

Formulaire de plainte pour manquement au droit de l'UE

8 / 10

8. Vérification des données

Veillez vérifier les données que vous avez saisies dans ce formulaire avant de le soumettre à la Commission européenne.

Pour apporter des modifications aux pages précédentes, cliquez sur «**Précédent**».

Informations vous concernant

Entreprise ou organisation	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé)
Nom	M. Alexandre Moreau
Adresse électronique	contact@anafe.org
Langue	français
Rue et numéro	21 ter rue Voltaire
Code postal, localité	75011, Paris
Pays	France
Téléphone	0143672752

Informations concernant l'autorité ou l'entité

Nom de l'autorité	Le Gouvernement français (ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères), ainsi que le Conseil d'Etat français
--------------------------	--

Adresse électronique	sec.marc.guillaume@sgg.pm.gouv.fr
Rue et numéro	Hôtel Matignon - 57 rue de Varenne
Code postal, localité	75700 Paris SP 07, Paris
Pays	France

Mesures nationales suspectées d'enfreindre la législation de l'UE

Mesures nationales suspectées d'enfreindre la législation de l'UE	La note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil du 2 octobre 2018 notifiant la décision du Gouvernement français de prolonger le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er novembre 2018 au 30 avril 2019 ; la décision du Conseil d'Etat du 28 décembre 2017 (Anafé, n°415291), refusant de transmettre une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne malgré le doute sérieux sur l'interprétation du Code frontières Schengen
Législation de l'UE qui, selon vous, n'a pas été respectée	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)

Description du problème

Veillez décrire le problème	Dans une note du 2 octobre 2018 transmise au Secrétaire général du Conseil de l'UE, le gouvernement français a signifié sa volonté de prolonger le rétablissement des contrôles à ses frontières intérieures terrestres, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1er nov. 2018 au 30 avril 2019. La Commission a rappelé dans sa recommandation n° 2017-1804 du 3 oct. 2017 que la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures devait rester une mesure de « dernier recours ». Ce renouvellement systématique amène à plus de 3 années consécutives le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au titre de l'art. 25 du code frontière Schengen (CFS), pour des motifs ne correspondant ni à une « nouvelle menace », ni même à des « circonstances
------------------------------------	--

exceptionnelles » au sens de l'art. 29 CFS. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 25 CFS : Le gouvernement fonde sa décision sur l'art. 25§1 CFS. Pourtant, rien ne justifie la persistance de tels contrôles aujourd'hui. Les motifs invoqués sont : la prégnance de la menace terroriste ; le risque de mobilité des cellules terroristes au sein de l'espace Schengen ; le retour des combattants terroristes ressortissants de l'UE et la Présidence française du G7. Le seul élément apporté pour caractériser une « nouvelle menace » concerne la tenue de réunions du G7. Or, la présidence française du G7 ne débute qu'en janv. 2019. Le caractère inachevé de la sécurisation des frontières extérieures de l'espace Schengen n'est pas un motif valable : les autorités françaises ne se réfèrent pas à l'art. 29 CFS et la forte diminution des flux migratoires ne permet pas de caractériser des « circonstances exceptionnelles » liées au dysfonctionnement des contrôles aux frontières extérieures. L'interprétation du gouvernement français visant à élargir la notion de « nouvelle menace » par une simple réitération d'une menace permanente existant depuis plusieurs années et à recourir à des motifs renvoyant indistinctement à la menace terroriste, à la défaillance des frontières extérieures, ou encore à la gestion de la sécurité lors d'évènements internationaux, aurait pour conséquence de reconduire indéfiniment les contrôles aux frontières. Ceux-ci sont pourtant explicitement dérogatoires et temporaires. Une telle interprétation est contraire à l'esprit même de l'espace Schengen et au principe de libre circulation garanti par les art. 2§2 TUE, 21 TFUE et 45 de la Charte des droits fondamentaux. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 26 CFS : Selon l'art. 26 CFS, la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières doit intervenir « en dernier recours ». Sa nécessité et sa proportionnalité au regard de la menace invoquée doivent être démontrées. Or, la nécessité de prolonger le rétablissement des contrôles n'est pas établie. Les autorités françaises expliquent seulement que « des mesures nationales ont été adoptées [...] afin de se substituer ponctuellement aux contrôles aux frontières intérieures » sans emporter d'effets équivalents à ceux-ci. On retrouve ces mesures dans la loi du 30 oct. 2017,

