par des bénévoles. Auparavant, les médicaments étaient obtenus par des dons.

⁹⁷ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018.

⁹⁸ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 13 avril 2018 (Habitat et Citoyenneté, Médecins du monde).

généralement, les différentes auditions ont mis en avant l'absence de spécialistes en nombre suffisant pour répondre aux besoins⁹⁹.

Recommandation n°8 : Afin de permettre une prise en charge globale et adaptée de toutes les personnes migrantes, majeures et mineures, nécessitant des soins, la CNCDH recommande le renforcement des ressources allouées aux permanences d'accès aux soins de santé tant au niveau humain que matériel. Elle recommande aussi la mise en place d'un dispositif de prise en charge des souffrances psychologiques avec recours à des interprètes ou des médiateurs culturels et une formation spécifique des professionnels de santé à ce type de prise en charge.

C. Sur l'accès au droit sur les territoires

45. La CNCDH tient à rappeler avec force que les personnes migrantes doivent connaître et comprendre leurs droits afin de pouvoir, le cas échéant, les faire valoir. Cela se justifie d'autant plus au regard de la complexité croissante du droit des étrangers que la CNCDH ne cesse de déplorer¹⁰⁰. En pratique, l'accès aux structures classiques d'accès au droit est rendu complexe par le défaut de connaissance de celles-ci par les personnes migrantes, mais également, pour certaines d'entre elles, par la barrière de la langue.
46. Face à cet état de fait, la CNCDH ne peut – une fois de plus – que saluer les efforts des associations pour pallier ces carences et informer les personnes migrantes sur leurs droits. Dans les Hautes-Alpes, à Gap, l'association France terre d'asile, qui gère un centre d'accueil pour demandeur d'asile, assure des séances d'information à destination des personnes qui ne sont pas hébergées dans son CADA bien que cela ne relève pas de ses missions¹⁰¹. A Briançon, pour les personnes hébergées dans le refuge solidaire, le service MAPEmonde¹⁰² de la MJC de Briançon propose une information collective aux migrants sur leurs droits, notamment sur la procédure de demande d'asile¹⁰³. La CNCDH s'inquiète de la diminution drastique du financement par l'Etat de ce service destiné à l'accès aux droits des étrangers depuis 2003 au point que deux licenciements sont en cours. Dans les Alpes-Maritimes, les

⁹⁹ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018 et audition de FTDA du 20 mars 2018.

¹⁰⁰ Voir à cet égard ses derniers avis : CNCDH, Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018, adopté le 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, n°28, Lettre de la Présidente sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » du 27 mars 2018, lien au 2 mai 2018 : [¹⁰¹ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de FTDA du 20 mars 2018.](http://www.cncdh.fr/fr/publications/lettre-de-la-presidente-sur-le-projet-de-loi-pour-une-immigration-maitrisee-et-un-droit,CNCDH, « Avis sur le concept de pays tiers sûrs », adopté le 19 décembre 2017, JORF n°0299 du 23 décembre 2017, texte n° 120 ; CNCDH, « Avis sur la réforme du droit des étrangers », adopté le 21 mai 2015, JORF n°0159 du 11 juillet 2015, texte n° 94 ; CNCDH, « Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile », adopté le 20 novembre 2014, JORF n°0005 du 7 janvier 2015, texte n° 57, CNCDH, Avis sur le régime d'asile européen commun, adopté le 28 novembre 2013, JORF n°0287 du 11 décembre 2013, texte n° 82.</p></div><div data-bbox=)

¹⁰² L'association MAPEmonde fait partie de la MJC-Centre social du Briançonnais. Il s'agit d'un « espace ressource sur la question des étrangers, travaille en direction des personnes étrangères, des professionnels et des populations locales pour accueillir les personnes étrangères, faciliter leur accès aux droits, les aider à trouver leur place dans le département et qu'elles y soient reconnues ». Il existe cinq lieux de permanence dans le département des Hautes-Alpes. Environ 400 personnes ont été aidées en 2017 (<http://mjc-cs-brianconnais.org/spip.php?article63>).

¹⁰³ Rapport d'activité du collectif refuge solidaire, 28 juillet au 20 octobre 2017.

associations¹⁰⁴ tentent tant bien que mal, d'apporter une aide juridique, alors même que cela ne relève pas de leurs compétences¹⁰⁵..

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande un soutien pérenne et suffisant aux associations qui informent et accompagnent les personnes migrantes dans l'accès à leurs droits.

47. **En conclusion**, la CNCDH déplore l'inaction de l'Etat pour permettre un premier accueil digne des personnes migrantes venant de franchir la frontière, laissé à la seule générosité des citoyens, parfois même en opposition avec l'Etat. En effet, l'octroi d'un moment de répit, dans des conditions humainement supportables, assorti d'informations adéquates et d'un accompagnement adapté, est indispensable pour permettre à des personnes traumatisées par leur parcours de réfléchir à la suite qu'elles souhaitent donner à leur projet migratoire, celui-ci pouvant consister, le cas échéant, en le dépôt d'une demande d'asile en France.
48. La CNCDH souhaite aussi souligner le fait que la présence de ces personnes migrantes sur ces territoires ne constitue pas une menace pour l'ordre public ; cela a été dit et redit lors des auditions menées, y compris avec les représentants de l'Etat et les élus. La CNCDH avait pu dresser le même constat dans son avis rendu sur la situation des migrants à Grande-Synthe¹⁰⁶. Il s'agit là très clairement de la confirmation, sur le terrain, des conclusions de la recherche académique selon lesquelles il n'existe aucune corrélation entre les courbes de la délinquance et la présence d'une forte population d'origine étrangère¹⁰⁷.
49. Lors de ses missions, la CNCDH a fait le regrettable constat d'un manque flagrant de communication et de coordination entre les associations et les pouvoirs publics ; la relation entre eux étant même parfois conflictuelle. Cet état de fait est d'autant plus dommageable qu'il concourt à dégrader la situation dans laquelle se trouve les exilés. La CNCDH tient à saluer le travail considérable et l'engagement des associations et des citoyens individuels, dans l'aide apportée aux migrants le long de la frontière franco-italienne. La richesse et la multiplicité des initiatives témoignent d'un engagement citoyen très fort, dans des conditions

¹⁰⁴ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontres interassociatives.

¹⁰⁵ Visite du CRA de Nice du 13 avril 2018 – entretien avec Forum réfugiés-Cosi du 9 juin 2018. En ce qui concerne les difficultés dans l'accès aux droits, la CNCDH a également été alertée sur l'augmentation des placements en CRA depuis 2015 qui crée des conditions de travail plus compliquées. Le personnel doit parfois faire face à des situations pour lesquelles il n'est pas formé (vulnérabilités spécifiques, comme la toxicomanie, le handicap...)

¹⁰⁶ CNCDH, Avis sur la situation des migrants (1) à Grande-Synthe, JORF n°0131 du 7 juin 2016, texte n°46, p11.

¹⁰⁷ C. Adam, J.-F. Cauchie, M.-S. Devresse, F. Digneffe, D. Kaminski, Crime, justice et lieux communs. Une introduction à la criminologie, Larcier 2014, pp. 103-115 ; B. Bell, S. Machin et F. Fasani, « Crime and Immigration : Evidence from Large Immigrant Waves », IZA Discussions Papers n° 4996, juin 2010 ; D. Bigo, « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », Cultures & Conflits n° 31-32 (1998), § 4 ; F. Brion (dir.), Mon délit ? Mon origine : criminalité et criminalisation de l'immigration (politique & histoire), De Boeck 2000 ; La Cimade, Rapport d'observation. Etrangers en prison. A l'ombre du droit. Analyses et propositions pour mettre fin aux discriminations, 2012, pp. 5-7 ; L. Mucchielli (dir.), « Délinquance et immigration : le sociologue face au sens commun », Revue Hommes et migrations n°1241, janvier-février 2003 (mis à jour le : 05/03/2008, <http://www.hommes-et-migrations.fr/index.php?/numeros/incrimines-discrimines/1618-Delinquance-et-immigrationle-sociologue-face-au-sens-commun>) ; L. Mucchielli, « Immigration et délinquance : réalités, amalgames et racismes », in : GISTI (dir.), Immigration : un régime pénal d'exception, Paris 2012 ; L. Mucchielli, « Délinquance et immigration : des préjugés à l'analyse », L'Essor n° 457, mai 2013, pp. 16-17 ; E. Savona, Migration and crime, University of Trente 1997 ; C. Wihtol de Wenden, La question migratoire au XXIème siècle, op. cit., pp. 64-75.

pourtant difficiles, face aux manques de moyens mais également face aux pressions, aux intimidations, voire aux contraintes, des pouvoirs publics.

