



anafé

Frontières intérieures terrestres
Recueil de jurisprudence
Mars 2025

Pour aller plus loin

Site de l'Anafé :

<https://anafe.org/>

Recueil de jurisprudences - zone d'attente :

<https://anafe.org/zone-dattente-recueil-de-jurisprudences/>

Boîte à outils avocats :

https://anafe.org/ressources/?id=105&id_theme=0

Informations sur les contentieux portant sur la thématique du « délit de solidarité », GISTI :

www.gisti.org/delits-de-solidarite

Table des matières

I. Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France	4
A. Le droit de l’Union européenne sous le prisme du code frontière Schengen 2016	4
1. Le code frontière Schengen en 2016	4
2. La limitation de la durée du RCFI par la CJUE en 2022 et ses conséquences	4
3. La position de la Commission européenne	6
B. L’interprétation contestable du code frontière Schengen par le Conseil d’État	7
1. En 2017	7
2. En 2019	8
3. En 2022 : différence d’interprétation avec la CJUE et non application de la jurisprudence européenne par le Conseil d’État	8
C. L’application du code frontière Schengen de 2024	9
1. Le code frontière Schengen de 2024 en quelques mots	9
2. L’interprétation du CFS 2024 par le Conseil d’État	10
II. Procédures appliquées aux frontières intérieures terrestres dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures	11
A. Entre 2015 et 2024 : la procédure de refus d’entrée	11
B. La procédure de refus d’entrée aux frontières intérieures dans le cadre du RCFI conditionnée à l’application de la directive dite « dite retour »	15
1. L’arrêt ADDE e.a. (C-143/22) de la CJUE du 21 septembre 2023 et du Conseil d’État du 2 février 2024	16
2. Les conséquences des décisions de la CJUE et du Conseil d’État	18
C. Les interdictions administratives de territoire (IAT) et refus d’entrée pour « menace à l’ordre public » prises à l’encontre de personnes se rendant à une manifestation	20
III. Le droit d’asile aux frontières intérieures terrestres	24
A. Refus d’entrée et demande d’asile	24
1. Des décisions de refus d’entrée prises en violation du droit d’asile	24
2. Violation du droit d’asile et condition d’urgence	28
B. L’application des procédures asile « territoire » aux frontières intérieures terrestres	28
C. Annulation d’OQTF notifiées à la frontière pour non enregistrement de la demande d’asile	29
IV. Les droits des enfants mis à mal aux frontières intérieures terrestres	29
A. Les garanties particulières encadrant le refus d’entrée à l’encontre d’un enfant	30
B. La situation des enfants isolés souhaitant demander l’asile	33
C. Obligation de quitter le territoire français, interdiction de retour sur le territoire français et « appréciation » de minorité	34
1. La contestation de la légalité du protocole et ses avenants	35
2. L’annulation des procédures individuelles d’OQTF et IRTF notifiées à des enfants isolés	35
V. La privation de liberté aux frontières intérieures terrestres	42
A. Le cadre légal de l’enfermement	43
1. Le refus de reconnaître un cadre légal de l’enfermement	43
2. La qualification par le Conseil d’État des locaux de privation de liberté comme sui generis	45
3. Clarification du régime d’enfermement applicable suite aux arrêts ADDE et autres de la CJUE	45

et du Conseil d'État	45
B. Les conditions d'enfermement	46
1. L'absence de l'atteinte à la dignité et à la sécurité des personnes	47
2. L'absence d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales des personnes enfermées	48
C. L'accès des associations et des parlementaires aux lieux privatifs de liberté	48
1. Accès des associations aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Menton	48
2. Accès des associations aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Montgenèvre	49
3. Accès des associations aux locaux privatifs de liberté du tunnel du Fréjus	51
4. Accès des parlementaires aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Menton pont Saint-Louis	51

I. Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France¹

En France, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a initialement été mis en place dans le cadre de la COP 21, du 13 novembre au 13 décembre 2015. Suite aux attentats ayant touché Paris en novembre 2015, l'état d'urgence a été invoqué pour justifier le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Jusqu'en novembre 2017, période à laquelle l'état d'urgence a pris fin, neuf prolongations successives ont été prises par le gouvernement français².

A. Le droit de l'Union européenne sous le prisme du code frontière Schengen 2016

1. Le code frontière Schengen en 2016

Le code frontières Schengen (CFS), entré en vigueur le 13 octobre 2006³, fixe les règles relatives au franchissement des frontières extérieures de l'UE et à l'absence de contrôles aux frontières intérieures⁴. Le CFS a ensuite fait l'objet d'un remaniement avec l'adoption du règlement (UE) n°2016/399 en date du 9 mars 2016⁵, qui précise notamment les modalités de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Ainsi, le délai maximum pour le rétablissement des contrôles aux frontières est fixé à 6 mois maximum. Ces délais ont cependant été élargis en 2013 à 24 mois en cas de « circonstances exceptionnelles »⁶. De plus, dès la création de l'espace Schengen, la possibilité a été laissée aux États membres de contrôler leurs frontières intérieures – à la condition que ces contrôles ne soient ni l'équivalent d'un contrôle aux frontières extérieures, ni réalisés de manière systématique – et de mettre en place des accords de coopération et de réadmission entre États membres voisins afin de faciliter des opérations de contrôles conjoints⁷.

2. La limitation de la durée du RCFI par la CJUE en 2022 et ses conséquences

- **La CJUE juge qu'en vertu du principe de liberté de circulation au sein de l'espace Schengen, un État membre ne peut rétablir des contrôles à ses frontières intérieures pour une durée excédant 6 mois, sauf apparition d'une nouvelle menace, distincte de la précédente. La CJUE juge également que le contrôle d'identité mis en œuvre dans le cadre d'un rétablissement des contrôles aux frontières intérieures excédant cette durée est illégal.**

« 66. Le fait que les dispositions de l'article 25 du code frontières Schengen doivent ainsi faire l'objet d'une interprétation stricte milite en défaveur d'une interprétation de l'article

¹ Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a des conséquences sur l'ensemble des frontières intérieures de la France avec d'autres États membres de l'espace Schengen, qu'elles soient aéroportuaires, portuaires, ferroviaires, routières ou terrestres. Cependant, dans ce recueil, seront uniquement abordées les frontières intérieures terrestres.

² Pour voir les RCFI successifs, leurs motifs, la liste des points de passage autorisés (PPA) et leurs durées, voir [le site de la Commission européenne](#).

³ [Règlement n° 562/2006](#) du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, adopté le 15 mars 2006.

⁴ Article 20 du règlement n°562/2006 : « Franchissement des frontières intérieures - Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. »

⁵ [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).

⁶ [Règlement \(UE\) n° 1051/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, article 26-1 et 25-4.

⁷ *Ibid.*, Titre III – Frontières intérieures, Chapitre I – Suppression du contrôle aux frontières intérieures, article 21.

25, paragraphe 4, de ce code selon laquelle la persistance de la menace initialement identifiée, même appréciée au regard d'éléments nouveaux, ou d'une réévaluation de la nécessité et de la proportionnalité du contrôle mis en place pour répondre à celle-ci, au regard de l'article 25, paragraphe 1, in fine, du code frontières Schengen, suffirait à justifier la réintroduction de ce contrôle au-delà de la période d'une durée maximale de six mois prévue à cette disposition. En effet, une telle interprétation reviendrait à permettre, en pratique, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures en raison d'une même menace pour une durée illimitée, portant ainsi atteinte au principe même de l'absence de contrôle aux frontières intérieures, tel que consacré à l'article 3, paragraphe 2, TUE et rappelé à l'article 67, paragraphe 2, TFUE. [...]

77. S'il est, par conséquent, vrai qu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures n'est pas nécessairement limitée dans le temps, il apparaît que le législateur de l'Union a estimé qu'une période de six mois était suffisante pour que l'État membre concerné adopte, le cas échéant en coopération avec d'autres États membres, des mesures permettant de faire face à une telle menace tout en préservant, après cette période de six mois, le principe de libre circulation.

79. Il ressort également de ces considérations qu'une telle période peut être appliquée de nouveau uniquement dans le cas où l'État membre concerné est en mesure de démontrer l'existence d'une nouvelle menace grave affectant son ordre public ou sa sécurité intérieure. Dans ce cas, de nouvelles périodes d'une durée spécifique prévues à l'article 25 du code frontières Schengen peuvent être considérées comme commençant à courir, sous réserve du respect, par cet État membre, de l'ensemble des critères et des règles de procédure prévus aux articles 26 à 28 de ce code. [...]

98. Par conséquent, il convient de répondre à la troisième question posée dans l'affaire C-369/20 que l'article 25, paragraphe 4, du code frontières Schengen doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale par laquelle un État membre oblige, sous peine de sanction, une personne à présenter un passeport ou une carte d'identité lors de son entrée sur le territoire de cet État membre par une frontière intérieure, lorsque la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures dans le cadre duquel cette obligation est imposée est contraire à cette disposition. [...]

