



RAPPORT D'OBSERVATION - SYNTHÈSE

SCHENGEN : FRONTIÈRES INTÉRIEURES ET EXTÉRIEURES

# DEDANS, DEHORS : UNE EUROPE QUI S'ENFERME

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

## INTRODUCTION

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

Depuis 2015 et l'arrivée d'un nombre important de personnes en quête de protection sur le territoire européen, la question migratoire est au centre de bien des débats européens et nationaux. Mettant en avant une situation de « crise des réfugiés », l'Union européenne (UE) et ses États membres en ont profité pour renforcer l'existant : contrôles, surveillance, enfermement et tri aux frontières internes et externes de l'espace Schengen. Par ailleurs, les pratiques de refoulements d'un pays à un autre se sont intensifiées. À cet égard, la Hongrie semble se transformer en véritable laboratoire des politiques européennes, poussant à l'extrême les logiques de blocage et de détention des personnes étrangères.

Alors que les responsables politiques ne cessent d'invoquer l'impératif absolu de « sauver Schengen », les contrôles systématiques aux frontières intérieures de l'espace Schengen sont revenus en force dans de nombreux pays, entravant ainsi la liberté de circulation pourtant consacrée par les textes. Ainsi, des moyens inédits sont déployés par la France à sa frontière avec l'Italie, soi-disant pour lutter contre le terrorisme mais en réalité, pour bloquer et refouler les personnes exilées souhaitant entrer en France. En parallèle, l'UE a entrepris une vaste réforme des textes

européens en matière migratoire, notamment ceux relatifs à l'asile, comme le règlement Dublin, et a investi des efforts diplomatiques et financiers énormes pour intensifier l'externalisation de ses politiques migratoires en les sous-traitant de plus en plus à des pays tiers comme le Niger, l'Afghanistan ou encore la Turquie<sup>1</sup>. Ces initiatives sont traversées par une même obsession : limiter les possibilités d'accéder ou de rester sur le territoire européen. Les routes migratoires vers l'Europe n'en sont pas pour autant fermées mais de plus en plus sélectives, longues et dangereuses.

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

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

### MISSIONS AUX FRONTIÈRES ET MÉTHODOLOGIE DE RAPPORT

Les observations et informations présentes dans ce rapport sont issues de missions de terrain réalisées aux frontières intérieures (France avec les pays voisins) et extérieures de l'espace Schengen (Hongrie/Serbie et Méditerranée) en 2017 et 2018. Le contenu du rapport a également été alimenté par un travail de veille, de recherches documentaires et d'analyse mené depuis 2015 à La Cimade sur les dispositifs et décisions relatives à la surveillance des frontières intérieures et extérieures européennes. À l'occasion de ces missions et dans le cadre de leur préparation, de nombreux entretiens, formels et informels ont été réalisés avec une pluralité d'acteurs comme des représentant·es des autorités ou de différentes institutions, des ONG, des militant·es et des avocat·es mais également des personnes exilées impactées par les dispositifs de tri et de blocage déployés aux frontières. Le contexte, très mouvant et incertain depuis 2015, a été actualisé jusqu'à mai 2018 et ne tient donc pas compte des éventuels et probables changements à compter de cette date.

## 01

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

Depuis plus de deux décennies, des politiques migratoires de plus en plus répressives sont mises en place aux quatre coins de l'espace Schengen pour en limiter l'accès. La mal-nommée « crise des réfugiés » de 2015 – bien plus crise des politiques européennes de migration et d'accueil – a servi de parfait prétexte à un renforcement inédit des dispositifs de tri, de blocage et d'enfermement aux frontières extérieures de l'UE. Parallèlement, des dispositifs de contrôle et de filtrage ainsi que des pratiques de refoulements aux frontières se sont multipliés partout au sein de l'espace Schengen.



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

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

Dévoilée au printemps 2015 dans l'Agenda européen en matière de migration, l'approche *hotspots* est présentée par l'UE comme une manière de résoudre « le problème immédiat que l'arrivée des migrants pose aux États membres situés en première ligne<sup>2</sup> ». Quelques mois plus tard, c'est l'impératif d'organiser la relocalisation qui a justifié la mise en œuvre des *hotspots* en Grèce et en Italie. Après pratiquement trois ans de fonctionnement, les observations des organisations de la société civile et les témoignages des personnes exilées ont montré que ces lieux servaient avant tout de dispositifs de tri et d'enfermement, bien plus que d'accueil. L'approche *hotspots* a largement influencé la redéfinition des politiques migratoires dans plusieurs pays européens et la multiplication de lieux de filtrage aux frontières.

En Hongrie, à l'été 2015, suite au passage d'un nombre important de personnes en quête de protection, les