Recommandation n°10 : La CNCDH recommande que les actions de l'Etat, des collectivités territoriales concernées et des associations soient mieux coordonnées dans l'objectif d'assurer la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes présentes à la frontière franco-italienne et à la recherche de solutions de long terme.

IV. Délit de solidarité ou devoir de fraternité ?

50. La CNCDH a été informée de nombreuses intimidations, menaces, arrestations, poursuites et même condamnations, envers celles et ceux qui aident, par humanité et sans contrepartie, les personnes migrantes. Elle a également fait le constat de dangereux amalgames entre les aidants solidaires et les passeurs par les représentants de l'Etat, ces derniers accusant les bénévoles et les associations, si ce n'est d'encourager les arrivées sur le territoire français par l'organisation d'un accueil des personnes migrantes, du moins de faire le jeu des passeurs.

La CNCDH ne peut que s'indigner devant de tels propos visant à délégitimer des acteurs de la solidarité qui dénoncent d'ailleurs les actes des passeurs. Ainsi dans le Briançonnais, les « maraudeurs » venant en aide aux personnes migrantes perdues en montagne ont fait part à la CNCDH de leur volonté commune à ne pas être instrumentalisés par les réseaux de passeurs¹⁰⁸. Dans un communiqué de presse publié le 4 décembre 2017, l'association Tous Migrants et le Collectif Refuge solidaire ont également tenu à « *dénoncer tout amalgame entre [leurs] actions respectives et les agissements des 'passeurs' qui profitent de la détresse humaine pour s'enrichir en proposant ou exigeant une somme d'argent contre la 'promesse' hasardeuse et périlleuse d'une traversée de la frontière franco-italienne* »¹⁰⁹. Concrètement, lors de sa visite du « Refuge », la CNCDH a observé que des affichettes étaient collées sur les murs afin d'informer les migrants sur les agissements malhonnêtes des passeurs et sur le fait que les bénévoles de Briançon ne travaillaient pas avec eux (**mettre la photo de l'affiche en annexe**). Au sud de la frontière italienne, les associations et bénévoles, tant français qu'italiens, alertent les migrants sur les risques d'accepter les propositions des passeurs et sur le danger de certaines routes¹¹⁰.

51. Conformément à l'article L. 622-1 du CESEDA¹¹¹, le délit d'aide à l'entrée, la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger¹¹² est réprimé. Des exemptions familiales et humanitaires, uniquement applicables à l'aide au séjour, sont prévues à l'article L. 622-4 du CESEDA¹¹³. Cependant, une double condition doit être remplie pour bénéficier de cette exemption : ne recevoir aucune « contrepartie directe ou indirecte » et apporter une aide se limitant aux

¹⁰⁸ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018 (Tous migrants).

¹⁰⁹ Tous Migrants, Communiqué de presse : « *Positionnement de Tous Migrants et du Collectif Refuge Solidaire au sujet des passeurs* », 4 décembre 2017.

¹¹⁰ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 - rencontres interassociatives.

¹¹¹ **Voir annexe**

¹¹² Articles L. 622-1 à L. 622-4 du CESEDA.

¹¹³ **Voir annexe**

domaines prescrits par la loi. Cette condition trop restrictive entraîne des risques de poursuites et condamnations injustifiées¹¹⁴.

52. Fermement critiqué par la CNCDH qui appelle à son abrogation¹¹⁵, le délit de solidarité est contraire aux obligations européennes et internationales de la France. Les restrictions de l'article L. 622-4 du CESEDA sont contraires à la directive européenne 2002-90 du 28 novembre 2002 qui sanctionne l'aide au séjour apportée seulement dans un but lucratif¹¹⁶. Ces restrictions s'opposent également à la résolution n°2059 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui rappelle « *la nécessité de mettre fin à la menace de poursuites pour complicité à la migration irrégulière, engagées à l'encontre des personnes qui portent secours* »¹¹⁷. Cet article est contraire aux recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)¹¹⁸ qui enjoint aux Etats de ne pas faire de « *l'aide sociale et humanitaire apportée aux migrants en situation irrégulière dans tous les domaines relevant des services publics et privés* » une infraction pénale. Le délit de solidarité viole également l'article 12 de la déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme¹¹⁹.
53. Le délit de solidarité est particulièrement poursuivi dans certaines régions¹²⁰, et ce, afin de dissuader les aidants solidaires. Lors de ses missions, la CNCDH a constaté une pression plus forte dans les Alpes-Maritimes que dans les Hautes-Alpes. Dans les Alpes-Maritimes, la CNCDH a été alertée par de fortes intimidations, pressions, menaces, poursuites et condamnations envers les aidants¹²¹. Les témoignages entendus par la CNCDH et l'actualité judiciaire montrent une volonté de lutter fermement contre les manifestations de solidarité citoyenne¹²². Le tribunal de grande instance de Nice et la cour d'appel d'Aix-en-Provence ont choisi une interprétation sévère des dispositions du CESEDA¹²³. Dans les Hautes-Alpes, si

¹¹⁴ Christine Lazerges, Le délit de solidarité, une atteinte aux valeurs de la République RSC – janvier – mars 2018 p. 267 ; Danièle Lochak 2017. « La solidarité, un délit ? ». *Revue Projet*, 358(3) : 56-62.

¹¹⁵ CNCDH, Avis sur le projet de loi portant diverses dispositions sur l'immigration adopté le 14 novembre 1996 ; CNCDH, Avis portant sur l'assistance aux étrangers adopté le 26 mars 1998 ; CNCDH, Avis sur l'asile en France adopté le 6 juillet 2001 ; CNCDH, Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France adopté le 15 mai 2003 ; CNCDH, Avis sur l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers adopté le 19 novembre 2009 ; CNCDH, Avis « La solidarité n'est pas un délit » adopté le 18 mai 2017, JORF n°0131 du 4 juin 2017, n°82.

¹¹⁶ Article 1 de la directive 2002/90/CE du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

¹¹⁷ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution n°2059 du 22 mai 2015, « la criminalisation des migrants en situation irrégulière : un crime sans victime ».

¹¹⁸ European Commission against Racism and Intolerance, recommandation de politique générale n°16 adoptée le 16 mars 2016.

¹¹⁹ Résolution de l'Assemblée générale A/RES/53/144 adoptant la déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, 1998.

¹²⁰ Le GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés) tient à jour sur son site internet le recensement des poursuites, audiences, et décisions des tribunaux : <https://www.gisti.org/spip.php?article5179>

¹²¹ Le maire de Breil-sur-Roya a été menacé d'être assigné devant le tribunal s'il maintenait à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal un point sur l'hébergement d'urgence – Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 13 avril 2018 (Médecins de monde).

¹²² Cédric Herrou, rencontré à Nice, a fait l'objet de neuf garde-à-vue, six perquisitions, une mise en examen et deux condamnations.

¹²³ Voir notamment les cas de Cédric Herrou condamné par la CA d'Aix-en-Provence à 4 mois de prison avec sursis et 1000 euros d'amende (CA Aix-en-Provence, 8 août 2017, n° 2017/568) ; et Pierre-Alain Mannoni, relaxé en première instance et condamné par la CA d'Aix-en-Provence à deux mois d'emprisonnement avec sursis (CA d'Aix en Provence, 11 septembre 2017, n°2017-568). La Cour d'appel d'Aix-en-Provence a également condamné quatre « papis et mamies solidaires » à 800 euros d'amende avec sursis pour transport de six migrants, lien au 29 mai 2018 : <https://www.sudouest.fr/2017/12/13/quatre-retraites-condamnes-en-appel-pour-avoir-aide-des-migrants-4030926-61116.php> ; En revanche, le parquet de Nice a requis la relaxe de Martine Landry, une

peu de poursuites et de condamnations sont pour le moment constatées, comme certains l'ont rapporté à la CNCDH, les personnes offrant de l'aide aux migrants sont souvent victimes d'actes d'intimidation tels que des auditions par la police et des menaces, de poursuites ou autres¹²⁴. Depuis 2016, une quarantaine de personnes a été convoquée par la PAF du col de Montgenèvre¹²⁵. En conséquence, certains citoyens ont cessé leur engagement auprès des migrants par peur de représailles¹²⁶.