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit : **1) L'article 25, paragraphe 4, du 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), tel que modifié par le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2016, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la réintroduction temporaire par un État membre du contrôle aux frontières intérieures fondée sur les articles 25 et 27 de ce code lorsque la durée de celle-ci dépasse la durée totale maximale de six mois, fixée à cet article 25, paragraphe 4, et qu'il n'existe pas de nouvelle menace qui justifierait de faire une nouvelle application des périodes prévues audit article 25. 2) L'article 25, paragraphe 4, du règlement 2016/399, tel que modifié par le règlement 2016/1624, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale par laquelle un État membre oblige, sous peine de sanction, une personne à présenter un passeport ou une carte d'identité lors de son entrée sur le territoire de cet État membre par une frontière intérieure, lorsque la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures dans le cadre duquel cette obligation est imposée est contraire à cette disposition.** » (CJUE, 26 avril 2022, Arrêt dans les affaires jointes C-368/20 Landespolizeidirektion Steiermark et C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz)

- **L'absence de justification du cadre légal du contrôle d'identité dans le procès-verbal lié à la procédure rend la procédure irrégulière.**

« Monsieur X a fait l'objet d'un contrôle d'identité par des policiers de la brigade mixte franco italienne le 13 avril 2021 [...] au péage de la Turbie à Menton alors qu'il était passager d'un véhicule. Le procès-verbal [...] indique qu'en application des dispositions de l'article L611-1 alinéa 1 du CESEDA ils mettent en place un dispositif mobile de contrôle au péage de la Turbie sens Italie/France. Il n'est pas précisé dans quel cadre juridique est exercé ce contrôle. Au surplus, l'article 78-2 alinéa 9 du code de procédure pénale qui permet des contrôles aléatoires et dans une période de temps inférieure à 12 heures dans la bande des 20 kilomètres de la frontière entre la France et l'Italie n'est pas visé dans le procès-verbal [...]. Ce moyen étant fondé, la procédure est déclarée irrégulière. » (JLD, 16 avril 2021, n° RG 21/00542)

3. La position de la Commission européenne

- **L'Anafé et le Gisti saisissent la Commission européenne le 3 décembre 2018 d'une plainte dénonçant la violation de la législation de l'Union européenne par un État membre. Cette plainte reprochait aux autorités françaises d'avoir rétabli des contrôles systématiques aux frontières intérieures depuis octobre 2015, en violation des dispositions des articles 22 et 25 du code frontières Schengen. En l'absence de réponse, des courriers complémentaires ont été adressés à la Commission à 5 reprises. La Commission a finalement annoncé classer la plainte le 25 avril 2024 en se fondant sur les éléments suivants.**

« la Commission n'a pas le pouvoir de s'opposer aux décisions unilatérales des États membres de rétablir les contrôles aux frontières intérieures. La Commission évalue au cas par cas les notifications reçues et peut émettre un avis sur la nécessité et la proportionnalité de ces décisions. Tant la décision d'émettre un avis que celle d'engager une procédure d'infraction, que ce soit dans le prolongement d'un tel avis ou indépendamment de celui-ci, relèvent du pouvoir discrétionnaire de la Commission.

Dans ce contexte, comme annoncé dans le pacte sur la migration et l'asile [COM(2020) 609 du 23 septembre 2020], la Commission a élaboré une «stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient»². Dans cette communication adoptée le 2 juin 2021, la Commission a fait le bilan des mesures nécessaires pour préserver l'espace Schengen en tant qu'espace dans lequel les contrôles aux frontières intérieures ne sont rétablis qu'en dernier recours, et a réitéré son invitation à privilégier des mesures autres que les contrôles aux frontières intérieures.

La communication prévoyait également une nouvelle proposition de modification du code frontières Schengen, finalement adoptée le 14 décembre 2021³, qui a récemment fait l'objet d'un accord définitif entre le Parlement européen et le Conseil. La Commission s'attend à ce que les nouvelles règles, qui renforcent le cadre applicable aux solutions autres que les contrôles aux frontières intérieures, modifient considérablement la pratique à ces mêmes frontières.

[...] la liberté de circulation est limitée à celles et ceux qui ont le droit de séjourner légalement dans l'UE. En conséquence, elle ne s'applique pas aux migrants en situation irrégulière ni aux demandeurs d'une protection internationale dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation positive. Les mouvements secondaires des personnes qui sont entrées dans l'espace Schengen pendant la crise migratoire sont considérés par plusieurs États membres, dont la France, comme une menace grave pour leur sécurité intérieure et leur ordre public.

Cette approche se retrouve dans la modification du code frontières Schengen qui, d'une part, prévoit des garanties procédurales encadrant les décisions relatives à la réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières intérieures (y compris l'obligation d'évaluation des risques) et, d'autre part, instaure une nouvelle procédure de transfert spécialement destinée aux migrants en situation irrégulière qui se sont déplacés lors de mouvements secondaires. » (Commission européenne, 25 avril 2024, réponse à la plainte enregistrée au numéro [CHAP\(2018\) 3864 \[CPLT\(2018\) 3864\]](#))

B. L'interprétation contestable du code frontière Schengen par le Conseil d'État

1. En 2017

Le régime d'état d'urgence a pris fin en novembre 2017 mais le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a, pour sa part, continué d'être prolongé par l'État français et ce, alors que cette mesure était déjà en vigueur depuis 2 ans. Le 3 octobre 2017, les autorités françaises ont ainsi fait savoir à l'Union européenne qu'elles comptaient prolonger les 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 1^{er} novembre 2017 au 30 avril 2018.

- L'Anafé, le Gisti, et la Cimade demandent au juge des référés du Conseil d'État d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision du 3 octobre 2017. **Les juges refusent de suspendre la décision en considérant que l'urgence n'est pas suffisamment caractérisée pour suspendre la décision avant le jugement au fond qui doit intervenir rapidement (ordonnance passerelle du Conseil d'État).**

« Considérant que la chambre chargée de l'instruction du recours pour excès de pouvoir formé par les associations requérantes contre cette décision a informé les parties de ce que l'affaire est susceptible d'être appelée à une audience dans les prochaines semaines ; qu'il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, notamment au vu des éléments et justifications apportés par les associations requérantes, que la mise en œuvre de cette mesure à compter du 1^{er} novembre constituerait une situation d'urgence justifiant la suspension de son exécution avant que n'intervienne, prochainement, le jugement au fond de ce litige ; que, si les associations requérantes font valoir que le rétablissement du contrôle aux frontières s'accompagnerait de violations individuelles des droits des migrants, il leur est loisible de saisir, dans ces situations, le juge compétent pour en connaître. » (CE, 21 novembre 2017, n° [415289](#))

- En parallèle, l'Anafé, le GISTI et la Cimade demandent au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir la décision de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures prise en date du 3 octobre 2017. **Le Conseil d'État valide cette décision affirmant que la décision est proportionnelle au regard de la menace terroriste et ne bafoue aucun droit. Il refuse de transmettre une question préjudicielle à la CJUE.**

« Au vu de la nature de ce risque [terroriste] et de la nécessité, pour le prévenir efficacement, de contrôler l'identité et la provenance des personnes désireuses d'entrer en France, la décision attaquée est proportionnée à la gravité de la menace. Alors même que les dispositions précitées des articles 25 et 26 du règlement du 9 mars 2016 prévoient que les États ne peuvent décider de leur mise en œuvre qu'en dernier recours, il ne ressort pas des pièces du dossier que d'autres mesures moins restrictives à la libre circulation des personnes, tels que les contrôles d'identité effectués, notamment en zone frontalière, sur le fondement de l'article 78-2 du code de procédure pénale, y compris dans sa rédaction issue de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure

et la lutte contre le terrorisme, **seraient de nature à prévenir le risque terroriste dans des conditions équivalentes.** [...] si l'article 25 précité [du CFS] limite la durée maximale de la réintroduction d'un contrôle aux frontières intérieures à six mois, il **ne fait pas obstacle, en cas de nouvelle menace ou de menace renouvelée pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, à la mise en place à nouveau d'un contrôle aux frontières pour une autre période d'une durée maximale de 6 mois.** [...] Il ressort des pièces du dossier que **le Premier ministre s'est fondé, pour la prendre, sur l'actualité, à cette date, et sur le niveau élevé de la menace terroriste en France.** Cette menace renouvelée constitue un motif de nature à justifier une nouvelle mise en œuvre de la faculté prévue à l'article 25 précité. **Dès lors que la durée prévisible de cette menace excède trente jours sans que son terme puisse être fixé, le gouvernement a pu légalement décider, pour y parer le plus efficacement possible, de réintroduire le contrôle aux frontières pour une durée fixée d'emblée à six mois.** [...] Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir soulevée par le ministre de l'intérieur et sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision attaquée. » (CE, 28 décembre 2017, n° [415291](#))

2. En 2019

À la suite du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France en novembre 2015, ayant engendré un premier contentieux porté en novembre 2017 par les associations, les prolongations de cette mesure ont continué tous les 6 mois.

En octobre 2018, une nouvelle décision du gouvernement français prolonge de nouveau 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 1^{er} novembre 2018 au 30 avril 2019.

- L'Anafé et le Gisti demandent au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir la décision de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. **Le Conseil d'État valide cette mesure, affirmant que la décision est proportionnelle et ne bafoue aucun droit, selon les mêmes motifs que la décision du 28 décembre 2017. Enfin, le CE refuse de nouveau de transmettre la question préjudicielle à la CJUE.** (CE, 16 octobre 2019, n° [425936](#))

Depuis 2019, les autorités françaises ont continué, tous les six mois, d'informer les autorités européennes de leur décision de prolonger le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. La menace terroriste demeure invoquée en premier lieu par les autorités françaises afin de justifier ces mesures. Entre 2020 et 2022, la situation sanitaire en lien avec la pandémie de covid-19 est également invoquée par les autorités françaises. À partir du 1^{er} novembre 2022, les autorités françaises ont ajouté comme menace « l'immigration irrégulière » à la menace terroriste ainsi que la « situation aux frontières extérieures ».

Au 1^{er} novembre 2024, la mesure de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France court jusqu'à la fin du mois d'avril 2025.