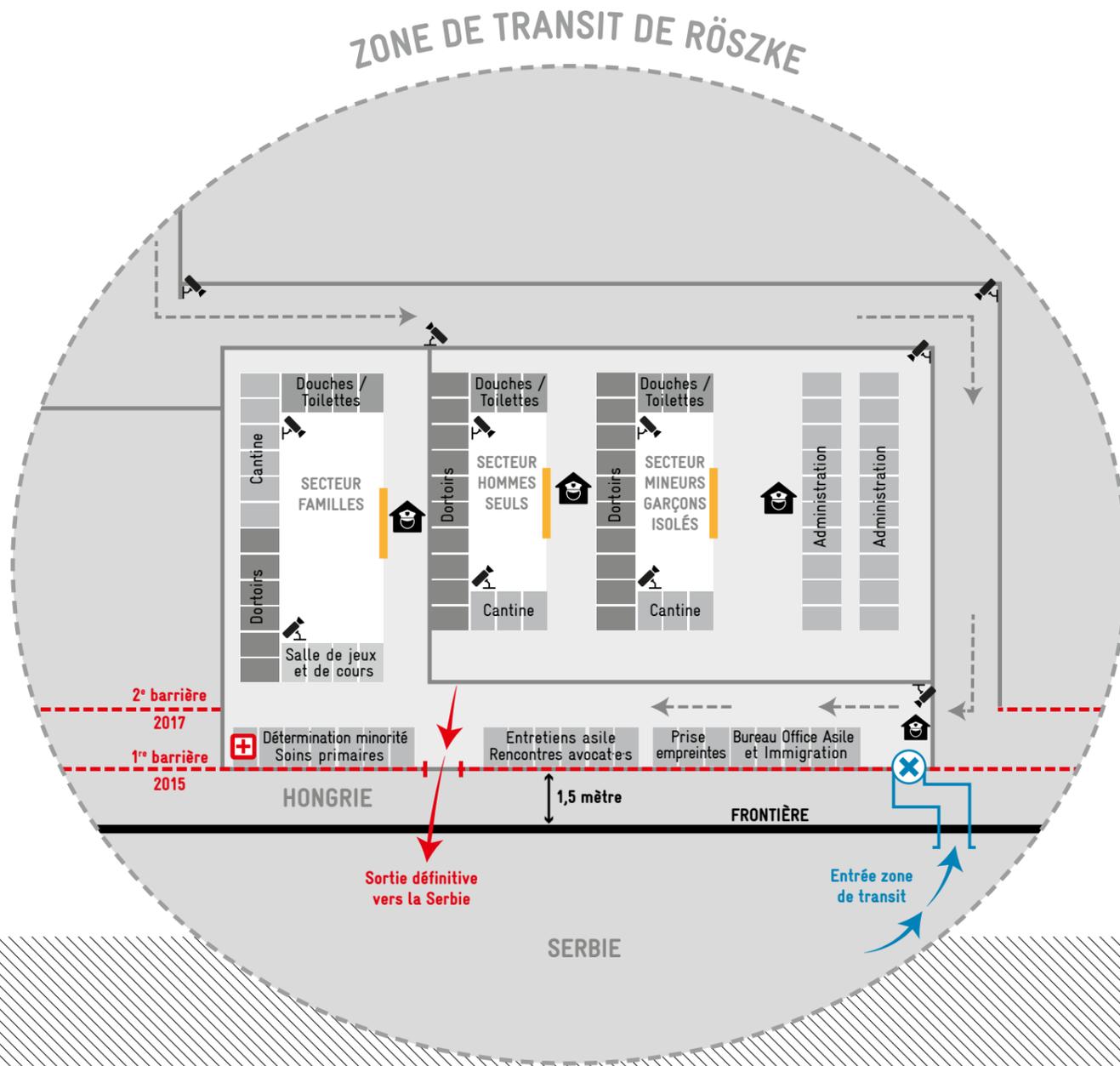
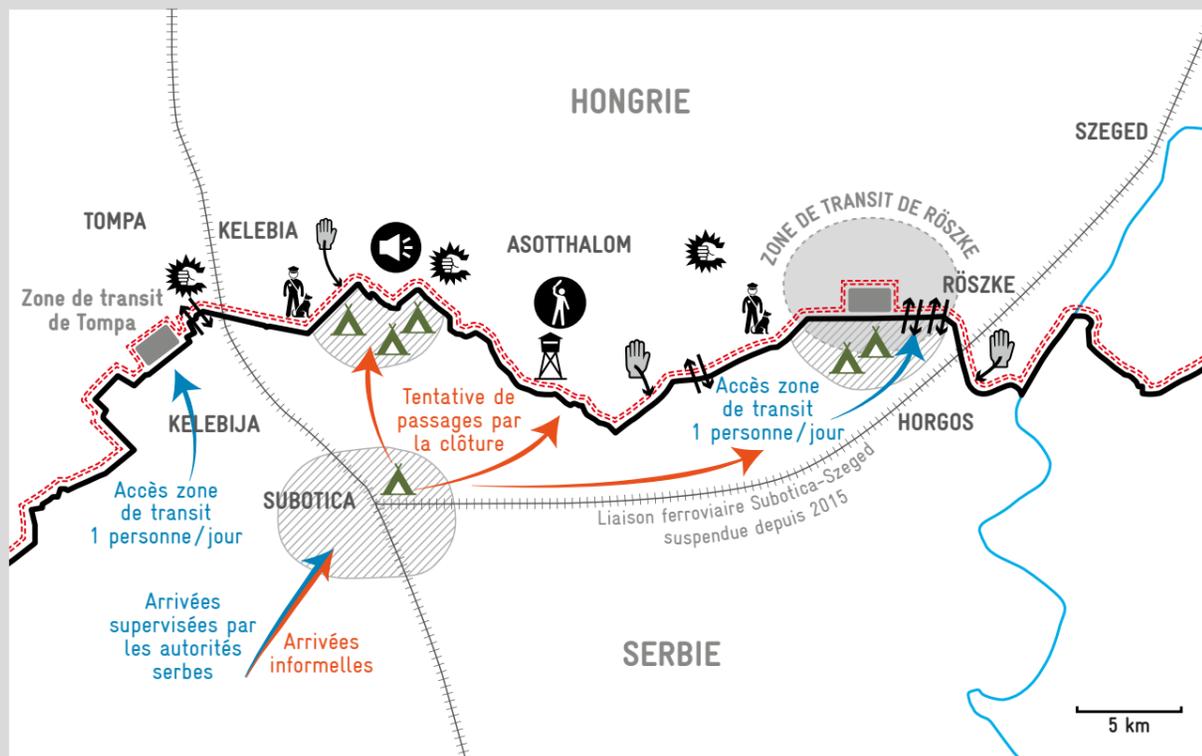
autorités construisent un mur aux frontières avec la Serbie et la Croatie et installent deux zones de transit pour filtrer les demandes d'asile. La législation hongroise prévoit la détention automatique de toutes les personnes en demande d'asile dans ces lieux d'enfermement, notamment les mineur-e-s âgé-e-s de 14 à 18 ans ainsi que les familles. L'admission n'est possible que pour une personne par jour et par zone et ce, dans des conditions opaques et arbitraires, rendant *de facto* l'accès au territoire européen quasi impossible. Début 2018, près de 500 personnes demandeuses d'asile y étaient enfermées.