54. Il apparaît ainsi que la loi sur le délit de solidarité, créée initialement pour lutter contre le trafic de migrants et les passeurs, est dévoyée et devient un moyen de répression des aidants. Or, l'aide sans contrepartie financière est à distinguer de celle à but lucratif, comme le souligne le protocole contre le trafic illicite de migrants, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 qui n'incrimine pas l'aide non lucrative. Ce dévoiement est également perceptible dans le quantum des peines prononcées¹²⁷, moins lourdes pour les aidants sans contrepartie financière. Face à ce constat, la Cour de cassation a renvoyé devant le Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)¹²⁸ relative aux articles L. 622-1 et L. 622-4 du CESEDA fondée sur l'atteinte au « *principe constitutionnel de fraternité, au principe de nécessité des délits et des peines et au principe de légalité des délits et des peines ainsi qu'au principe d'égalité devant la justice garantis respectivement par les articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ». La CNCDH a déposé des observations devant le Conseil constitutionnel dans laquelle elle appelle à la suppression de ce délit qui lui paraît contraire aux principes constitutionnels développés dans la QPC. (renvoi lien TI)
55. Par ailleurs, la CNCDH est profondément choquée par la différence de traitement judiciaire entre les aidants et des activistes du mouvement « Génération identitaire », ces derniers ayant essayé d'entraver l'arrivée des migrants à la frontière franco-italienne¹²⁹. Ainsi, au cours d'un week-end du mois d'avril 2018, ces militants d'extrême droite ont effectué une « chasse aux migrants » au col de Montgenèvre en y instaurant une frontière symbolique. Aucune poursuite à leur encontre n'a été exercée¹³⁰. Dans le même temps, trois personnes

bénévole d'Amnesty International, poursuivie pour avoir « facilité » l'entrée sur le territoire français de deux mineurs non accompagnés. Le délibéré est attendu au 13 juillet 2018.

¹²⁴ Tels que des saisies de voiture, de risques de perte d'emplois etc.

¹²⁵ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018 (Tous migrants).

¹²⁶ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018 (Tous migrants).

¹²⁷ Par exemple, deux passeurs ont été condamnés à six mois de prison avec mandat de dépôt et 5 ans d'interdiction du territoire français, lien au 5 juin 2018 : <http://www.leparisien.fr/faits-divers/hautes-alpes-deux-passeurs-condamnes-a-des-peines-de-prison-ferme-20-10-2017-7346130.php>

¹²⁸ Renvoi d'une QPC par un arrêt Cass., crim., n°17-85-736, 9 mai 2018 ; la question posée est la suivante : « En édictant les dispositions combinées des articles L. 622-1 et L. 622-4 du [Ceseda] - en ce que, d'une part, elles répriment le fait pour toute personne d'avoir, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée la circulation et le séjour irréguliers d'un étranger en France même pour des actes purement humanitaires qui n'ont donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et, d'autre part, elles ne prévoient une possible exemption qu'au titre du seul séjour irrégulier d'un étranger en France et non pour l'aide à l'entrée et à la circulation -, le législateur a-t-il porté atteinte au principe constitutionnel de fraternité, au principe de nécessité des délits et des peines et au principe de légalité des délits et des peines ainsi qu'au principe d'égalité devant la justice garantis respectivement par les articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? »

¹²⁹ <https://www.mediapart.fr/journal/france/280418/migrants-dans-les-hautes-alpes-les-raisons-dun-deux-poids-deux-mesures>

¹³⁰ La préfète des Hautes-Alpes a mis en demeure les membres du mouvement « Génération identitaire » d'arrêter leurs agissements à la frontière, lien au 1^{er} juin 2018 : <https://www.dici.fr/actu/2018/04/30/migrants-membres-de-generation-identitaire-mis-demeure-prefecture-de-stopper-leurs-agissements-1132255> ; Une circulaire a été envoyée le 4 mai 2018 aux tribunaux par le directeur des affaires criminelles et des grâces du

qui participaient à une marche en faveur des migrants à laquelle se sont joint des personnes étrangères ont été placées en détention provisoire et poursuivies pour « *avoir facilité ou tenté de faciliter l'entrée irrégulière en France de plus d'une vingtaine d'étrangers* », avec la circonstance aggravante de bande organisée. Elles encourent jusqu'à dix ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende¹³¹. Notons que le tribunal correctionnel de Gap le 31 mai 2018, a levé le contrôle judiciaire et renvoyé le procès de ces trois personnes au 8 novembre en invoquant la QPC sur le « délit de solidarité » qui doit être tranchée par le Conseil Constitutionnel au cours de l'été 2018.

56. Contrairement à certaines affirmations entendues au cours des débats parlementaires sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif », le délit de solidarité n'a pas été supprimé¹³². La CNCDH regrette que l'amendement adopté se soit borné à étendre la liste des exemptions à l'aide à la circulation des étrangers sans supprimer le motif sur lequel se fondent les condamnations des aidants, à savoir « la contrepartie directe ou indirecte » et que le délit de solidarité n'ait pas été supprimé.

Recommandation n°11 : la CNCDH recommande, afin au minimum de se conformer aux engagements internationaux et européens, de modifier la rédaction de l'article L.622-1 du CESEDA et d'abroger l'article L.622-4 du CESEDA.

Recommandation n°12 : la CNCDH recommande de mettre fin immédiatement aux intimidations, poursuites et condamnations des aidants et de ne plus entraver les actions des associations venant en aide aux migrants.

Recommandation n°13 : la CNCDH recommande à nouveau que « les pouvoirs publics concentrent leurs moyens et leurs actions dans le renforcement de la capacité d'accueil et d'accompagnement des personnes migrantes, afin de garantir l'effectivité de leurs droits fondamentaux, au lieu de cibler jusqu'au harcèlement ceux qui leur viennent en aide »¹³³.

V. La situation spécifique des mineurs non accompagnés (MNA)

57. La CNCDH rappelle tout d'abord au sujet des mineurs non accompagnés les observations qu'elle a émises dans un avis rendu en 2014¹³⁴ et notamment le fait que ces mineurs doivent bénéficier de l'ensemble des droits reconnus à tout enfant présent sur le territoire français, à savoir : le droit pour le jeune isolé étranger à un établissement loyal de sa minorité, le droit de se voir garantir un certain nombre de droits procéduraux, au premier rang desquels le droit d'accès au juge, le droit à des conditions matérielles d'existence, le droit à l'éducation,

ministère de la Justice, en indiquant qu'il existe deux infractions « *visant les comportements hostiles à la circulation des migrants* », qui auraient pu être utilisés par réprimer les activistes de Génération identitaire, l'immixtion dans une fonction publique (article 433-12 du code pénal) et l'exercice d'une activité ou l'usage de document créant la confusion avec une fonction publique (article 433-13 du code pénal), lien au 1^{er} juin 2018 : <https://www.mediapart.fr/journal/france/090518/hautes-alpes-les-identitaires-auraient-pu-etre-poursuivis>

¹³¹ Le tribunal correctionnel de Gap, le 31 juin 2018 a levé le contrôle judiciaire à leur égard ; la date de leur procès est fixé au 8 novembre 2018.

¹³² GISTI, NON ! Monsieur Collomb n'a pas assoupli le délit de solidarité !, 23 avril 2018, lien au 28 mai 2018 : <https://www.gisti.org/spip.php?article5900>

¹³³ CNCDH, avis *Mettre fin au délit de solidarité*, adopté le 18 mai 2017, JORF n°0131 du 4 juin 2017, texte n° 82.

¹³⁴ CNCDH, « *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)* », adopté le 26 juin 2014, JORF n°0156 du 8 juillet 2014, texte n°92.

le droit à être protégé contre l'exploitation, les maltraitances, la traite et les violences, enfin le droit à la santé et à une couverture sociale. La CNCDH rappelle également que leur qualité de mineurs doit primer sur toute autre considération et que leur premier droit fondamental est d'obtenir une protection de la part des autorités¹³⁵.

58. Lors de ses déplacements et des auditions qu'elle a conduites, la CNCDH a eu la confirmation de la présence de nombreux mineurs non accompagnés à la frontière italienne et des difficultés de prise en charge afférentes. Elle a constaté un certain nombre de violations des droits des mineurs avec cependant une amélioration des pratiques et des discours volontaristes pour mieux les accueillir ; pour autant la réalité de terrain n'est pas encore à la hauteur de ces discours.