3. En 2022 : différence d'interprétation avec la CJUE et non application de la jurisprudence européenne par le Conseil d'État

- **Le Conseil d'État valide une nouvelle fois la prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par le gouvernement français, en interprétant le sens de « menace nouvelle » différemment de la CJUE, dans le cas où sa nature serait différente ou il y aurait des circonstances et éléments nouveaux (l'objet de la menace, son ampleur ou son intensité, sa localisation et son origine).**

« 5. Si l'article 25 précité limite la durée maximale de la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen à six mois, il ne fait pas obstacle, en cas de menace nouvelle grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure, au renouvellement de la mise en place d'un contrôle aux frontières pour une nouvelle période d'une durée maximale de six mois. Ainsi qu'en a jugé la cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 26 avril 2022, *NW c/ Landespolizeidirektion Steiermark et Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*, « c'est toujours par rapport aux circonstances et événements », mentionnés à l'article 27, « que doit être appréciée la question de savoir si [...] la menace demeure la même ou bien s'il s'agit d'une nouvelle menace permettant à l'Etat membre de poursuivre [...] les contrôles aux frontières intérieures de manière à ainsi faire face à cette nouvelle menace ». **Une menace peut ainsi être regardée comme nouvelle, au sens et pour l'application de ces dispositions, soit lorsqu'elle est d'une nature différente de celles des menaces précédemment identifiées, soit lorsque des circonstances et événements nouveaux en font évoluer les caractéristiques dans des conditions telles qu'elles en modifient l'actualité, la portée ou la consistance. De tels circonstances et événements peuvent tenir, notamment, à l'objet de la menace, son ampleur ou son intensité, sa localisation et son origine.**

6. [...] Ces circonstances et événements sont de la nature de ceux mentionnés au point 5. S'il n'est en revanche pas contesté que la menace tirée des mouvements secondaires de migrants ne constitue pas une menace nouvelle, il ressort des pièces du dossier que le Premier ministre aurait pris la même décision en l'absence d'un tel motif. Dès lors, il a pu légalement décider, pour parer le plus efficacement possible à ces menaces nouvelles, de renouveler le contrôle aux frontières intérieures pour une nouvelle période de six mois. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 25 du règlement du 9 mars 2016 doit être écarté. » ([CE, 27 juillet 2022, n° 463850](#))

C. L'application du code frontière Schengen de 2024

1. Le code frontière Schengen de 2024 en quelques mots

Dans le cadre du règlement 2024/1717 du 13 juin 2024 (code frontières Schengen - CFS), portant modification du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016, a été ajouté, à l'article 25 qui permet la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre pour une durée maximale de deux ans, l'article 25 bis qui prévoit qu'en cas de « *situation exceptionnelle majeure relative à une menace grave persistante* » les contrôles aux frontières puissent être maintenus pour six mois supplémentaires, et encore six mois de plus dans le cas où le délai supplémentaire de six mois ne serait pas suffisant pour « *assurer la disponibilité d'autres mesures efficaces pour faire face à la menace persistante* » pouvant conduire à une période allant jusqu'à 3 ans.

Dans ce code modifié, parmi les menaces graves à l'ordre public et à la sécurité intérieure permettant à un État membre de rétablir des contrôles aux frontières intérieures, a été ajoutée « *une situation exceptionnelle caractérisée par des mouvements soudains, de grande ampleur et non autorisés, de ressortissants de pays tiers entre les États membres, qui met une forte pression sur les ressources et*

les capacités globales d'autorités compétentes bien préparées, et qui est susceptible de mettre en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, comme l'attestent une analyse des informations et toutes les données disponibles, y compris celles provenant des agences de l'Union concernées. »

L'article 26 du même code vient préciser qu'à la proportionnalité déjà prévue dans la version du CFS de 2016 s'ajoute la nécessité de la mesure qui doivent être évaluées par l'État membre souhaitant rétablir des contrôles à ses frontières intérieures. Cette évaluation doit notamment prendre en compte ses impacts sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et si les objectifs de cette réintroduction pourraient être atteints par d'autres mesures mais aussi les impacts de la mesure de rétablissement des contrôles sur la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen et sur le fonctionnement des régions transfrontalières.

L'article 27 vient, par ailleurs, préciser les démarches à suivre pour un État souhaitant réintroduire des contrôles à ses frontières intérieures.

2. L'interprétation du CFS 2024 par le Conseil d'État

- **Suite aux référés suspension et recours en excès de pouvoir de l'Anafé, la Cimade et le Gisti, contre la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures du 1^{er} novembre 2024 au 30 avril 2025, le Conseil d'État (après avoir pris une ordonnance passerelle) valide la prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, refuse de transmettre une question préjudicielle à la CJUE sur les dispositions transitoires et fait repartir le délai maximal de RCFI à zéro.**

« 8. En premier lieu, il résulte de l'économie générale des dispositions citées aux points 3 à 7 et de l'objectif poursuivi par ses auteurs que le règlement (UE) 2024/1717 du 13 juin 2024 n'a disposé que pour l'avenir et n'a pas entendu prendre en compte, pour l'application de la réforme du cadre général de procédure pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures qu'il comportait, les mesures de réintroduction des contrôles prises antérieurement à son entrée en vigueur par les Etats. Par suite, la décision attaquée, qui réintroduit ces contrôles pour une période de six mois allant du 1^{er} novembre 2024 au 30 avril 2025, première décision de réintroduction notifiée par les autorités françaises à la Commission européenne, en application du paragraphe 4 de l'article 25 bis du règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016, postérieurement à l'entrée en vigueur, le 10 juillet 2024, du règlement (UE) 2024/1717 du 13 juin 2024, doit être regardée comme la décision initiale de réintroduction des contrôles au sens du paragraphe 1 de l'article 25 et du paragraphe 5 de l'article 25 bis du règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016, dans leur rédaction résultant du règlement (UE) 2024/1717 du 13 juin 2024, et non, contrairement à ce que prétendent les associations requérantes, comme une décision de prolongation des contrôles au sens des mêmes dispositions. Il suit de là que le moyen tiré de ce que la décision attaquée aurait pour effet, en méconnaissance de l'article 25 bis du règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016, dans sa rédaction résultant du règlement (UE) 2024/1717 du 13 juin 2024, de prolonger les contrôles aux frontières intérieures pour une durée excédant la durée maximale de trois ans résultant de l'application des dispositions du paragraphe 6 de cet article, mentionné au point 4, ne peut qu'être écarté.

9. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que la décision du Premier ministre de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen, pour une période de six mois allant du 1^{er} novembre 2024 au 30 avril 2025, est fondée sur les menaces

graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure liées, d'une part, au risque terroriste islamiste et, d'autre part, à l'activité des réseaux criminels de passeurs qui facilitent les flux migratoires illicites dans le nord de la France. Ces motifs, au titre respectivement des menaces terroristes et des menaces que constitue la grande criminalité organisée, sont au nombre de ceux que mentionne le paragraphe 1 de l'article 25 du règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016 pour justifier la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

10. En troisième lieu, il ressort également des pièces du dossier que la décision attaquée a été prise en raison de l'actualité, d'une part, de la menace terroriste, notamment liée à la montée en puissance de la branche afghane de l'Etat islamique et à l'expansion des groupes islamistes en Afrique, susceptibles de provoquer l'arrivée ou le retour sur le territoire français de personnes potentiellement dangereuses, ainsi que par la présence de telles personnes dans les autres Etats de l'espace Schengen, comme en attestent les interpellations effectuées en France, en Belgique, en Autriche et en Allemagne, en mai, juillet et octobre 2024, de personnes ayant des projets terroristes, et, d'autre part, de la menace liée à l'activité des réseaux criminels de passeurs dans le nord de la France. Au vu de la nature de ces risques et de la nécessité, pour les prévenir efficacement, d'être en mesure de contrôler l'identité et la provenance des personnes désireuses d'entrer en France, la décision attaquée doit être regardée comme proportionnée à la gravité des menaces, sans qu'ait d'incidence, à cet égard, la circonstance alléguée que serait incomplète la liste des points de passage autorisés devant figurer, en application de l'article 27 du règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016, dans la notification à la Commission européenne. **Alors même que l'article 25 de ce règlement prévoit que les Etats ne peuvent décider de mettre en oeuvre des contrôles aux frontières intérieures qu'en dernier recours, il ne ressort pas des pièces du dossier que d'autres mesures moins restrictives de la libre circulation des personnes, telles notamment que celles invoquées par les associations requérantes, en particulier les contrôles dans la bande des 10 kilomètres à l'intérieur des frontières et les visites sommaires de véhicules, seraient de nature à prévenir ces risques dans des conditions équivalentes.** Au demeurant, comme l'exige le paragraphe 3 de l'article 26 du même règlement, les contrôles sont mis en oeuvre de manière adaptée, selon des modalités limitant leurs incidences sur les personnes et sur le transport de marchandises. » ([CE, 7 mars 2025, Section du contentieux, 10^e et 9^e chambres réunies, n° 499702](#))

II. Procédures appliquées aux frontières intérieures terrestres dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

A. Entre 2015 et 2024 : la procédure de refus d'entrée

Entre 2015 et 2024, l'Etat français a fait le choix d'appliquer, en vertu de l'article 32 du CFS en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, sous a) de la directive 2008/115 dite « directive retour », la procédure de refus d'entrée prévue aux frontières extérieures dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Si l'applicabilité de ces dispositions aux frontières intérieures dans le cadre du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures a fait l'objet de plusieurs années de contentieux, il n'en demeure pas moins que les droits afférents à la procédure de refus d'entrée devaient être respectés dans la mesure où celle-ci était appliquée, sous peine d'entacher la procédure d'irrégularité. En pratique, cela a rarement été le cas.

Article 32 du code frontières Schengen : « Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II [titre concernant les frontières extérieures] s'appliquent mutatis mutandis. »

Article 2, paragraphe 2, sous a) de la directive 2008/115 (dite « directive retour ») : « *Les États membres peuvent décider de ne pas appliquer la présente directive aux ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée conformément à l'article 13 du code frontières Schengen, ou arrêtés ou interceptés par les autorités compétentes à l'occasion du franchissement irrégulier par voie terrestre, maritime ou aérienne de la frontière extérieure d'un État membre et qui n'ont pas obtenu par la suite l'autorisation ou le droit de séjourner dans ledit État membre.* »

L'article L. 332-2 du CESEDA mentionne que :

- la décision de refus d'entrée doit être « **écrite et motivée** » ; et « prise par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire » ;
- la décision de refus d'entrée « mentionne le droit de l'étranger d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix » ; elle « mentionne le droit de l'étranger de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc dans les conditions prévues à l'article [L. 333-2](#) »
- « la décision et la notification des droits qui l'accompagne lui sont communiquées dans **une langue qu'il comprend** ».

Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs accompagnés ou non d'un adulte.

Enfin, **l'assistance d'un interprète est obligatoire** si l'étranger ne parle pas le français et qu'il ne sait pas lire (article [L. 141-3](#) du CESEDA).

- **La CJUE affirme qu'une frontière intérieure à l'espace Schengen reste une frontière intérieure et ne peut pas être assimilée à une frontière extérieure**, y compris en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de cet État.