Parallèlement à la multiplication des lieux de tri et de filtrage aux frontières extérieures, plusieurs pays de l'espace Schengen comme la France et l'Allemagne ont décidé unilatéralement de rétablir les contrôles à leurs frontières intérieures, arguant de la menace terroriste pour certains, de défaillance dans le contrôle des frontières extérieures pour d'autres. En pratique,

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

# Barbelés et détention à la frontière serbo-hongroise

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



## UNE FRONTIÈRE DOTÉE D'UN ARSENAL DE SURVEILLANCE MILITAIRE

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

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

## UNE FRONTIÈRE VIOLENTE

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

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

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

**+70**  
caméras

**1**  
personne admise par jour

**250**  
places

Jusqu'à  
**9 mois**  
de détention



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

ce sont près de dix pays européens qui ont rétabli des contrôles systématiques à leurs frontières internes depuis 2015, jonglant avec les articles du Code frontières Schengen pour prolonger ces dispositions et ce, en contradiction avec le principe de libre circulation dans cet espace. Ainsi, la France a réactivé depuis novembre 2015 les 285 points de passage autorisés à ses frontières intérieures et notamment à celles avec l'Italie et l'Espagne pour renforcer les contrôles.

## 1.2 UN DÉPLOIEMENT DE MOYENS DE SURVEILLANCE SANS PRÉCÉDENT

Aux frontières observées dans le cadre de ce rapport, a été constaté le renforcement sans précédent des moyens de surveillance, qu'ils soient matériels et technologiques ou humains. Au prétexte de sauver des vies en empêchant les personnes exilées de prendre la mer, l'Union européenne et ses États membres ont accentué les mesures répressives, allant de la multiplication des opérations et systèmes de surveillance à l'externalisation des politiques migratoires européennes vers des pays tiers considérés comme stratégiques. Aujourd'hui, pour surveiller les frontières européennes, des opérations militaires (EUNAVFOR Med) et civiles (Thémis) sont déployées en Méditerranée afin de prévenir les départs d'embarcations vers l'Europe, notamment en formant les gardes-frontières libyens. Le renforcement des prérogatives et des budgets alloués à l'agence Frontex, dont la mission est la lutte contre le franchissement irrégulier des frontières, vient illustrer cette priorité donnée à la surveillance.

À la frontière de la Hongrie avec ses voisins serbes et croates, plus de 200 kilomètres d'une double clôture électrifiée ont été construits dès 2015. Celle-ci est

équipée de caméras, de dispositifs d'imagerie thermique, d'un système d'alarme, et de haut-parleurs diffusant un message d'avertissement aux personnes migrantes en plusieurs langues. Par ailleurs, le gouvernement hongrois utilise désormais drones et hélicoptères pour surveiller ses frontières et a recruté des milliers de gardes-frontières pour patrouiller et intercepter toute personne étrangère tentant d'entrer sur le territoire européen. La Hongrie bénéficie également d'un soutien de l'agence Frontex et d'effectifs venant des pays voisins pour mener ses actions de surveillance quasi militaires.

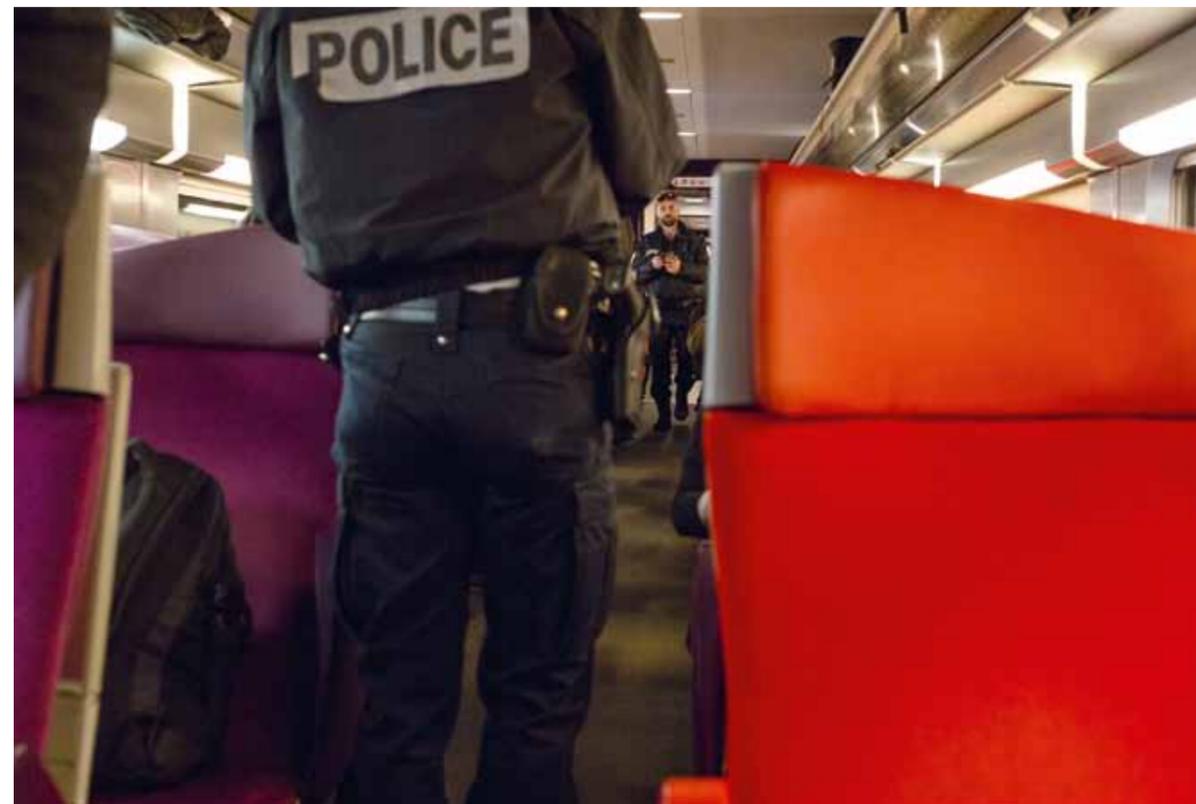
L'état d'urgence et le rétablissement des contrôles systématiques ont permis aux autorités françaises de mobiliser des moyens importants, tant matériels qu'humains, aux frontières intérieures de l'espace Schengen. C'est tout particulièrement le cas à la frontière franco-italienne où des forces de l'ordre diverses

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

(CRS, police aux frontières, gendarmerie, armée, etc.) sont déployées jusque dans des endroits reculés comme des cols dans les Alpes au-dessus de Briançon. Pour surveiller ces points de passage, véhicules, hélicoptères, jumelles infrarouges, motoneiges et systèmes de surveillance à distance sont utilisés.