A. Le passage de la frontière

59. La CNCDH a eu connaissance de pratiques attentatoires aux droits des mineurs qui franchissent la frontière, comme cela avait déjà été constaté depuis 2016¹³⁶ puis par de nombreuses associations et instances en 2017¹³⁷. La CNCDH dénonce ces pratiques qui révèlent des dysfonctionnements très graves dans la prise en charge des mineurs non accompagnés au point de constituer un véritable délaissement de personnes vulnérables. Par ailleurs, l'assertion selon laquelle les mineurs non accompagnés seraient pris en charge de manière satisfaisante en Italie est erronée et ne saurait en tout état de cause dédouaner les autorités françaises de leur responsabilité¹³⁸.

60. Pour commencer, la CNCDH déplore les conditions de la reconnaissance de leur situation à la frontière. Pour bénéficier des droits liés à leur statut particulier, les enfants doivent être reconnus mineurs et non accompagnés. En premier lieu, en ce qui concerne la détection de la minorité, il a été exposé à la CNCDH qu'une première évaluation sur critères « physiques » était effectuée¹³⁹. Alors qu'en principe, la minorité est déclarative à la frontière, les mineurs sont questionnés et il leur est demandé de remettre tout document pouvant attester de leur minorité¹⁴⁰. Selon la PAF, c'est aux mineurs de prouver leur minorité, mais l'âge déclaré est souvent remis en cause. La CNCDH a même été alertée de modifications effectuées par les autorités, de la date de naissance sur des formulaires de refus d'entrée¹⁴¹.

¹³⁵ Article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

¹³⁶ Communication de l'Unicef France du 13 décembre 2016, lien au 30 mai 2018 : <https://www.unicef.fr/contenu/espace-medias/enfants-non-accompagnes-la-protection-de-l-enfance-doit-s-exercer-aussi-la-frontiere-franco>

¹³⁷ Amnesty International, rapport 2017/2018, la situation des droits humains dans le monde ; Forum réfugiés-Cosi, rapport annuel sur l'asile en France et en Europe, état des lieux 2017, juin 2017 ; CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 5 juin 2018; Défenseur des droits, décision n°2018-100 du 25 avril 2018.

¹³⁸ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 ; Amnesty International France, Les petits cailloux de la solidarité, 9 mai 2018, lien au 7 juin 2018 : <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/les-petits-cailloux-de-la-solidarite>, Intersos « Unaccompanied and Separated Children along Italy's northern border », report 2017

¹³⁹ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Jean-Bernard Rouffignac, commandant de police, Direction centrale de la police aux frontières du 19 mars 2018.

¹⁴⁰ Trois personnes de la PAF de Montgenèvre sont formées à la détection de la fraude documentaire - Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Jean-Bernard Rouffignac, commandant de police, Direction centrale de la police aux frontières du 19 mars 2018.

¹⁴¹ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition d'Intersos. D'autres associations et deux députés ont également constaté ces faits, lien au 30 mai 2018 : <http://www.infomigrants.net/fr/post/8640/a-menton-la-police-francaise-est-accusee-de-modifier-les-dates-de->

En second lieu, les mineurs doivent être en situation d'isolement. Or, il a été rapporté à la CNCDH que la notion d'isolement était interprétée de façon restrictive et qu'il n'était pas rare que des mineurs soient rattachés arbitrairement à des majeurs avec lesquels ils n'ont aucun lien¹⁴². La PAF a décrit des cas de mineurs refusant de quitter les majeurs avec lesquels ils étaient arrivés¹⁴³.

61. Lors du passage de la frontière, si les mineurs non accompagnés peuvent, à l'instar des majeurs, faire l'objet d'un refus d'entrée au titre de la procédure de non-admission exposée précédemment (**renvoi chapitre sur refus d'entrée**), cette procédure doit être entourée de garanties particulières respectueuses de l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)¹⁴⁴. Ainsi, conformément à l'article L. 213-2 du CESEDA, le respect du droit au jour franc doit être automatiquement respecté afin d'éviter tout renvoi immédiat et en application de l'article L. 221-5 du CESEDA, le procureur de la République doit désigner sans délai un administrateur *ad hoc*, afin que le mineur puisse faire valoir ses droits, notamment celui de déposer une demande d'asile. Or, à l'instar des autres droits qui devraient pouvoir être exercés à la frontière, la PAF considère que ces dispositions ne s'appliquent pas en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. De nombreux mineurs ont ainsi été renvoyés sans bénéficier du jour franc et de la désignation d'un administrateur *ad hoc*¹⁴⁵.
62. En effet, la CNCDH a eu connaissance de pratiques visant à renvoyer des mineurs directement vers l'Italie sans respect des garanties précitées¹⁴⁶. Par exemple, un refus d'entrée leur était signifié et la case mentionnant qu'ils « voulaient repartir immédiatement en Italie » était pré-cochée. Le refus d'entrée était ensuite récupéré par la police italienne, ce qui ne permettait pas aux mineurs de former des recours. Face à cette situation, des associations ont déposé plusieurs recours devant le tribunal administratif de Nice qui a suspendu les décisions de refus d'entrée de 19 mineurs, et enjoint au préfet de réexaminer leurs demandes d'entrée sur le territoire français et a rappelé l'obligation d'aviser le procureur de la République afin qu'il désigne sans délai pour chacun d'entre eux un administrateur *ad hoc*¹⁴⁷. Depuis, les associations ont constaté que les pratiques s'étaient améliorées et que le nombre de mineurs renvoyés systématiquement en Italie avait baissé¹⁴⁸. Cependant, lors de la visite de parlementaires à la gare de Menton-Garavan et dans les locaux de la PAF de Menton le 31 mars 2018, les élus ont trouvé un document portant la mention manuscrite « si presse sur place pas d'embarquement de mineurs dans

naissance-des-mineurs ; <https://www.politis.fr/articles/2018/04/visite-surprise-delus-a-la-police-aux-frontieres-de-menton-38617/>

¹⁴² CGLPL, rapport de visite du 4 au 8 septembre 2017 des locaux de la police aux frontières de Menton (Alpes-Maritimes) – 2^{ème} visite, contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, 5 juin 2018.

¹⁴³ Missions effectuées dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 et dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition de Jean-Bernard Rouffignac, commandant de police, Direction centrale de la police aux frontières du 19 mars 2018 et de Cécile Bataille, capitaine de police de la direction départementale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes, Jean-Philippe Nahon, commissaire de la direction centrale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes du 12 avril 2018.

¹⁴⁴ Article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

¹⁴⁵ **Renvoi à la partie sur le jour franc** - Voir notamment compte-rendu Action Briançon des 9 et 10 janvier 2018 rédigé par Myriam Laïdouni-Denis, conseillère EELV « Visite surprise de la PAF poste frontière Montgenèvre ».

¹⁴⁶ Selon la DDPAF des Alpes-Maritimes, en 2017 13 464 mineurs ont fait l'objet d'un refus d'entrée et pour le 1^{er} trimestre de l'année 2018, 2 516 mineurs ont été comptabilisés.

¹⁴⁷ Tribunal administratif de Nice, 19 ordonnances, 23 février 2018, notamment n°1800699.

¹⁴⁸ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative.

les trains pour Vintimille », ce qui peut laisser penser que des refoulements de mineurs vers l'Italie ont encore eu lieu après le 23 février 2018.

76. Par ailleurs, dans les Hautes-Alpes, la CNCDH a été informée¹⁴⁹ de ce que les autorités italiennes refusaient désormais (aucune date précise n'a été indiquée) de reprendre en charge les mineurs non accompagnés ayant traversé la frontière, en dépit de ce que les autorités françaises considèrent comme une obligation. Les mineurs sont donc désormais admis sur le territoire français et pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Les associations rencontrées dans le Briançonnais ont également pu faire le constat d'un changement de pratiques à ce sujet, même si elles estiment que des mineurs sont toujours refoulés¹⁵⁰.

Recommandation n°14 : la CNCDH recommande de cesser tout renvoi immédiat de mineurs en Italie, de respecter les garanties légales et d'arrêter les pratiques visant à modifier les dates de naissance sur les refus d'entrée.