« La seule réintroduction de contrôles aux frontières intérieures d'un État membre n'a pas pour conséquence qu'un ressortissant de pays tiers, en séjour irrégulier et appréhendé à l'occasion du franchissement de cette frontière ou à proximité immédiate de celle-ci, puisse être éloigné plus rapidement ou aisément du territoire de l'espace Schengen. [...] Au regard de l'objectif poursuivi par l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2008/115, il n'y a pas lieu de distinguer la situation d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier, appréhendé à proximité immédiate d'une frontière intérieure, selon que des contrôles ont été ou non réintroduits à ladite frontière. [...] **aux termes de l'article 2 du code frontières Schengen, les notions de « frontières intérieures » et de « frontières extérieures » sont exclusives l'une de l'autre. Or, l'article 32 de ce code se borne à prévoir que, lorsque des contrôles aux frontières intérieures sont réintroduits par un État membre, seules les dispositions dudit code relatives aux frontières extérieures qui sont pertinentes s'appliquent mutatis mutandis. En revanche, ledit article 32 ne prévoit pas, [...] que, dans un tel cas, il soit fait application de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2008/115. [...] Le libellé même du code frontières Schengen s'oppose, dès lors, à ce que, aux fins de cette directive, une frontière intérieure sur laquelle des contrôles ont été réintroduits en vertu de l'article 25 de ce code soit assimilée à une frontière extérieure. [...] L'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2008/115, lu en combinaison avec l'article 32 du code frontières Schengen, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas à la situation d'un ressortissant de pays tiers, arrêté à proximité immédiate d'une frontière intérieure et en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre, même lorsque cet État membre a réintroduit, en vertu de l'article 25 de ce code, le contrôle à cette frontière, en raison d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dudit État membre. » (CJUE, 19 mars 2019, *Préfet des Pyrénées-Orientales contre A. Arib e.a.*, [C-444/17](#))**

- **Des décisions de refus d'entrée ne peuvent être prises à l'encontre d'un étranger qui a pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre.**

« Telles qu'interprétées par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 mars 2019, *Préfet des Pyrénées-Orientales contre A. Arib e.a.* (C-444/17), **les dispositions [permettant à un État membre de ne pas appliquer la directive dite « directive retour »] ne sont pas applicables aux franchissements des frontières intérieures d'un État membre lorsque celui-ci a réintroduit le contrôle à ces frontières en vertu de l'article 25 du code frontières Schengen.** Il suit de là que les associations requérantes sont fondées à soutenir que en ce qu'il permet d'opposer un refus d'entrée à un étranger qui a pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre alors que lui sont applicables les dispositions, relatives au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier prises pour la transposition de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008, les dispositions de l'article L. 213-3-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont incompatibles avec les objectifs de celle-ci et à demander l'annulation de l'article 2 du décret attaqué, pris pour l'application de ces dispositions législatives. » (CE, 27 novembre 2020, n° 428178)

- Le tribunal administratif de Marseille applique la jurisprudence du CE de novembre 2020 précitée et **annule un refus d'entrée opposé à un requérant ayant été interpellé par la gendarmerie nationale alors qu'il avait franchi « illégalement » la frontière intérieure française, à moins de 20 km de la frontière italienne.**

Dans le cadre du dispositif de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, « les services de la police de l'air et des frontières opposent aux ressortissants étrangers, qui ne disposent pas de documents de voyage, un refus d'entrée sur le territoire français en application des dispositions de l'article 32 du code frontières Schengen et des articles L. 213-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Les personnes ainsi contrôlées démunies de documents de voyage sont conduites au poste de police de Montgenèvre où leur est notifié un refus d'entrée. M. K, de nationalité malienne, a été, interpellé le 13 octobre 2018 à proximité de Montgenèvre par la gendarmerie nationale et a été conduit au poste de police. Il s'est vu délivrer le même jour un refus d'entrée. Par sa décision n° 428178 du 27 novembre 2020, [...] le Conseil d'État a jugé « qu'en ce qu'il permet d'opposer un refus d'entrée à un étranger qui a pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre alors que lui sont applicables les dispositions, relatives au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier prises pour la transposition de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008, les dispositions de l'article L. 213-3-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont incompatibles avec les objectifs de celle-ci. [...] **Il ressort des pièces du dossier que le requérant a été interpellé par la gendarmerie nationale alors qu'il avait franchi illégalement la frontière intérieure française, à moins de 20 km de la frontière italienne. Dans ces conditions, et compte tenu de ce qui précède, le requérant ne pouvait faire l'objet d'un refus d'entrée sur le fondement de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.** Par suite, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, le requérant est fondé à demander l'annulation de la décision en litige. » (TA de Marseille, 8 juillet 2021, n° 1809222)

- Le tribunal administratif de Nice applique la jurisprudence du CE de novembre 2020 et estime que **la notification de refus d'entrée à une personne interpellée après le franchissement de la frontière est dépourvue de base légale.**

« Il découle dès lors de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 mars 2019, *Préfet des Pyrénées-Orientales contre Arib e.a.* (C-444/17) et de la décision du Conseil d'État, statuant au

contentieux, du 27 novembre 2020, n° 428178, société Cimade et autres, qui en fait application, que la décision de refus d'entrée prise le 23 juillet 2020 à l'encontre de M. O sur le fondement de l'article 14 du code frontières Schengen et en application de l'article L 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa version applicable à la date de la décision contestée, est dépourvue de base légale. » (TA de Nice, 25 avril 2022, n° 2003638)

« 10. Il découle dès lors de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 mars 2019, *Préfet des Pyrénées-Orientales contre Arib e.a. (C-444/17)*, de la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, du 27 novembre 2020, n° 428178, société Cimade et autres, qui en fait application, et de l'ordonnance n°450879, 450987 du Conseil d'Etat du 23 avril 2021, que la décision de refus d'entrée prise le 17 janvier 2021 à l'encontre de M. M. sur le fondement de l'article 14 du code frontières Schengen et en application de l'article L 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa version applicable à la date de la décision contestée, est dépourvue de base légale en tant qu'il a été interpellé lors du contrôle le 17 janvier 2021 après le franchissement illégal de la frontière.

11. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que M. M. est fondé à demander l'annulation de la décision du 23 juillet 2020 portant refus d'entrée sur le territoire français prise à son encontre. » (TA de Nice, 10 juin 2022, n° 2100537)

« 12. Il découle dès lors de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 mars 2019, *Préfet des Pyrénées-Orientales contre Arib e.a. (C-444/17)*, de la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, du 27 novembre 2020, n° 428178, société Cimade et autres, qui en fait application, et de l'ordonnance n°450879, 450987 du Conseil d'Etat du 23 avril 2021, que la décision de refus d'entrée prise le 12 novembre 2020 à l'encontre de M. EO sur le fondement de l'article 14 du code frontières Schengen et en application de l'article L 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa version applicable à la date de la décision contestée, est dépourvue de base légale en tant qu'il a été interpellé lors du contrôle le 12 novembre 2020 après le franchissement illégal de la frontière.

13. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que M. EO est fondé à demander l'annulation de la décision du 12 novembre 2020 portant refus d'entrée sur le territoire français prise à son encontre. » (TA de Nice, 30 juin 2022, n° 2004754)

« 12. Il découle de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 mars 2019, *Préfet des Pyrénées-Orientales contre Arib e.a. (C-444/17)* et de la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, du 27 novembre 2020, n° 428178, société Cimade et autres, qui en fait application, que la décision de refus d'entrée prise le 12 juillet 2020 à l'encontre de Mme T sur le fondement de l'article 14 du code frontières Schengen et en application de l'article L 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa version applicable à la date de la décision contestée, est dépourvue de base légale. » (TA de Nice, 8 novembre 2022, n° 2003672)

- **Le flou persiste quant à la légalité des refus d'entrée notifiés aux points de passage autorisés.**

« Il résulte [...] de l'instruction que, dans le cadre de la réintroduction du contrôle aux frontières, la France a décidé, en vertu du a) du paragraphe 2 de l'article 2 précité, de ne pas appliquer la directive « Retour » et a choisi de mettre en œuvre la procédure de refus d'entrée prévu à l'article 14 du code frontières Schengen, en faisant application des articles L. 213-2 et L. 213-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). Compte tenu de l'interprétation à donner à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, lu en combinaison avec l'article 32 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen

et du Conseil, du 9 mars 2016 (code frontières Schengen), ***l'incompatibilité des dispositions des articles L. 213-2 et L. 213-3 du Ceseda avec les règles du droit de l'Union européenne n'apparaît pas manifeste***. Par suite, il n'appartient pas, eu égard à son office, au juge des référés du Conseil d'Etat de les écarter. » (CE, juge des référés, 23 avril 2021, n° [450879 et 450987](#))

- Le tribunal administratif de Nice applique la jurisprudence du CE d'avril 2021 et estime qu'il est **possible de notifier des refus d'entrée dans un contexte de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures aux personnes interpellées aux points de passage autorisés**.

« 14. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que M. A a été interpellé par les services de police le 11 novembre 2020 lors d'un contrôle effectué dans un train en provenance de l'Italie entrant en gare de Menton-Garavan. Il est constant que cette gare constitue un point de passage autorisé ferroviaire. Dans ces conditions, M. A pouvait légalement faire l'objet d'une décision de refus d'entrée prise sur le fondement des articles L. 213-2 et L. 213-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, conformément à l'article 14 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016. » (TA de Nice, 1^{er} décembre 2021, n° [2100487](#))

- **Le TA de Nice annule une décision de refus d'entrée pour incompétence du signataire de l'acte.**

« 16. La décision du 11 novembre 2020 ne comporte aucune mention de l'identité et du grade de son signataire. Ainsi le tribunal n'est pas en mesure d'identifier le signataire de la décision et, par suite, de vérifier s'il avait qualité pour refuser au requérant l'entrée sur le territoire français.