## 1.3 UNE FERMETURE VARIABLE SELON LES OBJECTIFS

Le travail d'observation mené aux frontières internes de la France durant l'année 2017 a permis de mettre en lumière un investissement extrêmement différencié des possibilités de contrôles, selon les objectifs poursuivis par les autorités. Ainsi, alors que certains points de passage sont tenus en permanence et mettent en œuvre des contrôles systématiques, d'autres sont complètement désertés par les forces de l'ordre, alors même qu'ils représentent des points de passage autoroutiers majeurs en termes de flux quotidiens. De manière générale, les frontières avec l'Espagne et l'Italie font l'objet d'un effort particulier, tandis que les frontières avec la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique sont contrôlées de manière sporadique.



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

Alors que les autorités françaises justifient le rétablissement des contrôles aux frontières internes par la lutte anti-terroriste, les observations de terrain démontrent que le contrôle migratoire prime sur tout autre objectif. Sur 75 000 refus d'entrée délivrés en 2017 aux frontières terrestres, seules 20 personnes avaient été interdites d'entrée sur motif de « menace à l'ordre public ». À la frontière franco-italienne, l'objectif est de bloquer l'entrée des personnes exilées venant de l'Italie alors qu'à la frontière franco-espagnole, des contrôles ciblés dans les bus internationaux permettent à la police aux frontières de tenir ses objectifs chiffrés en termes d'interpellation et de placement en rétention.

À l'autre bout de l'Europe, en Hongrie, on observe également un traitement différencié dans la surveillance des frontières. L'essentiel des moyens sont concentrés sur la frontière avec la Serbie tandis que celle avec la Roumanie fait l'objet d'une surveillance beaucoup plus aléatoire. Par ailleurs, tous les acteurs locaux rencontrés en Hongrie et en Serbie soulignent la corruption existante pour rejoindre le territoire européen. En effet, de nombreux témoignages rapportent que la police hongroise laisse régulièrement des

portes ouvertes dans la clôture ou néglige la surveillance à des horaires précis, pour permettre à des personnes exilées de rejoindre une voiture stationnée de l'autre côté. Il devient plus facile de faire appel à un passeur pour entrer en Hongrie que de respecter la procédure de passage par la zone de transit. Ainsi, les personnes qui ont les moyens financiers de recourir à des passeurs finissent par être contraintes de le faire, y compris lorsqu'elles n'en avaient pas l'intention initialement. Ce sont souvent les personnes sans ressource, ni proche pouvant les soutenir, qui restent bloquées et tentent inlassablement le passage vers la Hongrie tout en se faisant refouler jusqu'à vingt fois et avec violence.

## 02

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

La multiplication de dispositifs de surveillance quasi militaires et de tri aux frontières visant à réduire l'accès au territoire des personnes migrantes s'accompagne de pratiques dissuasives et de graves violations des droits des exilé·e·s. L'enfermement et les pratiques de refoulements sans aucune procédure sont devenues quotidiennes au prix de violences physiques et de traumatismes psychologiques sévères, au prix de milliers de mort·e·s et disparu·e·s à nos frontières, au prix d'un recul des droits, en mots et en faits.



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

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

Le renforcement des dispositifs de blocage et de tri aux frontières a une incidence directe sur l'exercice des droits des personnes exilées. Dans les zones observées, l'accès à la procédure d'asile pour les personnes en quête de protection est grandement entravé, soit car les personnes n'arrivent même pas à atteindre le territoire de l'État où elles souhaitent solliciter une protection, soit car elles sont renvoyées de l'autre côté de la frontière sans que leur demande ne soit prise en compte. En Hongrie, celles qui ont réussi à être admises dans les zones de transit voient leur demande d'asile traitée au rabais, sans réel accompagnement juridique ni étude approfondie de leur cas. En France, les autorités ont été condamnées pour le renvoi vers l'Italie d'une famille qui avait manifesté sa volonté de demander l'asile à la frontière. De nombreux cas de renvois de demandeurs et demandeuses d'asile vers l'Italie ont été documentés par les associations locales.

Les mineur·e·s font également les frais de cette volonté systématique de bloquer les personnes migrantes aux frontières. Alors que selon les conventions européennes et internationales, les enfants

doivent être protégés et mis à l'abri en toute circonstance, tout du moins jusqu'à la détermination de leur minorité, la réalité est bien différente. En Hongrie, les mineur·e·s isolé·e·s âgé·e·s entre 14 et 18 ans sont détenu·e·s dans les zones de transit le temps de la procédure d'asile. Leur âge est déterminé en quelques minutes par un médecin militaire sur des critères tels que la pilosité ou la taille des dents. À la frontière franco-italienne, les forces de l'ordre ont mis en place des stratégies diverses et changeantes pour se dérober à l'impératif de protection : renvoi par le train sans procédure, estimation de leur âge au-dessus de 18 ans malgré l'affirmation de minorité par la personne concernée, etc. Le tribunal administratif de Nice a condamné la préfecture des Alpes-Maritimes pour ces pratiques suite aux preuves récoltées par des observateurs locaux<sup>3</sup>.