B. La période d'évaluation

63. Une fois les mineurs considérés comme tels par la PAF et admis sur le territoire, celle-ci prend contact avec l'ASE en vue d'une prise en charge. Dans les Hautes-Alpes, la PAF a indiqué ne conduire les mineurs que jusqu'à Briançon. A Briançon, bien que la fondation Edith Seltzer, qui dispose d'un partenariat avec l'Etat dispose de quelques places de mise à l'abri pour les conduire auprès de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), celles-ci sont en nombre insuffisant. En pratique donc, il revient aux bénévoles la charge de conduire les mineurs non accompagnés jusqu'au conseil départemental à Gap pour qu'ils soient pris en charge. Depuis le 1^{er} janvier 2018, 93 mineurs ont ainsi été orientés¹⁵¹. Dans les Alpes-Maritimes, c'est une association¹⁵² qui vient chercher les mineurs à la frontière.
64. Une fois pris en charge par l'ASE, les mineurs doivent être mis à l'abri pendant la période d'évaluation et bénéficier d'un accès aux soins et à la santé. Dans les Hautes-Alpes, face à l'engorgement du dispositif de mise à l'abri, et après une période de crispation¹⁵³, l'Etat a créé 155 places d'hébergement dédié, sur un total de 215 places dans le département. Ces places d'hébergement sont gérées par deux associations, France Terre d'asile et l'APPASE¹⁵⁴, cette dernière étant également responsable de places financées par le conseil départemental. La CNCDH salue cette démarche de l'Etat et du Conseil départemental qui a permis la prise en charge d'un plus grand nombre de mineurs non accompagnés à leur arrivée en France. Elle regrette toutefois le caractère précaire des conventions qui sont

¹⁴⁹ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Jean-Bernard Rouffignac, commandant de police, Direction centrale de la police aux frontières et de Cécile Bigot-Dekeyser, préfète des Hautes-Alpes.

¹⁵⁰ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition des associations.

¹⁵¹ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative et Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Jean-Bernard Rouffignac – commandant de la police aux frontières (PAF) du Montgenèvre.

¹⁵² La PAJE est une association, créée en 2002, qui mène sur le département des Alpes-Maritimes des actions de médiation sociale et d'éducation, des actions sociales etc.

¹⁵³ Au printemps et à l'été 2017, le conseil départemental des Hautes-Alpes avait décidé de ne plus prendre en charge de mineurs non accompagnés faute de budget suffisant ; seuls des tickets repas étaient remis aux jeunes (Source : Tous Migrants, « L'accueil des exilés dans le Briançonnais », 19 mars 2018).

¹⁵⁴ rencontre avec le directeur de l'APPASE

signées¹⁵⁵. Malheureusement, dans ces centres de mise à l'abri, les jeunes ne restent que le temps de l'évaluation de leur minorité par l'ASE. Des éducateurs ont été recrutés récemment par le conseil départemental afin de raccourcir les délais¹⁵⁶. Dans les Alpes-Maritimes, les mineurs non accompagnés sont pris en charge dès leur arrivée sur le territoire départemental avec mise à l'abri soit dans un site dédié soit à l'hôtel en fonction du nombre d'arrivées. Deux hôtels ont ouvert en centre-ville de Nice mais le conseil départemental déplore les difficultés à trouver des sites, notamment dans les hôtels (environ 100 mineurs non accompagnés étaient logés dans les hôtels en avril 2018). A l'instar du Défenseur des droits¹⁵⁷, la CNCDH souligne que la mise à l'abri dans les hôtels, même si elle peut offrir une solution en urgence, est particulièrement inadaptée et peut s'avérer dangereuse pour ces mineurs qui sont déjà fragilisés. Le département déclare assurer un accompagnement continu pendant cette prise en charge. La CNCDH note avec satisfaction que le département a mis en place une politique volontariste pour ouvrir de nouveaux sites et nouer des partenariats afin d'augmenter l'offre d'hébergement. En 2017, 791 mineurs ont été accueillis¹⁵⁸. Là encore, ce sont les équipes de l'ASE qui procèdent à l'évaluation de l'âge.

65. Cependant, la CNCDH fait part de son inquiétude sur les modalités d'évaluation de la minorité qui lui paraissent attentatoires aux droits fondamentaux des mineurs. En effet, comme ailleurs sur le territoire, les associations ont fait état d'une gestion déshumanisée, avec une volonté de réduire les temps d'évaluation au détriment de la protection des enfants¹⁵⁹. Les entretiens, au cours desquels la présence d'un interprète n'est pas toujours garantie, durent environ 30 à 45 minutes ce qui ne permet pas de prendre en compte la totalité du récit du mineur. En effet, certains mineurs ont besoin de plusieurs entretiens pour être à l'aise et pouvoir s'exprimer¹⁶⁰. Dans ce contexte, on observe une tendance à l'inversion de la charge de la preuve par l'ASE qui, au motif qu'il revient au mineur de prouver sa minorité, rejette de nombreux documents¹⁶¹. Certaines interprétations conduisent à contester, à tort, la minorité... La CNCDH rappelle en outre son opposition à la pratique des tests osseux¹⁶².

Recommandation n°15 : la CNCDH rappelle que l'évaluation doit se dérouler dans des conditions dignes et que le doute doit profiter au mineur, sans inverser la charge de la preuve.

¹⁵⁵ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – auditions de Augustin Mayolo, directeur de l'association pour la promotion des actions sociales et éducatives (APPASE) et de FTDA.

¹⁵⁶ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Cécile Bigot-Dekeyser, préfète des Hautes-Alpes.

¹⁵⁷ Le Défenseur des droits réitère son opposition à l'hébergement hôtelier – Défenseur des droits, avis n°17-10 du 11 octobre 2017, lien au 30 mai 2018 :

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=16825

¹⁵⁸ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition d'Auguste Vérola, vice-président du Conseil départemental des Alpes-Maritimes, Christophe Di Fraja, adjoint au directeur de l'enfance, direction générale adjointe pour le développement des solidarités humaines.

¹⁵⁹ Missions effectuées dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 et dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative.

¹⁶⁰ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 13 avril 2018 (Mireille Damiano, avocate et Tous citoyens).

¹⁶¹ Les copies d'actes d'état civil ne sont pas acceptées, les bénévoles se démènent alors pour aller récupérer les originaux - Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 13 avril 2018 (Tous citoyens).

¹⁶² CNCDH, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation), adopté le 26 juin 2014, JORF n°0156 du 8 juillet 2014, texte n°92.

Recommandation n°16 : la CNCDH appelle à une meilleure formation des personnels qui évaluent les récits des mineurs (formation en droit des mineurs, en parcours migratoires et en géopolitique) afin d'assurer à ces derniers une évaluation approfondie.

C. La situation inquiétante des « déminorisés »

66. La CNCDH s'inquiète vivement de la situation des mineurs dits « déminorisés », qui perdent la qualité de mineur à la suite de l'évaluation. En effet, lorsque la décision de non-reconnaissance de minorité est notifiée par le conseil départemental, le jeune doit quitter immédiatement le centre de mise à l'abri, quand bien même un recours serait enregistré. Dans les Alpes-Maritimes, entre 25 et 50 % des mineurs sont évalués majeurs¹⁶³. Le conseil départemental a expliqué que la PAF était informée avant le mineur que celui-ci était « déminorisé ». Conséquence, dès la décision de déminorisation, la PAF vient chercher le jeune afin de lui notifier la procédure de non-admission, étant rappelé que l'Etat n'a pas d'obligation de prise en charge des jeunes majeurs. Le jeune repart alors directement vers l'Italie, sans avoir pu former de recours¹⁶⁴. Dans les Hautes-Alpes, en 2017, la pratique est différente. Sur 1 243 évaluations réalisées en 2017, 572 jeunes ont été reconnus mineurs. Ceux qui ne l'ont pas été bénéficient d'une nuit dans le dispositif de l'hébergement d'urgence qui les oriente ensuite vers la préfecture¹⁶⁵ (cf. supra). Le Secours catholique a ouvert un accueil de jour à Gap pour les mineurs non accompagnés, en particulier les « déminorisés »¹⁶⁶.

67. La CNCDH s'interroge sur le faible nombre de recours intentés contre les décisions de non-reconnaissance de minorité¹⁶⁷ formés devant le juge des enfants (vérif stats). La CNCDH estime que les renvois expéditifs vers l'Italie ne permettent pas au jeune d'intenter un recours et condamne donc cette violation avérée du droit à un recours effectif.

Recommandation n°17 : la CNCDH recommande une meilleure prise en charge des jeunes « déminorisés » et qu'ils soient informés de leurs droits, afin notamment de leur permettre de déposer un recours.

D. L'intégration des mineurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance

68. En cas de confirmation de la minorité, le parquet rend une ordonnance de placement provisoire qui permet au mineur d'entrer dans le dispositif de la protection de l'enfance. La CNCDH a noté, au cours de ses auditions, une volonté d'intégrer les mineurs non

¹⁶³ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition d'Auguste Vérola, vice-président du Conseil départemental des Alpes-Maritimes, Christophe Di Fraja, adjoint au directeur de l'enfance, direction générale adjointe pour le développement des solidarités humaines.