que le Gouvernement présentait pourtant dans l'étude d'impact comme une réponse au non-renouvellement des contrôles aux frontières intérieures. L'analyse du risque terroriste en France ne permet pas de conclure à la proportionnalité. Les attaques en 2017 ont été moindres que les années précédentes. La nature endogène de la menace terroriste actuelle a de plus été affirmée par les sénateurs français dans un rapport du 4 juil. 2018 et par François Molins, ancien Procureur de la République de Paris le 30 oct. 2018. Le Sénat relève aussi que le retour des combattants terroristes n'est pas une préoccupation majeure des services de renseignement. La présidence française du G7 ne justifie pas plus le renouvellement des contrôles, si ce n'est, éventuellement, ponctuellement dans les jours précédents l'événement. La proportionnalité de l'impact de la mesure sur la liberté de circulation (art. 26 b) CFS), n'est pas démontrée. Les autorités françaises se targuent seulement de la fluidité des contrôles et de l'échange d'informations entre les Etats membres. Or, des études révèlent l'impact négatif des contrôles aux frontières sur la liberté de circulation des citoyens européens (cf. pièces justif. : Anafé ; France Stratégie ; Parlement européen ; M. Gachet-Dieuzeide).

SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 267 TFUE

Concernant une précédente note des autorités françaises portant prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres du 3 oct. 2017, 3 associations ont formé un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat (CE) afin d'obtenir l'annulation de cette décision. Elles ont expressément sollicité le renvoi à la CJUE des questions préjudicielles suivantes : - La durée maximale en cas de réintroduction des contrôles sur le seul fondement des articles 25 et 27 CFS est-elle de 6 mois ou de 2 ans ? - Les dispositions actuelles du règlement permettent-elles à un Etat membre de prolonger le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au-delà de 2 ans ? Dans sa décision du 28 décembre 2017, le CE rejette la requête au motif que la décision attaquée est proportionnée à la gravité de la menace créée par le risque terroriste, et ne viole pas la libre circulation des personnes. Le CE use la théorie de l'acte clair (CE, 28 mai 1965, n° 56714) pour

s'abstenir de saisir la CJUE d'une question préjudicielle, en violation de l'art. 267 al. 3, TFUE. Le CE considère que dans l'hypothèse où la menace est d'une durée prévisible supérieure à 30 jours et que son terme ne peut être raisonnablement fixé, l'Etat peut décider de rétablir d'emblée les contrôles aux frontières. Or, cette conclusion s'oppose à l'esprit du CFS, et notamment à ses art. 26 et 27, qui entendent amener les Etats membres à réévaluer périodiquement la nécessité de cette dérogation. De plus, le CE estime que la durée maximale fixée par l'art. 25 du CFS ne fait pas obstacle, en cas de nouvelle menace pour l'ordre public, ou la réitération de celle-ci, au rétablissement des contrôles aux frontières. Celui-ci peut ainsi être prorogé autant de fois que nécessaire, ce qui trahit l'esprit du CFS. Pire, le juge administratif suprême cite la recommandation du 3 oct. 2017 pour faire dire à la Commission l'exact contraire de sa position. L'art. 25 §3-4 dispose que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ne peut être prolongée que pour des périodes renouvelables ne dépassant pas 30 jours et que la durée totale ne peut excéder 6 mois. Au regard des questions sérieuses d'interprétation qui se posent, le CE devait, comme juge suprême, saisir la Cour de justice. Il a sciemment contourné la procédure de renvoi préjudiciel en considérant que son raisonnement s'imposerait avec la même évidence à la Cour. Un tel manquement a déjà été constaté par la Cour le 4 octobre dernier (C 416/17). Cf. sur cette question les analyses de S. Platon et P. Cassia (pièces justificatives.)

L'État membre concerné reçoit-il (ou pourrait-il recevoir à l'avenir) des fonds de l'UE liés à l'objet de votre plainte?

Non

Votre plainte concerne-t-elle une infraction à la Charte des droits fondamentaux de l'UE?

Oui

Veillez expliquer en quoi la législation de l'UE est concernée et préciser quel droit fondamental n'a pas été respecté.