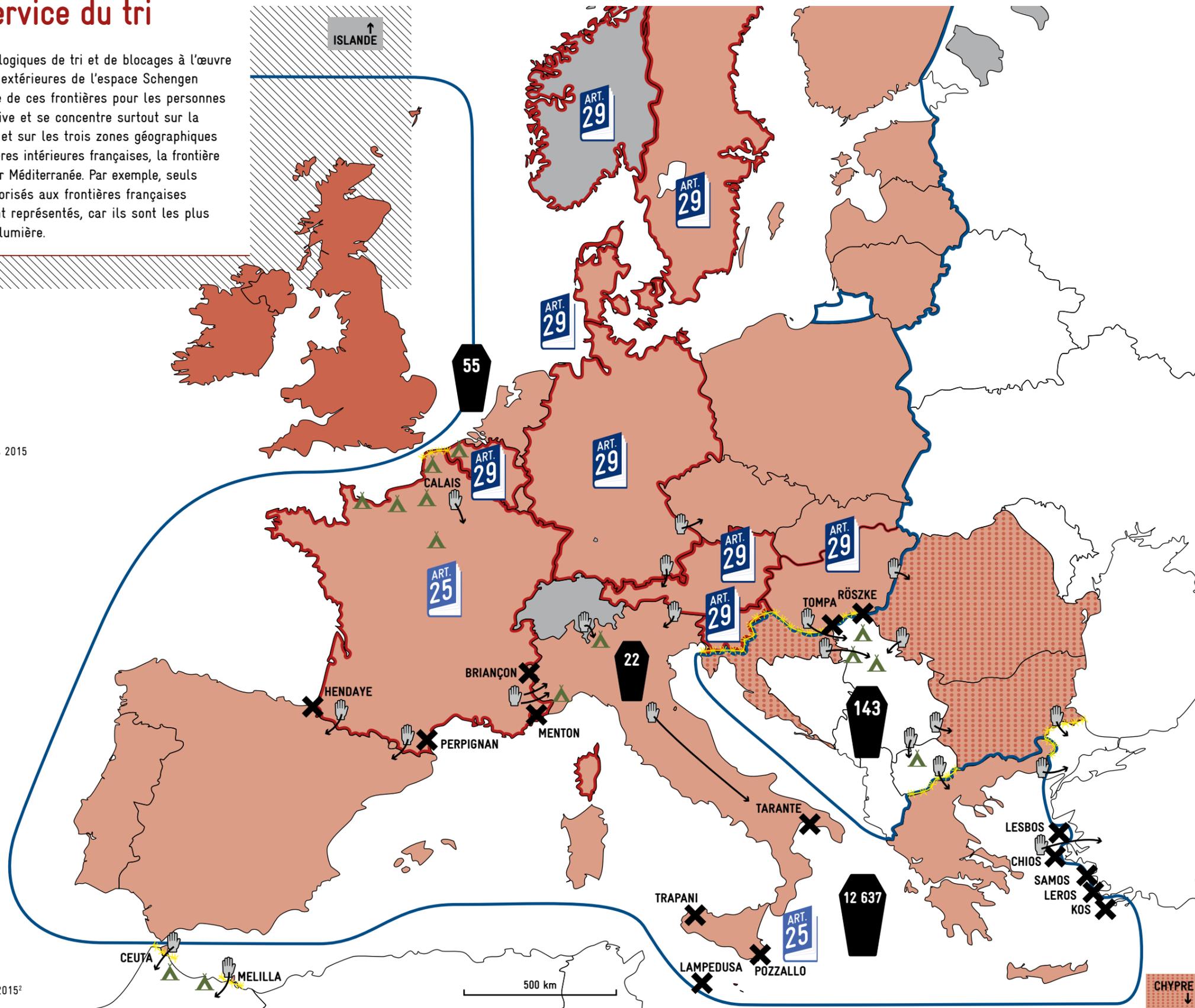
La multiplication d'acteurs variés dans le contrôle aux frontières, associée à la mise en place de régimes juridiques d'exception, tels que l'état d'urgence migratoire en Hongrie ou le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, entretient une grande confusion quant à la mise en œuvre des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

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

# Espace Schengen : le contrôle au service du tri

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

- Membres de l'UE et de l'espace Schengen
- Membres de l'UE mais hors de l'espace Schengen
- Pays candidats à l'entrée dans l'espace Schengen
- Membres de l'espace Schengen mais hors UE
- Limites extérieures de l'espace Schengen
- Pays ayant rétabli les contrôles à leurs frontières internes depuis 2015
- ART.  
29 Pays ayant rétabli les contrôles à leurs frontières intérieures sur la base de l'article 29 du Code Schengen : défaillances de contrôles aux frontières extérieures  
 Allemagne : depuis septembre 2015  
 Autriche : depuis septembre 2015  
 Belgique : de février à avril 2016  
 Danemark : depuis janvier 2016  
 Hongrie : en octobre 2015  
 Norvège : depuis novembre 2015  
 Slovaquie : de septembre à octobre 2015  
 Suède : depuis novembre 2015
- ART.  
25 Pays ayant rétabli les contrôles à leurs frontières intérieures sur la base de l'article 25 du Code Schengen : menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure  
 France : depuis novembre 2015  
 Malte : de novembre à décembre 2015
- Murs et barrières physiques
- Lieux de blocages et de tri<sup>1</sup> :  
 Points de passage autorisés (France)  
 Hendaye, Perpignan, Briançon, Menton  
 Zones de transit (Hongrie)  
 Tompa, Röszke  
 Hotspots (Grèce et Italie)  
 Lesbos, Chios, Samos, Leros, Kos  
 Lampedusa, Pozzallo, Trapani, Tarante
- Formation de campements
- Refoulements de personnes en migration
- 22 Nombre de personnes mortes et disparues aux frontières depuis 2015<sup>2</sup>



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

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



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

aux autorités. En effet, le mélange d'application de différentes réglementations nationales et européennes génère des vides juridiques dans lesquels tombe une partie des personnes étrangères aux frontières, accélérant leur errance et précarisation.