¹⁶⁴ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – rencontre interassociative du 13 avril 2018 (Mireille Damiano, avocate).

¹⁶⁵ 4 mineurs « déminorisés » ont été pris en charge au 115 et ont été convoqués à la préfecture avant de se faire notifier une OQTF dans l'hébergement d'urgence [voir réponse APPASE sur ce cas ci-après] ; à préciser

¹⁶⁶ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018.

¹⁶⁷ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition d'Auguste Vérola, vice-président du Conseil départemental des Alpes-Maritimes, Christophe Di Fraja, adjoint au directeur de l'enfance, direction générale adjointe pour le développement des solidarités humaines.

accompagnés reconnus comme tels, mais elle regrette que la réalité constatée sur le terrain ne soit pas toujours en adéquation avec les discours¹⁶⁸. Elle rappelle que les mineurs, afin de construire un véritable projet de vie et de préparer leur passage à la majorité, doivent avoir accès à un hébergement de qualité, à l'éducation et aux soins.

69. En ce qui concerne l'accès à l'hébergement, une plateforme nationale oriente les jeunes vers un département selon une clé de répartition fixée chaque année car les départements ne possèdent pas toujours une capacité d'accueil suffisante. Dans les Hautes-Alpes, le département étant en sous-capacité, les jeunes font souvent l'objet d'une ordonnance de placement provisoire dans un autre département, notamment les Bouches-du-Rhône, département lui-même saturé¹⁶⁹. Dans la mesure où aucun suivi n'est réalisé, les jeunes errent dans les bouches du Rhône ou reviennent fréquemment dans les Hautes-Alpes, à défaut d'avoir été pris en charge ailleurs¹⁷⁰. Dans les Alpes-Maritimes, le conseil départemental a expliqué que le département tentait de nouer de nombreux partenariats pour trouver des places d'hébergement. Ainsi, une convention avec le CROUS a été conclue afin d'obtenir 100 chambres en cité universitaire jusqu'à fin août 2018¹⁷¹. Si la CNCDH note avec satisfaction la volonté affichée du conseil départemental de trouver des places d'hébergement, elle constate également la tendance qui consiste à placer de moins en moins de mineurs non accompagnés dans les foyers de l'enfance classiques, mais dans des sites qui leur sont dédiés. Elle souligne que cela ne doit pas entraîner une stigmatisation, voire une marginalisation des mineurs non accompagnés, qui, au contraire, ont besoin d'être pleinement intégrés dans la société.
70. En ce qui concerne l'accès à l'éducation, comme cela lui a également été rapporté, la CNCDH déplore les trop faibles liens avec l'éducation nationale et les refus de scolariser des mineurs non accompagnés de plus de 16 ans, les conseils départementaux considérant que l'éducation n'est obligatoire que jusqu'à 16 ans¹⁷². Or la CNCDH rappelle que l'obligation scolaire de 6 à 16 ans est un devoir s'imposant à l'enfant et à ses responsables légaux¹⁷³. Mais, la responsabilité et le devoir des pouvoirs publics en la matière s'étendent au-delà de cette tranche d'âge, et consistent bel et bien à garantir à chaque enfant l'accès à l'école, la scolarisation avant 6 ans et après 16 ans étant de droit pour les familles et les enfants qui le

¹⁶⁸ A Briançon, le maire a déploré les difficultés à être pris en charge comme mineur non accompagné - Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Gérard Fromm, maire de Briançon.

¹⁶⁹ Le tribunal administratif de Marseille a ainsi condamné à plusieurs reprises le conseil départemental des Bouches-du-Rhône faute de prise en charge satisfaisante des mineurs non accompagnés qui lui étaient confiés (Sources : Le Monde, « Mineurs isolés : le conseil départemental des Bouches-du-Rhône sourd à la justice », 4 juin 2018 ; La Marseillaise, « Mineurs isolés : le non-sens de l'accueil du CD13 condamné », 24 février 2018 ; Marsactu, « Accueil des mineurs isolés : les Bouches-du-Rhône condamnées en bout de course », 18 décembre 2017).

¹⁷⁰ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018.

¹⁷¹ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition d'Auguste Vérola, vice-président du Conseil départemental des Alpes-Maritimes, Christophe Di Fraja, adjoint au directeur de l'enfance, direction générale adjointe pour le développement des solidarités humaines.

¹⁷² Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition d'Auguste Vérola, vice-président du Conseil départemental des Alpes-Maritimes, Christophe Di Fraja, adjoint au directeur de l'enfance, direction générale adjointe pour le développement des solidarités humaines.

¹⁷³ « L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans. la présente disposition ne fait pas obstacle à l'application des prescriptions particulières imposant une scolarité plus longue » (article L. 131-1 du code de l'éducation).

souhaitent¹⁷⁴. En outre, la CNCDH rappelle que l'accès à l'éducation et à des formations professionnalisantes est primordial et qu'il est indispensable que des cours de français soient dispensés très rapidement à ces jeunes pour une meilleure intégration. C'est pourquoi, il est nécessaire de prévoir des formations et des contrats jeunes majeurs. Interrogé à ce sujet, le conseil départemental des Alpes-Maritimes a expliqué que 13 contrats jeunes majeurs avaient été signés au 31 décembre 2017 et que 11 étaient en cours (au 13 avril 2018)¹⁷⁵. Dans les Hautes-Alpes en revanche, le conseil départemental a indiqué qu'il n'octroierait plus de contrats jeunes majeurs, faute de moyens¹⁷⁶. La CNCDH recommande que la négociation en cours entre l'Etat et les départements de France aboutisse dans les meilleurs délais en consacrant une plus juste répartition des charges¹⁷⁷. En l'état actuel, La CNCDH s'inquiète du très faible nombre de contrats jeunes majeurs par rapport au nombre de mineurs accueillis. Un mineur non accompagné a plus encore que d'autres adolescents pris en charge par l'ASE besoin de bénéficier d'un contrat jeune majeur jusqu'à 21 ans.

71. Enfin, la CNCDH rappelle que les mineurs non accompagnés doivent bénéficier d'un accès aux soins et d'une prise en charge médicale, physique et psychologique, adaptée à leur situation. En effet, il convient de souligner que la plupart des mineurs étrangers non accompagnés ont traversé des parcours difficiles. Nombreux sont passés par la Lybie où les arrestations, les conditions de détention indignes, voire les actes de torture et mauvais traitements ou encore des agressions sexuelles sont régulièrement dénoncées par les associations¹⁷⁸. Dans les Hautes-Alpes, les associations auditionnées ont exposé les difficultés de prise en charge de la santé psychologique des mineurs¹⁷⁹. Dans les Alpes-Maritimes, l'intégration au sein de la protection de l'enfance semble apporter un suivi médical satisfaisant, même si le suivi psychologique n'est pas encore à la hauteur des besoins¹⁸⁰. Cependant, la CNCDH souligne à nouveau l'importance de poursuivre des efforts en ce sens, de même, que la mise en place d'aides psychologiques pour aider ces jeunes à se reconstruire.

Recommandation n°18 : la CNCDH recommande une intégration effective des mineurs non accompagnés dans le système de l'éducation nationale. Elle recommande notamment de prévoir des cours de français intensifs pour qu'ils puissent s'intégrer le plus rapidement possible.

¹⁷⁴ CNCDH, Avis « Projet sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer Regard particulier sur la Guyane et Mayotte (1) », JORF n°0269 du 18 novembre 2017, texte n°77.

¹⁷⁵ Mission effectuée dans la partie sud de la frontière (Menton-Vintimille) par la CNCDH les 12 et 13 avril 2018 – audition d'Auguste Vérola, vice-président du Conseil départemental des Alpes-Maritimes, Christophe Di Fraja, adjoint au directeur de l'enfance, direction générale adjointe pour le développement des solidarités humaines.

¹⁷⁶ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – audition de Jean-Marie Bernard, président du département des Hautes-Alpes et Jérôme Scholly, directeur général des services (DGS) du 20 mars 2018.

¹⁷⁷ Mission de réflexion sur les mineurs non accompagnés effectuée par l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des affaires sociales, l'Inspection générale de la justice et l'assemblée des départements de France, le 8 janvier 2018

¹⁷⁸ Secours catholique, rapport sur la traite des êtres humains dans les situations de conflits et post-conflits, juillet 2016.

¹⁷⁹ Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH les 19 et 20 mars 2018 – rencontre interassociative du 19 mars 2018.