L'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la liberté de circulation des citoyens de l'Union sur le territoire de l'Union (voir infra) L'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui

garantit le droit d'asile « dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité ». En effet, la prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a pour effet de rendre particulièrement difficile le dépôt d'une demande d'asile et porte ainsi atteinte au droit d'asile. C'est ce que révèle notamment Amnesty International dans un rapport de février 2017 sur la situation à la frontière française des Alpes-Maritimes (voir pièce justificative).

Pièces justificatives

Liste des documents

- Note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 2 octobre 2018 - Recommandation (UE) 2017/1804 de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen - Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Etude d'impact du 22 juin 2017 sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Sénat, rapport n° 639 (2017-2018) de Mme Sylvie GOY-CHAVENT, fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, déposé le 4 juillet 2018, <http://www.senat.fr/rap/r17-639/r17-639.html> - France Inter, "La menace terroriste a changé, le risque c'est le passage à l'acte d'individus isolés", Interview de François Molins, 30 octobre 2018, <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-30-octobre-2018> - Anafé, Note d'Analyse, Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence - Conséquences en zone d'attente, mai 2017, http://www.anafe.org/IMG/pdf/note_d_analyse_-_retablissement_des_controls_aux_frontieres_et_etat_d_urgence.pdf - Amnesty International, Des contrôles aux confins du droit. Violations des droits humains à la frontière avec l'Italie, février 2017, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F97f9ee3c-f7f6-4549-bf7d-d04483c7ec01_aif_synthese_mission+a+la+frontiere+franco-italienne_2017_fr+.pdf - France stratégie, Note d'Analyse n°39, Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen, Février 2016, <http://www.strategie.gouv.fr/publications/consequences-economiques-dun-abandon-accords-de-schengen> - Résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen (2017/2256(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0228&language=FR&ring=A8-2018-0160> - Conseil d'Etat, 28 décembre 2017, n° 415291 - Conseil d'Etat,

28 mai 1965, n°56714 56721 56722 56723 56733, publié au recueil Lebon - CJUE, 4 octobre 2018, Commission c/ France, C 416/17, ECLI:EU:C:2018:811 - Marion Gachet-Dieuzeide, José Bové, Les conséquences du rétablissement des contrôles policiers à la frontière franco-italienne sud, novembre 2018, http://jose-bove.eu/IMG/pdf/amies_roya.pdf - Sébastien Platon, « 30 days, six months... forever? Border control and the French Council of State », Verfassungsblog, 9 janvier 2018, <https://verfassungsblog.de/30-days-six-months-forever-border-control-and-the-french-council-of-state/> - Paul Cassia, « le Conseil d'Etat décode Schengen », 29 décembre 2017, <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/291217/le-conseil-d-etat-decode-schengen> - Paul Cassia, « Camouflet européen pour le Conseil d'Etat », 5 oct. 2018, <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/041018/camouflet-europeen-pour-le-conseil-d-etat>

Précédentes tentatives pour résoudre le problème

Avez-vous déjà intenté une action dans l'État membre concerné pour essayer de résoudre le problème?

Oui

Si oui, laquelle?

, Action en justice (j'ai déjà engagé une action dans l'État membre concerné pour résoudre le problème)

Action en justice — Pour quand la décision est-elle attendue?

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 28 décembre 2017 refusa de transmettre des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne (Conseil d'Etat, 28 décembre 2017, n° 415291). Parallèlement au dépôt de cette plainte, l'Anafé, avec le Gisti, saisit le Conseil d'Etat de la légalité du dernier rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Il est à nouveau demandé le renvoi d'une question préjudicielle. Même si la France vient d'être condamnée par la Cour de justice en manquement dans un arrêt du 4 octobre 2018 en raison du non renvoi d'une question préjudicielle par le Conseil d'Etat, il est fort probable que le Conseil d'Etat ne fasse pas évoluer sa position. En témoigne notamment l'éditorial de Jean-Denis Combrexelle dans l'AJDA (« Sur l'actualité du « dialogue des juges » », AJDA 2018. 1929) dans lequel le président de la section du contentieux revendique de ne pas devoir procéder à un renvoi d'une question préjudicielle même en cas de difficulté sérieuse afin de préserver la marge d'appréciation du juge national.

Avez-vous connaissance d'une action en cours dans l'État membre concerné portant sur le problème soulevé dans votre plainte?:	Non
--	-----

[« Précédent](#) [Suivant »](#)

Suivez la Commission européenne sur:

[Facebook](#)

[Twitter](#)

[Avis juridique](#)

[Cookies](#)

[Contact](#)

[Rechercher](#)