## 2.2 ENFERMEMENT ET REFOULEMENTS, PRATIQUES LÉGITIMÉES, LÉGALISÉES ?

L'une des conséquences les plus concrètes du renforcement des contrôles aux frontières extérieures et intérieures est la généralisation des pratiques de refoulement des personnes en migration partout au sein de l'Europe et à ses frontières. Malgré les différentes désignations – *pushbacks*, réadmissions immédiates, interceptions – la logique demeure la même : empêcher les personnes d'entrer sur le territoire et, lorsqu'elles y sont déjà, les ramener de force de l'autre côté de la frontière. Ces pratiques sont contraires aux dispositions européennes et internationales qui consacrent le principe de non-refoulement. Adoptée en mars 2017, une loi hongroise a légalisé les pratiques de *pushbacks* vers la Serbie, permettant

ainsi aux forces de l'ordre de renvoyer par la clôture, toute personne ayant tenté d'accéder au territoire. Ce sont ainsi plus de 20 000 personnes qui ont été refoulées en 2017. En Méditerranée, la délégation croissante des interceptions aux gardes-côtes libyens relève de la même logique. De *pushback* réalisés par les autorités frontalières des États membres de l'UE, nous passons, en Méditerranée, à des *pull back* réalisés par les gardes-côtes libyens. Orchestrés à distance par l'Italie, pour le compte de l'UE, ils permettent et encouragent le retour directement en Libye, remettant, de fait, les personnes exilées aux mains de leurs bourreaux. Enfin, aux frontières françaises avec l'Italie et l'Espagne, des milliers de personnes sont refoulées chaque année en l'absence de procédure ou selon les procédures ne respectant pas les principaux droits des personnes interpellées. Le renforcement des dispositifs de surveillance et de contrôles aux frontières européennes s'accompagne de la multiplication de lieux d'enfermement des personnes migrantes. Dans les zones frontalières observées, la détention des personnes exilées avant leur renvoi s'étend quelques heures à une nuit entière à la frontière franco-italienne, et sur des mois entiers

en zones de transit en Hongrie. Dans tous les cas, les personnes exilées y sont retenues dans des conditions indignes et souffrent très souvent de troubles psychologiques et de syndromes de dépression liés à l'enfermement.

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

Le blocage aux frontières et l'impossibilité pour les personnes migrantes de continuer leur parcours à un moment donné mènent à la multiplication de campements informels, dans lesquels les conditions de vie des personnes exilées sont le plus souvent indignes et les rendent encore plus précaires et vulnérables. À Vintimille, de nombreuses personnes se sont retrouvées sous les ponts de la rivière de la Roya suite à la fermeture de la frontière française, dépendantes des maraudes en soirées pour leurs besoins de base (nourriture, eau, hygiène et premiers soins). C'est également le cas en Serbie, dans les zones frontalières ou encore à Belgrade, où des personnes exilées souhaitant continuer leur route, se retrouvent bloquées dans des conditions de vie et d'hygiène déplorables, aussi fragilisées par les violences policières.

La violence est partout dans les témoignages sur le parcours migratoire des personnes exilées. Elle prend des formes variées et s'aggrave. Au-delà de la violence symbolique et physique qu'impliquent des frontières militarisées, électrifiées et surveillées, au-delà de la violence des conditions de vie indignes, les personnes migrantes sont également victimes de violences par les différents acteurs qu'elles rencontrent en route, qu'ils s'agisse de représentant·e·s des autorités, habitant·e·s des lieux traversés ou encore compatriotes.

De nombreuses sources documentent les violences commises à l'égard des personnes migrantes de la Libye à la route des Balkans. À la frontière serbo-hongroise, les pratiques de *pushbacks* menées par les forces de l'ordre hongroises sont régulièrement accompagnées d'actes de violences envers les migrant·e·s (passage à tabac, humiliations et insultes, morsures de chien, gaz lacrymogènes, etc.) sans que ces actes soient condamnés par les autorités hongroises ou encore par la Commission européenne ou l'agence Frontex déployée à cette frontière.

L'augmentation du nombre des personnes mortes et disparues aux frontières européennes est une des conséquences les plus dramatiques des politiques de

**Les risques pour les personnes migrantes sont aggravés en raison des changements de routes provoqués par des politiques de fermeture.**

fermeture des frontières. Ce chiffre n'a cessé de s'accroître au fur et à mesure de la multiplication des systèmes de surveillance et de blocages aux frontières, soulignant la contradiction notoire dans l'argumentaire de nombreux responsables politiques du sauvetage de vies par le renforcement des contrôles. Au contraire, le risque est aggravé par le changement de routes que ces politiques provoquent : les nouvelles voies de passage sont toujours plus longues et plus risquées. En moins de trois années de fermeture des frontières nord de l'Italie, 22 personnes exilées, souvent d'un très jeune âge sont décédées en tentant de passer.