17. Il résulte de ce qui précède que la décision du 11 novembre 2020 portant refus d'entrée sur le territoire français ne peut qu'être regardée comme entachée d'incompétence au regard des dispositions de l'article. » (TA de Nice, 1^{er} décembre 2021, n° [2100487](#))

« Il est constant que la décision attaquée du 11 juillet 2020 ne comporte aucune indication de la qualité de son signataire, notamment l'identité et le grade de l'agent qui en est à l'origine. Dans ces conditions, le tribunal n'est pas en mesure d'identifier le signataire de la décision et ne peut pas vérifier qu'il avait qualité pour refuser au requérant l'entrée sur le territoire français. Par suite, la décision attaquée portant refus d'entrée sur le territoire français a été signée par une autorité incompétente. » (TA de Nice, 18 octobre 2022, n° [2003673](#))

B. La procédure de refus d'entrée aux frontières intérieures dans le cadre du RCFI conditionnée à l'application de la directive dite « dite retour »

Dans le cadre de la recodification du CESEDA, une phrase a été ajoutée à l'article L. 332-3 du CESEDA :

« Elle [la procédure de refus d'entrée] est également applicable lors de vérifications effectuées à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du même règlement. »

Les associations ont attaqué les décrets d'application portant sur cette recodification et ont demandé au Conseil d'État de transmettre une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne afin de clarifier la procédure applicable aux frontières intérieures en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Le Conseil d'État a transmis cette question préjudicielle. La CJUE a rendu sa décision le 21 septembre 2023 puis le Conseil d'État en a tiré les conséquences dans une

décision du 2 février 2024.

1. L'arrêt ADDE e.a. (C-143/22) de la CJUE du 21 septembre 2023 et du Conseil d'État du 2 février 2024

- **La CJUE juge que lorsqu'un État membre a réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, il peut notifier une décision de refus d'entrée à une personne qui se présente à un point de passage frontalier autorisé, ou avant l'arrivée au point de passage frontalier autorisé, même si ce point de passage est situé sur son territoire « pour autant que », dans ce cas, la directive dite « dire retour » soit appliquée à cette personne en vue de son éloignement.**

« 31. Il importe toutefois de rappeler qu'un ressortissant d'un pays tiers qui, à la suite de son entrée irrégulière sur le territoire d'un État membre, est présent sur ce territoire sans remplir les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence, se trouve, de ce fait, en séjour irrégulier, au sens de la directive 2008/115. Ce ressortissant relève, donc, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive et sous réserve de l'article 2, paragraphe 2, de celle-ci, du champ d'application de ladite directive, sans que cette présence sur le territoire de l'État membre concerné soit soumise à une condition de durée minimale ou d'intention de rester sur ce territoire. Il doit donc, en principe, être soumis aux normes et aux procédures communes prévues par la même directive en vue de son éloignement et cela tant que son séjour n'a pas été, le cas échéant, régularisé (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2019, Arib e.a., C-444/17, EU:C:2019:220, points 37 et 39 ainsi que jurisprudence citée).

32. Il en va ainsi y compris lorsque ce ressortissant d'un pays tiers a été appréhendé à un point de passage frontalier, pour autant que ce point de passage frontalier se situe sur le territoire dudit État membre. À cet égard, il convient, en effet, de relever qu'une personne peut être entrée sur le territoire d'un État membre avant même d'avoir franchi un point de passage frontalier [voir, par analogie, arrêt du 5 février 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Enrôlement des marins dans le port de Rotterdam), C-341/18, EU:C:2020:76, point 45].

33. Il convient encore de préciser, à titre d'exemple, que, lorsqu'il est procédé à des vérifications à bord d'un train entre le moment où ce train quitte la dernière gare, située sur le territoire d'un État membre partageant une frontière intérieure avec un État membre ayant réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, et le moment où ledit train entre dans la première gare située sur le territoire de ce dernier État membre, le contrôle à bord de ce même train doit, sauf accord en sens contraire passé entre ces deux États membres, être considéré comme un contrôle réalisé à un point de passage frontalier situé sur le territoire de l'État membre ayant réintroduit de tels contrôles. En effet, le ressortissant d'un pays tiers ayant été contrôlé à bord de ce train séjournera nécessairement, à la suite de ce contrôle, sur le territoire de ce dernier État membre, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2008/115.

[...] Concernant les dispositions pertinentes de cette directive, il convient de rappeler, notamment, qu'il résulte de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115 que tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre doit, sans préjudice des exceptions prévues aux paragraphes 2 à 5 de cet article et dans le strict respect des exigences fixées à l'article 5 de cette directive, faire l'objet d'une décision de retour, laquelle doit identifier, parmi les pays tiers visés à l'article 3, point 3, de ladite directive, celui vers lequel il doit être éloigné.

42. Par ailleurs, le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet d'une telle décision de retour doit encore, en principe, bénéficier, en vertu de l'article 7 de la directive 2008/115, d'un certain délai pour quitter volontairement le territoire de l'État membre concerné.

L'éloignement forcé n'intervient qu'en dernier recours, conformément à l'article 8 de cette directive, et sous réserve de l'article 9 de celle-ci, qui impose aux États membres de reporter l'éloignement dans les cas qu'il énonce. » (CJUE, 21 septembre 2023, ADDE et a. c/ France, aff. [C-143/22](#))

- **Le Conseil d'État tire les conséquences de l'arrêt de la CJUE du 21 septembre 2023 et va au-delà, en précisant la possibilité de recourir aux réadmissions prévues dans le cadre d'accords bilatéraux.**

« 9. Ainsi, alors que l'Etat membre qui édicte, à l'occasion de contrôles réalisés à ses frontières intérieures, un refus d'entrée à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers prend une décision qui entre dans le champ d'application de la directive 2008/115/CE, les dispositions litigieuses prévoient cette possibilité sans la limiter au cas où de telles décisions sont prises soit en vue de la réadmission de l'intéressé par l'Etat membre dont il provient, à qui incombera, le cas échéant, de prendre une décision de retour, soit en vue de prendre lui-même une décision de retour. Il suit de là que les associations requérantes sont fondées à soutenir que la seconde phrase de l'article L. 332-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 16 décembre 2020, est incompatible, dans cette mesure, avec les objectifs de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 et à en demander l'annulation en tant qu'elle ne limite pas l'édition de refus d'entrée aux frontières intérieures aux cas dans lesquels ils sont pris en vue de la réadmission de l'intéressé par l'Etat membre dont il provient en application d'un accord ou d'un arrangement passé par la France avec cet Etat existant le 13 janvier 2009.

10. En premier lieu, l'annulation pour excès de pouvoir résultant des motifs énoncés au point 9 maintient la possibilité, sur le fondement des dispositions demeurant en vigueur de la seconde phrase de l'article L. 332-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de prendre une décision de refus d'entrée à l'égard de l'étranger qui ne satisfait pas aux conditions d'admission sur le territoire lors de vérifications à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, dans le cas où une telle décision est prise en vue de la réadmission de l'intéressé par l'Etat dont il provient en application d'un accord ou d'un arrangement passé par la France avec cet Etat existant le 13 janvier 2009.

11. A cet égard, l'article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que : « Par dérogation au refus d'entrée à la frontière prévu à l'article L. 332-1, à la décision portant obligation de quitter le territoire français prévue à l'article L. 611-1 et à la mise en oeuvre des décisions prises par un autre Etat prévue à l'article L. 615-1, l'étranger peut être remis, en application des conventions internationales ou du droit de l'Union européenne, aux autorités compétentes d'un autre Etat, lorsqu'il se trouve dans l'un des cas prévus aux articles L. 621-2 à L. 621-7. » Aux termes de l'article L. 621-2 du même code : « Peut faire l'objet d'une décision de remise aux autorités compétentes d'un Etat membre de l'Union européenne, de la République d'Islande, de la Principauté du Liechtenstein, du Royaume de Norvège ou de la Confédération suisse l'étranger qui, admis à entrer ou à séjourner sur le territoire de cet Etat, a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions des articles L. 311-1, L. 311-2 et L. 411-1, en application des dispositions des conventions internationales conclues à cet effet avec cet Etat, en vigueur au 13 janvier 2009. » Aux termes de l'article L. 621-3 du même code : « L'étranger en provenance directe du territoire d'un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 peut se voir appliquer les dispositions de l'article L. 621-2 lorsqu'il est entré ou a séjourné sur le territoire français sans se conformer aux stipulations des paragraphes 1 et 2 de l'article 19, du paragraphe 1 de l'article 20, et des paragraphes 1 et 2 de l'article

21, de cette convention, relatifs aux conditions de circulation des étrangers sur les territoires des parties contractantes, ou sans souscrire, au moment de l'entrée sur ce territoire, la déclaration obligatoire prévue par l'article 22 de la même convention, alors qu'il était astreint à cette formalité. » **Il résulte de ces dispositions que l'étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à la convention de Schengen qui se trouve irrégulièrement sur le territoire français peut être remis aux autorités compétentes de l'Etat membre de l'Union européenne ou partie à la convention de Schengen qui l'a admis à entrer ou à séjourner sur son territoire, ou dont il provient directement, en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux.** » (CE, section du contentieux, 2^e et 7^e chambres réunies, 2 février 2024, n° [450285](#))

2. Les conséquences des décisions de la CJUE et du Conseil d'État

- **Le TA de Nice annule des décisions de refus d'entrée en tant qu'elles n'étaient pas accompagnées de décisions de remise aux autorités italiennes.**

« 7. D'une part, il résulte de la décision du Conseil d'Etat n° 450285 du 2 février 2024, d'une part, que la seconde phrase de l'article L. 332-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoit la possibilité pour l'Etat membre, à l'occasion de contrôles réalisés à ses frontières intérieures, d'édicter un refus d'entrée à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers est incompatible avec les objectifs de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 et a été annulée en tant qu'elle ne limite pas l'édiction de refus d'entrée aux frontières intérieures aux cas dans lesquels ils sont pris en vue de la réadmission de l'intéressé par l'Etat membre dont il provient, à qui incombera, le cas échéant, de prendre une décision de retour, soit en vue de prendre lui-même une décision de retour.

8. D'autre part, il résulte également de la décision précitée du Conseil d'Etat que l'annulation pour excès de pouvoir de la seconde phrase de l'article L. 332-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile maintient la possibilité, sur le fondement des dispositions demeurant en vigueur de la seconde phrase de l'article L. 332-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de prendre une décision de refus d'entrée à l'égard de l'étranger qui ne satisfait pas aux conditions d'admission sur le territoire lors de vérifications à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, dans le cas où une telle décision est prise en vue de la réadmission de l'intéressé par l'Etat dont il provient en application d'un accord ou d'un arrangement passé par la France avec cet Etat existant le 13 janvier 2009.