¹⁸⁰ Mission effectuée au sud de la frontière (Menton- Vintimille) par la CNCDH le 12 et 13 avril 2018- audition de Tous citoyens du 13 avril 2018

Recommandation n°19 : la CNCDH recommande de garantir l'accès aux soins de tout jeune se déclarant mineur et de veiller à ce qu'un bilan médico-psychologique soit effectué, avec un renforcement des structures et des moyens. .

VI. Protéger les victimes de traite des êtres humains : un manque de repérage, d'identification et de protection à la frontière franco-italienne.

En tant que rapporteur national sur la traite et l'exploitation des êtres humains, la CNCDH rappelle que la mise en œuvre de la politique migratoire ne doit jamais mettre en péril la vie et la sécurité des victimes de traite ni entraver l'application des mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains¹⁸¹. Le passage de la frontière par de nombreuses personnes en détresse crée ou accroît les opportunités pour les trafiquants de migrants et pour les réseaux de traite des êtres humains. Ainsi, de nombreux rapports ont confirmé les risques d'exploitation des personnes migrantes et l'existence de réseaux en provenance d'Italie¹⁸². Au cours de ses missions, la CNCDH a constaté que peu de mesures semblent prises pour identifier et protéger les victimes qui transitent par la frontière franco-italienne¹⁸³, malgré les repérages faits par les associations, que ce soit du côté français et du côté italien.

En premier lieu, les victimes de traite des êtres humains doivent être identifiées selon des indicateurs précis et un mécanisme de référence pour l'identification et l'accompagnement des victimes conformément à la directive européenne du 5 avril 2011 « concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes »¹⁸⁴. Ce travail d'identification suppose une coordination entre les services de l'Etat (police, justice, etc.), les collectivités territoriales et le secteur associatif afin d'être adapté aux spécificités de terrain. A la frontière franco-italienne, l'identification doit être particulièrement focalisée sur les parcours migratoires. Or, les associations rencontrées¹⁸⁵ ont fait état de nombreux obstacles à l'identification des victimes, tels que les barrières linguistiques, le manque de cadres adéquats pour mener les entretiens, le manque de ressources. A titre d'exemple, l'application systématique de la procédure de non-admission sans entretien approfondi (**renvoi § partie I**) fait courir aux victimes, lors de leur renvoi vers l'Italie, le risque d'être exposées à des représailles ou à des reprises par le réseau de trafiquants qu'elles auraient pu fuir en arrivant en France.

¹⁸¹ La Convention du Conseil de l'Europe –dite de Varsovie– sur la lutte contre la traite des êtres humains adoptée en 2005 est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008. Elle compte en mai 2018 47 Etats Parties (46 Etats membres du Conseil de l'Europe et le Bélarus). L'approche de cette Convention, fondée sur les droits de l'homme et centrée sur les victimes, et sur les obligations positives incombant aux Etats de prévenir la traite, de protéger les victimes, de poursuivre les trafiquants et d'établir des partenariats pour atteindre les objectifs de la Convention.

¹⁸² La mission pour le secours catholique sur la situation des mineurs non accompagnés à la frontière franco-italienne, Trajectoires Mars 2017, qui a confirmé l'existence « d'un réseau très structuré et discret » et fait état de la traite vécue par des mineurs lors de leur voyage (travail gratuit dans la construction pendant de nombreux mois en Lybie ; jeunes filles séquestrées chez des particuliers, ayant subi des sévices sexuels et réduites en esclavage) et conclut que « la présence de jeunes filles nigérianes laisse penser que les risques en Europe sont élevés » ; Voir également « *Un transit dangereux combler le manque d'informations sur les réfugiés et les personnes déplacées à Vintimille* », Refugee Rights, Data Project, août 2017.

¹⁸³ Les différents interlocuteurs rencontrés n'en ont jamais parlé spontanément.

¹⁸⁴ voir article 11 alinéa 4 de la directive 2011/ 36 /UE

¹⁸⁵ **Missions au sud de la frontière (Menton- Vintimille), rencontres interassociatives des 12 et 13 avril 2018**

Dans ce contexte, les autorités, et notamment la PAF, ont un rôle considérable à jouer. Interrogée sur ses pratiques aux fins d'identification des victimes de traite¹⁸⁶, la PAF des Alpes-Maritimes a répondu qu'une sensibilisation était effectuée auprès des équipes à la frontière afin de détecter des cas de traite puis de les enrayer¹⁸⁷. Pourtant, en pratique, cette problématique semble insuffisamment prise en compte.

En deuxième lieu, la CNCDH s'inquiète des carences constatées dans l'accompagnement des victimes de la traite des êtres humains. Mal identifiées, les victimes de traite ne bénéficient ni d'une protection et ni d'un recours efficaces. En conséquence les personnes migrantes victimes de traite préfèrent souvent rester dans la clandestinité plutôt que d'être identifiées et enregistrées formellement. Interrogée à ce sujet, la préfecture de Nice a fait état d'un nombre important de Nigériennes ayant déposé une demande d'asile en 2017¹⁸⁸. La CNCDH rappelle que les femmes nigériennes sont un public particulièrement vulnérable à la traite des êtres humains¹⁸⁹. Elles sont généralement orientées par des associations comme Forum réfugiés-Cosi vers le service Les Lucioles de l'association ALC spécialisée dans l'accompagnement des victimes de traite. La CNCDH souligne de nouveau que la priorité doit être accordée à la stabilisation de la situation des victimes, ainsi qu'à leur accompagnement. La régularisation de leur séjour par la délivrance de plein droit d'un titre de séjour est une disposition indispensable pour garantir leur accès à la justice et leurs droits et surtout, de prévenir la commission des mêmes faits à leur encontre.

En troisième lieu, la CNCDH est particulièrement inquiète en ce qui concerne les mineurs non accompagnés qui arrivent en France. Ainsi, certains adultes accompagnant les mineurs sont souvent identifiés comme des membres de la famille (**cf § sur interprétation de la notion d'isolement**) alors qu'en réalité ils peuvent être liés aux trafiquants. Les entretiens d'évaluation de l'âge des mineurs (**renvoi § mineur**) ne permettent pas de détecter les besoins de protection et les mineurs placés dans des lieux d'hébergement inadaptés risquent d'être repris par le trafiquant. De même, la détection des besoins en suivi post traumatiques n'est pas suffisante¹⁹⁰.

Enfin, le passage vers la France étant une activité particulièrement lucrative pour les réseaux de passeurs, qui profitent des situations de grande précarité et vulnérabilité des migrants, la mise en place d'une politique pénale intransigeante envers le trafic de migrants est indispensable. Or la CNCDH a constaté une absence de réponse efficace des autorités publiques sur cette question. Une formation approfondie de tous les acteurs institutionnels, en lien avec la société civile, permettrait de démanteler les réseaux et d'aider les victimes à s'en sortir du réseau et se reconstruire.

¹⁸⁶ Mission effectuée **au sud de la frontière (Menton- Vintimille)** par la CNCDH le 12 et 13 avril 2018 et Mission effectuée dans le Briançonnais par la CNCDH le 19 et 20 mars 2018.

¹⁸⁷ Le Conseil départemental des Alpes-Maritimes a expliqué que les médecins de la protection maternelle infantile (PMI) recevaient une formation sur ce sujet et qu'il existait des liens avec la PAF en cas de soupçon de traite des êtres humains- Mission effectuée dans la vallée de la Roya par la CNCDH le 12 et 13 avril 2018 – audition d'Auguste Vérola, vice-président du Conseil départemental des Alpes-Maritimes, Christophe Di Fraja, adjoint au directeur de l'enfance, direction générale adjointe pour le développement des solidarités humaines.

¹⁸⁸ Mission effectuée au sud de la frontière (Menton- Vintimille) par la CNCDH le 12 et 13 avril 2018 : selon la préfecture, en 2017, 109 personnes nigériennes ont demandé l'asile dont 90% étaient concernées par la prostitution.

¹⁸⁹ lien au 9 juin 2018 vers l'article de Nice Matin <http://www.nicematin.com/faits-divers/a-nice-les-mamas-proxenetes-nigeriennes-terrorisaient-leurs-protégées-186572>

¹⁹⁰ Mission effectuée **au sud de la frontière (Menton- Vintimille)** par la CNCDH le 12 et 13 avril 2018 : audition de Médecins du Monde et Tous citoyens du 13 avril 2018

Recommandation n° 20: La CNCDH recommande qu'un travail d'identification des potentielles victimes de traite ou d'exploitation soit réalisé par les différents acteurs au contact des migrants de part et d'autres de la frontière à partir de critères clairement définis et adaptés aux spécificités des parcours migratoires des exilés présents à la frontière franco-italienne, en particulier les mineurs.