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

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

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

**2018**

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

**2017**

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

**2016**

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

**2015**

- DEPUIS JUIN 2015 Contrôles systématiques entre Menton et Vintimille

## UNE FRONTIÈRE SOUS HAUTE SURVEILLANCE...

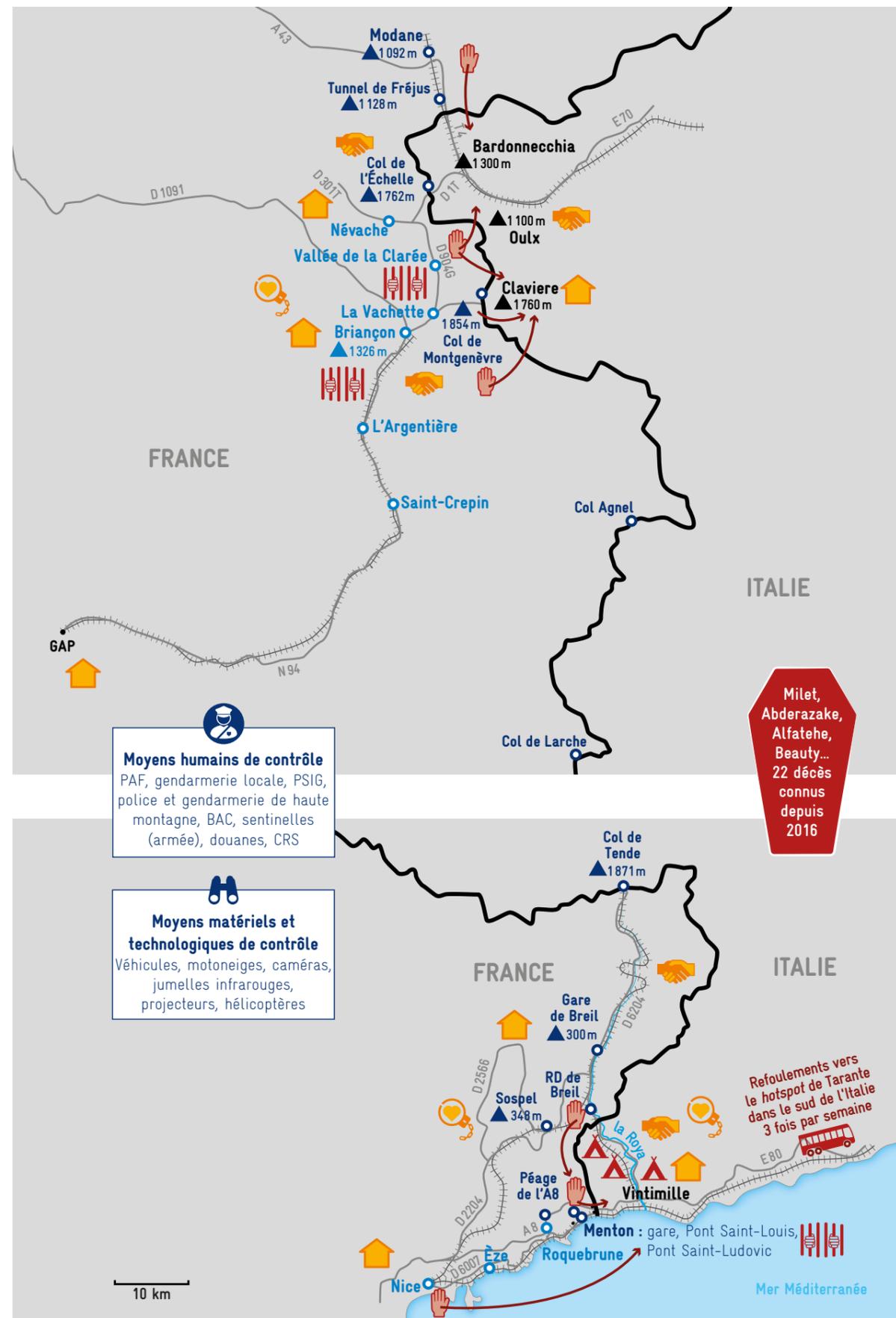
- PPA: points de passage autorisés, contrôles permanents  
Modane, Tunnel du Fréjus, Col de l'Échelle, Col du Montgenèvre, Col Agnel, Col de l'Arche, Col de Tende, gare de Breil-sur-Roya, RD de Breil-sur-Roya, Sospel, péage de l'A8, Menton: gare, Pont Saint-Ludovic, Pont Saint-Louis
- Contrôles réguliers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

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

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

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

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



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

## 03

## Résistances envers et contre tout

Alors que partout s'érigent des murs et se généralisent des violations des droits des personnes exilées, des citoyens et citoyennes se mobilisent avec elles pour organiser l'accueil et se réclamer d'une autre Europe. Celles-ci donnent à voir des territoires où foisonnent les initiatives de soutien et d'accueil des personnes exilées. Or, loin d'avoir disparu, le délit de solidarité est revenu en force sur le devant de la scène en France et ailleurs en Europe.



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

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

Les mouvements de résistances et de solidarité autour de la migration existent depuis de nombreuses années et mènent un travail de terrain titanesque pour défendre l'accès effectif aux droits pour tous et toutes. Partout en Europe, des associations locales et nationales mais également des individus mettent en place des initiatives de solidarité : maraudes, hébergement citoyen, permanences juridiques, cours de langues, campagnes de sensibilisation, soutien à l'insertion professionnelle et sociale, etc. Le site Sursaut citoyen recense plus d'un millier d'initiatives solidaires avec les personnes étrangères sur tout le territoire français.

Bien souvent, ces initiatives viennent également pallier les défaillances des États dans l'accueil et la prise en charge des personnes en migration comme le font les ONG menant des opérations de sauvetage en Méditerranée à l'instar de MSF et SOS Méditerranée ou des citoyens et des citoyennes menant des mis-

sions d'observation aux frontières et du contentieux pour obtenir le respect des droits des exilé-e-s.

En Hongrie, de nouvelles initiatives ont vu le jour depuis 2012, à l'instar du collectif Migszol composé de personnes étrangères et hongroises, qui mène depuis plusieurs années un travail de documentation de la situation des personnes migrantes et de mobilisation pour faire entendre la voix des personnes exilées, bien souvent rendues invisibles en Hongrie. D'autres organisations comme le Hungarian Helsinki Committee continuent de dénoncer les violations des droits des personnes et de tenter de les faire condamner.

Face aux politiques répressives des États et aux tentatives récurrentes de les rendre invisibles, les personnes en migration et leurs familles s'organisent pour faire entendre leurs voix, réclamer leurs droits et demander un changement des politiques migratoires. Au sud de la Méditerranée, en Tunisie, Algérie ou encore au Maroc, les familles de personnes mortes ou disparues en mer sont nombreuses à revendiquer un « droit de savoir ».

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

Dans le contexte de l'état d'urgence en France et du renforcement des contrôles aux frontières, nous assistons depuis 2015 à une recrudescence des poursuites judiciaires visant à empêcher l'expression de la solidarité envers les personnes migrantes, qu'elles soient sans-papiers, réfugiées, perçues comme Roms, etc. Ces poursuites sont fondées sur des délits divers et nombreux, notamment sur la base de textes sans rapport aucun avec l'immigration. Il peut s'agir d'intimidations envers ces personnes solidaires, mais parfois malheureusement également de condamnations. C'est cela que les associations ont nommé le délit de solidarité.



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

Tout particulièrement dans les régions frontalières mais également dans les grandes villes, des citoyens et des citoyennes sont poursuivies et parfois condamnées pour avoir « aidé à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière<sup>4</sup> ». C'est notamment le cas de Pierre-Alain Mannoni, Martine Landry, Cédric Herrou, habitant-e-s de Nice, Menton et de Breil-sur-Roya ayant recueilli ou transporté des personnes étrangères dans le besoin. Cet article de la loi, qui existe depuis 1938 ne permet pas de protéger effectivement les personnes qui agissent en solidarité et non dans le cadre d'activités lucratives. Malgré l'ajout de certaines immunités très restrictives, les poursuites et condamnations continuent : début mai 2018, trois personnes ont été gardées une semaine en détention provisoire pour avoir participé à une manifestation spontanée entre l'Italie et la France et avoir ainsi franchi la frontière avec des dizaines de personnes exilées.