9. A cet égard, l'article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que : « Par dérogation au refus d'entrée à la frontière prévu à l'article L. 332-1, à la décision portant obligation de quitter le territoire français prévue à l'article L. 611-1 et à la mise en oeuvre des décisions prises par un autre Etat prévue à l'article L. 615-1, l'étranger peut être remis, en application des conventions internationales ou du droit de l'Union européenne, aux autorités compétentes d'un autre Etat, lorsqu'il se trouve dans l'un des cas prévus aux articles L. 621-2 à L. 621-7. » Aux termes de l'article L. 621-2 du même code : « Peut faire l'objet d'une décision de remise aux autorités compétentes d'un Etat membre de l'Union européenne, de la République d'Islande, de la Principauté du Liechtenstein, du Royaume de Norvège ou de la Confédération suisse l'étranger qui, admis à entrer ou à séjourner sur le territoire de cet Etat, a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions des articles L. 311-1, L. 311-2 et L. 411-1, en application des dispositions des conventions internationales conclues à cet effet avec cet Etat, en vigueur au 13 janvier 2009. » Aux termes de l'article L. 621-3 du même code : « L'étranger en provenance directe du territoire d'un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 peut se voir appliquer les dispositions de l'article L. 621-2 lorsqu'il est entré

ou a séjourné sur le territoire français sans se conformer aux stipulations des paragraphes 1 et 2 de l'article 19, du paragraphe 1 de l'article 20, et des paragraphes 1 et 2 de l'article 21, de cette convention, relatifs aux conditions de circulation des étrangers sur les territoires des parties contractantes, ou sans souscrire, au moment de l'entrée sur ce territoire, la déclaration obligatoire prévue par l'article 22 de la même convention, alors qu'il était astreint à cette formalité. » Il résulte de ces dispositions que l'étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à la convention de Schengen qui se trouve irrégulièrement sur le territoire français peut être remis aux autorités compétentes de l'Etat membre de l'Union européenne ou partie à la convention de Schengen qui l'a admis à entrer ou à séjourner sur son territoire, ou dont il provient directement, en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux.

10. Il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision de refus d'entrée opposée à M. D. aurait été accompagnée d'une décision de remise aux autorités italiennes, Etat membre dont il provenait ainsi qu'en attente la décision attaquée.

11. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que M. D. est fondé à demander l'annulation de la décision par laquelle le ministre de l'intérieur et de l'outre-mer lui a refusé l'entrée sur le territoire français. » (TA de Nice, 5^e chambre, 23 juillet 2024, N° [2100513](#))

Également : TA de Nice, 5^e chambre, 23 juillet 2024, n° [2104506](#) ; ; TA de Nice, 5^e chambre, 23 juillet 2024, n° [2104603](#) ; TA de Nice, 5^e chambre, 23 juillet 2024, n° [2104604](#) ; TA de Nice, 5^e chambre, 23 juillet 2024, n° [2104507](#) ; TA de Nice, 5^e chambre, 23 juillet 2024, n° [2103140](#))

« 11. Il ne résulte pas de l'instruction, que la réadmission de l'intéressé vers l'Italie ait été effectivement sollicitée auprès des autorités italiennes. Dès lors, en lui notifiant à M. C. la décision querellée de refus d'entrée, l'autorité administrative a méconnu le champ d'application de la loi et par suite, il y a lieu, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, d'en prononcer l'annulation. » (TA de Nice, 4^e chambre, 26 juin 2024, n° [2100538](#))

« 12. Il ne résulte pas de la décision de refus d'entrée notifiée à l'intéressée le 16 janvier 2023, ni ne ressort des pièces du dossier, que la réadmission de l'intéressée vers l'Italie ait été effectivement sollicitée auprès des autorités italiennes. Dès lors, en lui notifiant la décision querellée de refus d'entrée, l'autorité administrative a méconnu le champ d'application de la loi et par suite, il y a lieu, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, d'en prononcer l'annulation. » (TA de Nice, 4^e chambre, 26 juin 2024, n° [2300444](#))

- **Le TA de Marseille annule une décision de refus d'entrée en tant qu'elles n'étaient pas accompagnées de décisions de remise aux autorités italiennes.**

« 6. D'autre part, il résulte également de la décision précitée du Conseil d'État que l'annulation pour excès de pouvoir de la seconde phrase de l'article L. 332-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile maintient la possibilité, sur le fondement de ces dispositions, de prendre une décision de refus d'entrée à l'égard de l'étranger qui ne satisfait pas aux conditions d'admission sur le territoire lors de vérifications à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, dans le cas où une telle décision est prise en vue de la réadmission de l'intéressé par l'État dont il provient en application d'un accord ou d'un arrangement passé par la France avec cet État existant le 13 janvier 2009.

[...]

8. En l'espèce, la décision de refus d'entrée opposée à M. B n'est pas accompagnée d'une décision de

remise aux autorités italiennes, État membre dont il provenait et est donc, pour ce motif, illégale.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que M. B est fondé à demander l'annulation de la décision par laquelle un fonctionnaire de police lui a refusé l'entrée sur le territoire français. » (TA de Marseille, 24 février 2025, n° 2303107)

- **Le TA de Nice annule une décision de refus d'entrée notifiée dans le cadre d'un réacheminement et non une réadmission en tant qu'elle méconnaît le champ d'application de la loi.**

« 13. D'une part, il résulte de la décision de refus d'entrée notifiée à M. S. à 3h55, que celle-ci a été prise dans le cadre d'un réacheminement (case cochée), notion qui correspond au renvoi de l'intéressé dans son pays d'origine et ne correspond pas à celle de réadmission de l'intéressé par l'Etat membre dont il provient. D'autre part, il ne résulte pas des termes de la seconde décision de refus d'entrée notifiée à M. S. à 22h50, que celle-ci ait été notifiée dans la perspective de sa réadmission en Italie. Il ne ressort pas davantage des pièces du dossier que la réadmission de l'intéressé vers l'Italie ait été effectivement sollicitée auprès des autorités italiennes. Dès lors, en lui notifiant les décisions querellées de refus d'entrée, l'autorité administrative a méconnu le champ d'application de la loi et par suite, il y a lieu, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, d'en prononcer l'annulation. » (TA de Nice, 4^e chambre, 26 juin 2024, n° [2104518](#) et [2104519](#))

« 13. D'une part, il ne résulte pas des termes de la décision de refus d'entrée notifiée à M. E. le 28 juin 2021 à 22h50, que celle-ci ait été notifiée dans la perspective de sa réadmission en Italie. D'autre part, il résulte de la décision de refus d'entrée notifiée à l'intéressé le 29 juin 2021 à 1h30 que celle-ci a été prise dans le cadre d'un réacheminement (case cochée), notion qui correspond au renvoi de l'intéressé dans son pays d'origine et ne correspond pas à celle de réadmission de l'intéressé par l'Etat membre dont il provient. Il ne ressort pas davantage des pièces du dossier que la réadmission de l'intéressé vers l'Italie ait été effectivement sollicitée auprès des autorités italiennes. Dès lors, en lui notifiant les décisions querellées de refus d'entrée, l'autorité administrative a méconnu le champ d'application de la loi et par suite, il y a lieu, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, d'en prononcer l'annulation. » (TA de Nice, 4^e chambre, 26 juin 2024, n° [2104509](#) et [2104510](#))

« 12. Il résulte de la décision de refus d'entrée notifiée à l'intéressé le 28 juin 2021 à 3h55, que celle-ci a été prise dans le cadre d'un réacheminement (case cochée), notion qui correspond au renvoi de l'intéressé dans son pays d'origine et ne correspond pas à celle de réadmission de l'intéressé par l'Etat membre dont il provient. Il ne résulte pas davantage de l'instruction que la réadmission de l'intéressé vers l'Italie ait été effectivement sollicitée auprès des autorités italiennes. Dès lors, en lui notifiant la décision querellée de refus d'entrée, l'autorité administrative a méconnu le champ d'application de la loi et par suite, il y a lieu, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, d'en prononcer l'annulation. » (TA de Nice, 4^e chambre, 26 juin 2024, n° [2104463](#))

C. Les interdictions administratives de territoire (IAT) et refus d'entrée pour « menace à l'ordre public » prises à l'encontre de personnes se rendant à une manifestation

- **Une IAT ne peut être prise à l'encontre d'un ressortissant français.**

« 6. Aux termes de l'article L. 321-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :
« Tout étranger peut, dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire lorsque sa présence en

France constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France. ». Aux termes de l'article L. 222-1 du même code applicable aux ressortissants de l'Union européenne : « L'étranger dont la situation est régie par le présent livre peut, dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet de la décision d'interdiction administrative du territoire prévue à l'article L. 321-1 lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. »

7. Il résulte de ces dispositions qu'une interdiction administrative de territoire ne peut être prise qu'à l'encontre d'un ressortissant étranger. Il est constant que M. G est de nationalité française. Par suite, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a fait une inexacte application des dispositions précitées en prononçant à son encontre une interdiction administrative du territoire français.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés, que M. G est fondée à demander l'annulation de l'arrêté attaqué. » (TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319070/3-1)

- **Des éléments de portée générale relatifs à la participation à une manifestation ne peuvent révéler par eux-mêmes que la présence d'une personne en France constitue du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société et conduire à une interdiction administrative du territoire et un refus d'entrée.**