Recommandation n° 21 : La CNCDH recommande, s'agissant des mineurs non accompagnés, la mise en œuvre de mesures de protection spécifiques pour les victimes de traite, conformément aux stipulations de l'article 10-4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et aux recommandations figurant dans l'Observation générale n° 6 (2005) du Comité des droits de l'enfant de l'ONU.

Recommandation n° 22 : La CNCDH recommande la mise en place d'une politique pénale intransigeante envers le trafic de migrants ainsi qu'une politique d'accueil adaptée. Elle recommande également une meilleure formation des acteurs institutionnels, dont la police aux frontières, sur les questions de traite des êtres humains ; cette formation devant également être étendue aux associatifs et personnes individuelles au contact des migrants et des enfants sur la traite des êtres humains.

Recommandation n° 23 : la CNCDH recommande à l'Etat Français de lancer sans plus attendre son deuxième Plan national d'action contre la traite des êtres humains en y intégrant des moyens concrets de lutte contre la traite des êtres humains aux frontières terrestres, maritimes et aéroportuaires de la France.

La gravité des atteintes portées aux droits des personnes migrantes à la frontière italienne, impose à l'Etat de sortir du déni et de modifier radicalement sa politique, responsable de la mise en danger d'êtres humains inacceptable dans notre République. La conviction des policiers et autres personnels de ne faire qu'appliquer la loi, sans conscience de l'indignité imposée aux personnes migrantes, inquiète la CNCDH. Si la mobilisation très louable de la société civile et de bénévoles a permis d'éviter le pire en apportant des réponses d'urgence elle ne saurait exempter l'Etat de ses responsabilités en matière de protection et de respect des droits fondamentaux. Par ailleurs, l'arrivée au pouvoir en Italie de partis politiques anti-migrants est un facteur d'inquiétude supplémentaire quant au sort des personnes en quête de protection internationale. Dans ce contexte, la France doit plus que jamais conformer ses actes à ses discours tant sur le respect des droits de l'homme que sur le principe de solidarité. L'Etat français doit prendre immédiatement les mesures qui s'imposent à la frontière franco-italienne pour mettre fin aux violations des droits fondamentaux et aux pratiques inhumaines constatées.

Synthèse des recommandations :

Recommandation n°1 : la CNCDH exige le plus strict respect des dispositions prévues par la loi. Elle alerte sur les interprétations volontairement restrictives, voire erronées, qui en sont faites, au détriment des droits des personnes migrantes. Elle demande en particulier la conduite d'un entretien individuel, la notification des droits dans une langue comprise par l'intéressé, l'examen approfondi de sa situation ainsi que le respect du droit au jour franc.

Recommandation n°2 : Face à l'indignité de cette situation, la CNCDH se doit d'enjoindre aux pouvoirs publics la fermeture immédiate des trois blocs modulaires situés dans la cour de Menton. Elle demande également à ce que les lieux dans lesquels sont maintenus les étrangers dans l'attente de leur renvoi en Italie soient définis juridiquement afin que les droits et procédures applicables puissent être dûment respectés.

Recommandation n°3 : La CNCDH invite l'Etat français à revoir sa politique de contrôle des frontières afin que celle-ci ne participe pas à la mise en danger des personnes migrantes.

Recommandation n°4 : La CNCDH recommande que les personnes migrantes soient systématiquement et effectivement informées de leur droit de demander l'asile en France.

Recommandation n°5 : La CNCDH recommande une formation plus spécifique des agents de la PAF sur les questions liées à l'asile.

Recommandation n°6 : La CNCDH recommande de garantir et faciliter l'accès à la demande d'asile dans les Alpes-Maritimes et dans les Hautes-Alpes. Elle recommande en particulier la création d'une PADA dans les Hautes-Alpes.

Recommandation n°7 : La CNCDH demande à l'Etat de garantir la mise à l'abri à la frontière des exilés afin de leur permettre de se reposer quelques jours. Cette mise à l'abri ne devrait pas être subordonnée à l'examen de la situation administrative des concernés.

Recommandation n°8 : Afin de permettre une prise en charge globale et adaptée de toutes les personnes migrantes, majeures et mineures, nécessitant des soins, la CNCDH recommande le renforcement des ressources allouées aux permanences d'accès aux soins de santé tant au niveau humain que matériel. Elle recommande aussi la mise en place d'un dispositif de prise en charge des souffrances psychologiques avec recours à des interprètes ou des médiateurs culturels et une formation spécifique des professionnels de santé à ce type de prise en charge.

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande un soutien pérenne et efficace aux associations qui sensibilisent les migrants à leurs droits.

Recommandation n°10 : La CNCDH recommande que les actions de l'Etat, des collectivités territoriales concernées et des associations soient mieux coordonnées dans l'objectif d'assurer la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes présentes à la frontière franco-italienne et à la recherche de solutions de long terme.

Recommandation n°11 : la CNCDH recommande, afin au minimum de se conformer aux engagements internationaux et européens, de modifier la rédaction de l'article L.622-1 du CESEDA et d'abroger l'article L.622-4 du CESEDA.

Recommandation n°12 : la CNCDH recommande de mettre fin immédiatement aux intimidations, poursuites et condamnations des aidants et de ne plus entraver les actions des associations venant en aide aux migrants.

Recommandation n°13 : la CNCDH recommande à nouveau que « les pouvoirs publics concentrent leurs moyens et leurs actions dans le renforcement de la capacité d'accueil et d'accompagnement des personnes migrantes, afin de garantir l'effectivité de leurs droits fondamentaux, au lieu de cibler jusqu'au harcèlement ceux qui leur viennent en aide ».

Recommandation n°14 : la CNCDH recommande de cesser de tout renvoi immédiat de mineurs en Italie, de respecter les garanties légales et d'arrêter les pratiques visant à modifier les dates de naissance sur les refus d'entrée.

Recommandation n°15 : la CNCDH rappelle que l'évaluation doit se dérouler dans des conditions dignes et que le doute doit profiter au mineur, sans inverser la charge de la preuve. Elle recommande également que la négociation en cours entre l'Etat et les départements de France aboutisse dans les meilleurs délais en consacrant une plus juste répartition des charges.

Recommandation n°16 : la CNCDH appelle à une meilleure formation des personnels qui évaluent les récits des mineurs (formation en droit des mineurs, en parcours migratoires et en géopolitique) afin d'assurer à ces derniers une évaluation approfondie de leur situation.

Recommandation n°17 : la CNCDH recommande une meilleure prise en charge des mineurs « déminorisés » et qu'ils soient informés de leurs droits, afin notamment de leur permettre de déposer un recours.

Recommandation n°18 : la CNCDH recommande une intégration effective des mineurs non accompagnés dans le système de l'éducation nationale. Elle recommande notamment de prévoir des cours de français intensifs pour qu'ils puissent s'intégrer le plus rapidement possible.

Recommandation n° 19 : la CNCDH recommande de garantir l'accès aux soins de tout jeune se déclarant mineur et de veiller à ce qu'un bilan médico-psychologique soit effectué, avec un renforcement des structures et des moyens.

Recommandation n° 20: La CNCDH recommande qu'un travail d'identification des potentielles victimes de traite ou d'exploitation soit réalisé par les différents acteurs au contact des migrants de part et d'autres de la frontière à partir de critères clairement définis et adaptés aux spécificités des parcours migratoires des exilés présents à la frontière franco-italienne, en particulier les mineurs.

Recommandation n° 21 : La CNCDH recommande, s'agissant des mineurs non accompagnés, la mise en œuvre de mesures de protection spécifiques pour les victimes de traite, conformément aux stipulations de l'article 10-4 de la Convention du Conseil de

|

l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et aux recommandations figurant dans l'Observation générale n° 6 (2005) du Comité des droits de l'enfant de l'ONU.

Recommandation n° 22 : La CNCDH recommande la mise en place d'une politique pénale intransigeante envers le trafic de migrants ainsi qu'une politique d'accueil adaptée. Elle recommande également une meilleure formation des acteurs institutionnels, dont la police aux frontières, sur les questions de traite des êtres humains ; cette formation devant également être étendue aux associatifs et individuels au contact des migrants et des enfants sur la traite des êtres humains.

Recommandation n° 23: la CNCDH recommande à l'Etat Français de lancer sans plus attendre son deuxième Plan National d'action contre la traite des êtres humains en y intégrant des moyens concrets de lutte contre la traite des êtres humains aux frontières terrestres, maritimes et aéroportuaires de la France.