Les ajouts de diverses immunités législatives n'ayant pas permis de mettre fin au délit de solidarité, une vraie réforme reste à mener, pour clarifier le droit et garantir la protection des solidaires. C'est dans ce sens que s'est prononcée la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) ainsi que le collectif Délinquants solidaires. En excluant clairement les activités ne tirant aucun avantage financier du « passage irrégulier », la France pourrait se mettre en conformité avec le droit européen et international et ainsi encourager la solidarité au lieu de la criminaliser.

### 3.3 DES SOLIDARITÉS CRIMINALISÉES AILLEURS EN EUROPE

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

**Depuis quelques années, diverses organisations de la société civile hongroise sont la cible de campagnes de diffamation par les autorités.**

En Méditerranée, les ONG menant des opérations de sauvetage sont la cible, depuis 2016, d'attaques récurrentes de la part de la justice italienne, de personnalités politiques, de l'agence Frontex ou encore de l'extrême droite européenne au prétexte notamment, d'une présumée collusion avec les passeurs. Saisine de bateau, ouverture d'enquête contre le personnel, suspicion de procureurs italiens dans les médias,

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



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

avant même la fin de l'enquête, etc. ont largement fragilisé des ONG qui n'ont pourtant fait que pallier le manquement des États dans le sauvetage en mer et n'ont jamais été condamnées pour les faits reprochés, faute de preuves. Alors qu'elles étaient près d'une dizaine à l'été 2017, elles ne sont plus que deux ONG à patrouiller en mer en juin 2018.

Depuis quelques années, diverses organisations de la société civile hongroise sont la cible de campagnes de diffamation par les autorités et voient leurs moyens d'action se réduire face à l'adoption de dispositions

législatives répressives. Par des campagnes de diffamation orchestrées par les autorités visant à museler tout discours critique, des associations comme le Hungarian Helsinki Committee ou Amnesty International sont désignées comme « ennemies de la nation ». Par ailleurs, une loi adoptée en 2017 oblige désormais toute structure hongroise recevant des fonds étrangers à s'enregistrer. Couper les fonds européens distribués par les autorités hongroises à la société civile est un autre moyen d'étouffer les actions solidaires et sociales envers les personnes migrantes.

# CONCLUSION

Depuis plus de vingt ans, l'UE et ses États membres s'obstinent à renforcer des politiques migratoires qui ne fonctionnent pas. En témoigne le nombre de personnes ayant perdu la vie aux frontières européennes, en augmentation chaque année. Triste palmarès, l'Europe est aujourd'hui l'une des destinations les plus dangereuses au monde pour qui cherche protection. La crise de l'accueil dans les pays européens, qui s'est manifestée dès 2015 suite à l'arrivée de nombreuses personnes en quête de protection est aussi une crise de la solidarité.

De nombreux enjeux politiques, économiques et sociaux sont aujourd'hui posés à l'Union européenne et ce, au-delà de la seule question migratoire. Les réponses européennes se doivent d'être à la hauteur de ses ambitions : créatives, solidaires et protectrices des droits humains. Il est urgent que l'UE prenne acte de l'échec de ses politiques migratoires et imagine des politiques ambitieuses favorisant les mobilités au lieu de les entraver, renforçant les dispositifs d'accueil et d'intégration des personnes migrantes sur son territoire et protégeant les droits humains et le droit d'asile. Il en va de l'avenir de l'idée européenne et de nos droits à toutes et tous.

## Recommandations

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

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

## RESSOURCES

### Rapports associatifs

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

### Rapports institutionnels et universitaires

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

## REMERCIEMENTS

### La Cimade remercie

- Chacun-e des participant-e-s aux entretiens menés lors de missions d'observation en France, en Hongrie et en Serbie pour leur disponibilité, et tout particulièrement les associations et militant-e-s dans ces différents lieux qui nous ont aidé à collecter des informations et à mieux appréhender le contexte et la situation à chaque frontière.
- Les personnes en migration qui ont accepté de partager la réalité de leur situation et de leur parcours avec nous.
- L'Anafé, partenaire associatif avec lequel a été réalisée la mission d'observation à la frontière franco-italienne en mai 2017.
- Les bénévoles et salarié-e-s de La Cimade, membres du groupe de travail Schengen, qui ont contribué à la réflexion des sujets traités dans ce rapport et à la réalisation des diverses missions d'observation aux frontières françaises et dans les gares internationales.

### Sites Internet

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

## MISSIONS ET OBSERVATIONS RÉALISÉES

- **Hongrie / Serbie** : observations et 17 entretiens menés lors d'une mission en février 2018.
- **Frontière franco-italienne** : nombreuses observations entre mai 2017 et juin 2018 et 24 entretiens menés lors d'une mission en mai 2017.
- **Frontière franco-espagnole** : observations et 5 entretiens menés en septembre et novembre 2017.
- **Frontière franco-belge** : observations en août 2017.
- **Frontière franco-allemande** : observations à l'été et automne 2017.
- **Gares internationales (Paris, Lille, Lyon)** : observations au printemps et été 2017.

### Association partenaire



### Avec le soutien de



Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme

# La Cimade

### Accueillir et accompagner

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

### Agir auprès des personnes étrangères enfermées

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

### Construire des solidarités internationales

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

### Témoigner, informer et mobiliser

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

### Quelques chiffres pour 2017

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



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

**Pour soutenir La Cimade et faire un don :**  
[www.lacimade.org](http://www.lacimade.org)  
ou par courrier à La Cimade,  
64 rue Clisson – 75013 Paris



# La Cimade

L'humanité passe par l'autre

64 rue Clisson – 75013 Paris

Tél. 01 44 18 60 50

Fax 01 45 56 08 59

[infos@lacimade.org](mailto:infos@lacimade.org)

[www.lacimade.org](http://www.lacimade.org)