« 5. Pour établir que le comportement de M. C constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a relevé, d'une part, que la manifestation à laquelle l'intéressé se rendait s'inscrivait dans le cadre d'un contexte d'opposition locale ancienne à l'encontre du projet de construction d'une ligne à grande vitesse reliant Lyon à Turin, en Italie, mais également d'une protestation internationale « pour la défense des montagnes et de l'eau », d'autre part, que cette manifestation avait pour objectif de susciter un mouvement de résistance, notamment par le biais d'actions de blocages et d'occupation des terres, afin d'établir un rapport de force à la croisée d'enjeux écologiques, sociaux et paysans, et enfin, que ce mouvement local était appuyé par le mouvement écologiste radical « Les Soulèvements de la Terre » connu pour considérer la violence comme une nécessité pour faire avancer la cause écologiste. Le ministre a ajouté que ce collectif s'était engagé en mars 2023 auprès du mouvement « Bassines Non Merci » dans le cadre des manifestations ayant eu lieu à Sainte Soline et a mobilisé, à cette occasion, la mouvance antifasciste européenne en particulier italienne qui s'est montrée particulièrement virulente envers les forces de l'ordre présentes, occasionnant de nombreux blessés graves et des dégradations. En outre, il a relevé que M. C était susceptible de se rendre sur le territoire national afin de participer à cette manifestation et d'intégrer un groupe ayant vocation à fomenter une action violente. Toutefois, ces seuls éléments de portée générale et relatifs à la seule manifestation des 17 et 18 juin 2023 en Savoie ne sont pas de nature à révéler par eux-mêmes l'existence, dans le comportement personnel de M. C, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société au sens de l'article L. 222-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par suite, le ministre de l'intérieur a fait une inexacte application des dispositions précitées en prononçant à l'encontre de M. C une interdiction administrative du territoire français. » (TA de Paris, 26 mars 2024, n° 2323794/3-3)

Également : TA de Paris, 26 mars 2024, n° 2323867/3-3 ; TA de Paris, 26 mars 2024, n° 2323897/3-3 ; TA de Paris, 26 mars 2024, n° 2323794 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319057/3-1 ; TA de Paris, 4

juin 2024, n° 2319059/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319058/3-1.

- **Des éléments de portée générale relatifs à la participation à une manifestation ne peuvent révéler par eux-mêmes que la présence d'une personne en France constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, pour un intérêt fondamental de la société et conduire à une interdiction administrative du territoire. Le refus d'entrée pris en conséquence d'une interdiction administrative du territoire antérieure doit être annulé.**

« 5. Pour établir que le comportement de M. C constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a relevé que l'évènement « Pas une bassine de plus » était organisé les 24, 25 et 26 mars 2023 pour protester contre les « méga-bassines », retenues de substitution utilisées notamment dans le cadre de l'agriculture intensive. Le ministre a ajouté que cette manifestation s'inscrivait dans le cadre des actions menées par les collectifs « Bassine Non Merci », appuyés par le mouvement écologiste radical « Les Soulèvements de la Terre » et les agriculteurs de la Confédération Paysanne, dont la dernière édition avait été particulièrement violente, en faisant plusieurs dizaines de blessés parmi les forces de l'ordre et en conduisant à la dégradation de bassines. En outre, il a relevé que M. C. était susceptible de se rendre sur le territoire national afin de participer à cette manifestation et d'intégrer un groupe ayant vocation à fomenter une action violente. **Toutefois, ces éléments de portée générale, relatifs à la seule manifestation des 24, 25 et 26 mars 2023, ne sont pas susceptibles de révéler par eux-mêmes l'existence, dans le comportement personnel de M. C, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société au sens de l'article L. 222-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.** Par suite, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a fait une inexacte application des dispositions précitées en prenant à l'encontre de M. C une interdiction administrative du territoire français.

6. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés, que M. C est fondé à demander l'annulation de l'arrêté attaqué.

[...]

8. L'arrêté du 24 mars 2023 prononçant une interdiction administrative du territoire à l'encontre de M. C étant illégal, la décision du 15 juin 2023 lui refusant l'entrée sur le territoire français doit être annulée par voie de conséquence. » (TA de Nice, 4 juin 2024, n° 2319061/3-1)

- **Des éléments de portée générale relatifs à la participation à une manifestation ne peuvent révéler par eux-mêmes que la présence d'une personne en France constitue une menace à l'ordre public et conduire à un refus d'entrée.**

« 6. Il ressort des termes de la décision contestée qu'elle est fondée sur le motif que la présence en France de M. P est considérée comme représentant un danger pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un ou plusieurs Etats membres de l'Union européenne en raison de ses antécédents judiciaires en Italie. Le ministre de l'intérieur et des outre-mer fait valoir en défense que le requérant a manifesté son intention de participer à la manifestation « Soulèvement de la Terre – Tunnel Lyon », organisée les 17 et 18 juin 2023 en Savoie, contre le projet de construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre la France et l'Italie et qu'il pouvait ainsi constituer ou intégrer un groupe ayant vocation à fomenter une action violente, les manifestations organisées par le collectif « Les Soulèvements de la Terre » ne pouvant être considérées comme pacifiques. Toutefois, alors que les antécédents judiciaires de M. P ne sont établis par aucune pièce du dossier, les éléments

de portée générale, relatifs à la manifestation des 17 et 18 juin 2023 en Savoie et au collectif « les Soulèvements de la Terre », ne sont pas susceptibles de révéler par eux-mêmes que la présence de l'intéressé en France constituait une menace pour l'ordre public à la date de la décision attaquée. Par suite, le directeur départemental de la police aux frontières de la Savoie a fait une inexacte application des dispositions précitées en prenant à l'encontre de M. P une décision de refus d'entrée sur le territoire français.

7. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés, que M. P est fondé à demander l'annulation de la décision lui refusant l'entrée sur le territoire. » (TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319072/3-1)

Également : TA de Paris, 4 juin 2024, n° [2319084](#) ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319074/3-1.

- **Des éléments de portée générale relatifs à la participation à une manifestation ne peuvent révéler par eux-mêmes que la présence d'une personne en France constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, pour un intérêt fondamental de la société et conduire à une interdiction administrative du territoire.**

« 7. Pour établir que le comportement de M. P constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a relevé que l'évènement « Pas une bassine de plus » était organisé les 24,25 et 26 mars 2023, pour protester contre les « méga-bassines », retenues de substitution utilisées notamment dans le cadre de l'agriculture intensive. Le ministre a ajouté que cette manifestation s'inscrivait dans le cadre des actions menées par les collectifs « Bassine Non Merci », appuyés par le mouvement écologiste radical « Les Soulèvements de la Terre » et les agriculteurs de la Confédération Paysanne, dont la dernière édition avait été particulièrement violente, en faisant plusieurs dizaines de blessés parmi les forces de l'ordre et en conduisant à la dégradation de bassines. En outre, il a relevé que M. P était susceptible de se rendre sur le territoire national afin de participer à cette manifestation et d'intégrer un groupe ayant vocation à fomenter une action violente. Toutefois, ces éléments de portée générale, relatifs à la seule manifestation des 24,25 et 26 mars 2023, ne sont pas susceptibles de révéler par eux-mêmes l'existence, dans le comportement personnel de M. P, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société au sens de l'article L. 222-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par suite, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a fait une inexacte application des dispositions précitées en prononçant à l'encontre de M. P une interdiction administrative du territoire français ». » (TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319082/3-1)

« 7. Pour établir que le comportement de Mme P constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a relevé, d'une part, que la manifestation à laquelle l'intéressée se rendait s'inscrivait dans un contexte d'opposition locale ancienne à l'encontre du projet de construction d'une ligne à grande vitesse reliant Lyon à Turin, en Italie, mais également d'une protestation internationale « pour la défense des montagnes et de l'eau », d'autre part, que cette manifestation avait pour objectif d'impulser un mouvement de résistance, notamment par le biais d'actions de blocage et d'occupation des terres, afin d'établir un rapport de force à la croisée d'enjeux écologiques, sociaux et paysans, et enfin, que ce mouvement local était appuyé par le mouvement écologiste radical « Les Soulèvements de la Terre », connu pour considérer la violence comme une nécessité pour faire avancer la cause écologiste. Le ministre a ajouté que ce collectif s'était engagé en mars 2023 auprès du mouvement « Bassines Non Merci » dans le cadre des manifestations ayant eu lieu à Sainte Soline et a mobilisé, à cette occasion,

la mouvance antifasciste européenne, en particulier italienne qui s'est montrée particulièrement virulente envers les forces de l'ordre présentes, occasionnant de nombreux blessés graves et des dégradations. En outre, il a relevé que Mme P était susceptible de se rendre sur le territoire national afin de participer à cette manifestation et d'intégrer un groupe ayant vocation à fomenter une action violente. Toutefois, ces éléments de portée générale, relatifs à la seule manifestation des 17 et 18 juin 2023 en Savoie, ne sont pas susceptibles de révéler par eux-mêmes l'existence, dans le comportement personnel de Mme P, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société au sens de l'article L. 222-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par suite, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a fait une inexacte application des dispositions précitées en prononçant à l'encontre de Mme P une interdiction administrative du territoire français. » (TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319077/3-1)

Également : TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319069/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319080/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319064/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319065/3-1, TA de Paris, 26 mars 2024, n° 2323896/3-3 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319066/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, 2319081/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319067/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319076/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319084/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319078/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319079/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319071/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319083/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319063/3-1 ; TA de Paris, 4 juin 2024, n° 2319065/3-1.

III. Le droit d'asile aux frontières intérieures terrestres

A. Refus d'entrée et demande d'asile

1. Des décisions de refus d'entrée prises en violation du droit d'asile

- **Le fait d'opposer un refus d'entrée à une personne témoignant de sa volonté de déposer une demande d'asile constitue une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile.**

« M. H soutient qu'il a pris le train, le 27 avril 2018, à 13h 29, à Vintimille et a été contrôlé à la gare de Menton-Garavan, qu'il a demandé aux policiers qui ont procédé au contrôle à déposer une demande d'asile, **sa demande verbale ayant été constatée par des passagers du train**, qu'il a ensuite été conduit et maintenu au poste frontière de Menton-Pont Saint Louis près de 3 heures et s'est vu remettre une décision de refus d'entrée, sans la présence d'un interprète, sans avoir bénéficié d'un jour franc, et sans avoir pu faire enregistrer sa demande. Dans ces circonstances, qui ne sont contredites par aucun élément au dossier, ni contestées par le préfet des Alpes-Maritimes, [...] M. H est fondé à soutenir que **le préfet des Alpes-Maritimes a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile. Dès lors, il y lieu d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de faire toutes diligences pour que la demande d'asile de M. H soit enregistrée et qu'il soit procédé à l'examen de sa demande.** » (TA de Nice, 2 mai 2018, n° 1801843)

« M. S, de nationalité gambienne, soutient qu'il a été contrôlé dans la nuit du 3 février 2020 alors qu'il se trouvait sur le territoire français, qu'il a demandé aux policiers qui ont procédé au contrôle à déposer une demande d'asile, qu'il a ensuite été conduit et maintenu au poste frontière de Menton-Pont Saint Louis où il a déclaré une nouvelle fois vouloir déposer une demande d'asile. Si le préfet des Alpes-Maritimes mentionne dans ses écritures que le requérant n'a pas fait part de son intention de déposer une demande d'asile, il n'apporte, toutefois, aucun élément, alors que la décision de refus d'entrée est

peu circonstanciée et ne détaille pas, en tout état de cause, les conditions dans lesquelles le requérant a été entendu et notamment s'il a bénéficié d'un interprète, de nature à contredire les circonstances relatées par M. S. Il n'est pas soutenu, en défense, que l'intéressé aurait présenté une demande d'asile en Italie. Par suite, M. S est **fondé à soutenir que le préfet des Alpes-Maritimes a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile**. Dès lors, il y lieu d'enjoindre au préfet des Alpes Maritimes de faire toutes diligences pour que la demande d'asile de M. S soit enregistrée et qu'il soit procédé à l'examen de sa demande. » (TA de Nice, 7 février 2020, n° 2000571)

« [...] M. X, ressortissant soudanais, a été interpellé [...] et a été immédiatement renvoyé vers l'Italie. Il fait valoir qu'il a demandé aux policiers à déposer une demande d'asile mais que sa demande n'a pas été enregistrée. Si le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir dans ses écritures que le requérant n'a aucunement fait part de son intention de déposer une demande d'asile, il n'apporte, toutefois, aucun élément en ce sens, alors que la décision de refus d'entrée est peu circonstanciée et que les conditions dans lesquelles le requérant a été entendu ne sont pas clairement précisées notamment en l'absence de l'identification de la personne ayant procédé à la traduction en anglais mentionnée dans la décision litigieuse et de tout élément de nature à contredire les circonstances relatées par le requérant alors que **ce dernier produit un témoignage attestant de sa volonté de demander l'asile en France et du fait qu'il parle arabe. Par ailleurs, il n'est ni établi ni même allégué que M. X aurait présenté une demande d'asile en Italie**. Par suite, M. X est fondé à soutenir que la décision en cause a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu en l'espèce de suspendre la décision du 26 février 2020, refusant à M. X l'entrée sur le territoire français et d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de prendre attache avec les autorités italiennes pour que M. X puisse se présenter au poste frontière de Menton, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la présente ordonnance et de procéder à l'enregistrement de sa demande d'asile. » (TA de Nice, 28 février 2020, n° 2000949)

« Il résulte de l'instruction que Mme G, [...] est entrée en France le 14 mai 2020 accompagnée de son enfant âgé de cinq ans et relevant d'une opération chirurgicale. [...] elle a fait l'objet d'une décision de refus d'entrée sur le territoire national et a été réacheminée le même jour vers l'Italie. Mme G a présenté une demande d'asile, lors de son interpellation dans le train le 14 mai 2020. Dès lors, les services de la police aux frontières étaient tenus, [...] d'enregistrer cette demande et d'en saisir le ministre de l'intérieur, sans pouvoir refuser l'entrée sur le territoire à Mme G. et son enfant au motif mentionné sur la décision de refus, au demeurant non signée par la requérante, de l'absence de document d'identité, motif qui, en dépit de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures terrestres de la France, n'est pas opposable à un demandeur d'asile se présentant à la frontière. Le ministre de l'intérieur fait il est vrai valoir en défense que la décision contestée par Mme G. aurait pu également être fondée sur les dispositions [...] qui permettent de s'opposer à l'entrée du territoire de ressortissants d'un pays tiers en cas de menace pour la santé publique, ainsi que sur les dispositions des circulaires du Premier ministre en date des 18 mars, 15 avril et 12 mai 2020 interdisant l'accès au territoire français des ressortissants étrangers de pays non membres de l'Union européenne de l'espace Schengen ou du Royaume-Uni pour limiter la propagation du Covid 19. **Toutefois, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme pouvant faire obstacle, durant cette période, au dépôt des demandes d'asile [...]. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'en refusant l'entrée sur le territoire à Mme G et son enfant, l'autorité administrative a porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, qui constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.** » (CE, section du contentieux, 7^e chambre, 8 juillet 2020, n° 440756)

- **Une note indiquant le souhait de demander l’asile, corroborée à un témoignage écrit d’une personne extérieure, sont des éléments que le juge des référés prend en considération afin de déclarer un refus d’entrée contraire au droit d’asile.**

« Compte tenu des conséquences qu’entraîne un refus d’enregistrement d’une demande d’asile, la condition d’urgence particulière prévue par l’article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie dès lors que M. S soutient qu’il a demandé, en vain, à déposer une demande d’asile et qu’il résulte de l’instruction qu’il a été interpellé, le 6 mars 2020, sur le territoire français et qu’il a fait l’objet, le même jour, d’un refus d’entrée sur le territoire français. Si le préfet des Alpes-Maritimes soutient dans ses écritures que le requérant n’a aucunement fait part de son intention de déposer une demande d’asile, il n’apporte, toutefois, aucun élément probant en ce sens alors que la décision de refus d’entrée est peu circonstanciée et que les conditions dans lesquelles le requérant a été entendu ne sont pas clairement précisées. En outre, le requérant soutient qu’il avait sur lui une note rédigée en français indiquant son souhait de demander l’asile. Cet élément a été corroboré par la production, au cours de l’audience, d’un témoignage manuscrit [...]. Le préfet des Alpes-Maritimes, qui n’était pas représenté le jour de l’audience, ne démontre pas que ce document aurait été établi pour les besoins de la cause, qu’il ferait état d’éléments erronés et qu’il aurait, de ce fait, engagé des poursuites contre son auteur. Ce document constitue donc un élément que le juge des référés, statuant en urgence, doit prendre en considération. Par ailleurs, il n’est ni établi ni même allégué que M. S aurait présenté une demande d’asile en Italie. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que la décision en cause a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d’asile tel qu’il est prévu par les textes en vigueur. Il résulte de ce qui précède qu’il y a lieu, en l’espèce, de suspendre la décision du 6 mars 2020 refusant à M. S l’entrée sur le territoire français et d’enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de prendre attache avec les autorités italiennes pour que l’intéressé puisse se présenter au poste frontière de Menton. » (TA de Nice, 10 mars 2020, n° 2001112)

- **Le fait d’éditer un refus d’entrée à l’encontre d’une personne dont la demande d’asile est en cours de procédure en France, constitue une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d’asile, que la personne soit en cours de procédure devant l’OFPRA ou devant la CNDA.**

« Il résulte de l’instruction que Mme P, ressortissante nigériane, est entrée en France le 29 novembre 2018. Elle a présenté une demande d’asile en France qui a été examinée, le 19 décembre 2019, par l’Office français de protection des réfugiés et apatrides qui doit rendre prochainement sa décision. Mme P a été contrôlée, le 23 janvier 2020, par la police de l’air et des frontières alors qu’elle revenait en France. Une décision portant refus d’entrée sur le territoire français lui a été notifiée le même jour. Il résulte [...] qu’il y a lieu d’enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de faire toutes diligences pour assurer la poursuite de la demande d’asile en France présentée par Mme P dès notification de la présente ordonnance. » (TA de Nice, 31 janvier 2020, n° 200046)

« Il est constant que M. X, qui a présenté une première demande d’asile en France, bénéficie d’une attestation de demandeur d’asile délivrée par le préfet de Seine et Marne, valable [...]. Il n’est pas contesté que cette demande d’asile fait actuellement l’objet d’un examen par l’OFPRA en procédure normale. M. X a été interpellé le 22 février 2020, par la police de l’air et des frontières dans un train en provenance d’Italie et a fait l’objet d’une décision du même jour lui refusant l’entrée sur le territoire français. Toutefois, il résulte des dispositions précitées de l’article L. 743-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile que M. X bénéficie en sa qualité de demandeur d’asile du droit de se maintenir sur le territoire français pendant toute la durée de la procédure d’examen de sa demande d’asile. En conséquence, le préfet des Alpes-Maritimes, [...] ne peut utilement faire valoir que si ce dernier déposait une demande d’asile en Italie, cette demande serait traitée dans le cadre de la

procédure Dublin et que l'Italie respecte l'article 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Dans ces conditions, le refus d'entrée en France qui a été opposé à M. X place ce dernier dans une situation d'urgence au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative et porte, en lui-même, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile. » (TA de Nice, 27 février 2020, n° 2000938)

« M. N soutient, [...] que, ressortissant nigérian, il a présenté une demande d'asile en France et que sa demande a été examinée, le 20 janvier 2020, par la Cour nationale du droit d'asile. Il bénéficie, dès lors, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, du droit de se maintenir sur le territoire français jusqu'à la fin de la procédure d'examen de sa demande d'asile. Dans ces conditions, le refus d'entrée en France qui a été opposé à M. N et sa remise aux autorités italiennes créent, pour celui-ci, une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative et portent, en eux-mêmes, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile. Il y a lieu d'enjoindre au préfet des Alpes Maritimes de faire toutes diligences pour assurer la poursuite de la demande d'asile en France présentée par M. N dès notification de la présente ordonnance. » (TA de Nice, 23 janvier 2020, n° 2000288 et n° 2000289)

- **La notification d'un refus d'entrée à une personne bénéficiant d'une attestation de demande d'asile en cours de validité porte atteinte à son droit d'asile, même si ladite attestation n'a pas été portée à la connaissance de l'administration avant qu'elle se prononce.**

« 8. Si la légalité d'une décision s'apprécie à la date à laquelle elle a été prise, il appartient au juge de tenir compte des justifications apportées devant lui, dès lors qu'elles attestent de faits antérieurs à la décision critiquée, même si ces éléments n'ont pas été portés à la connaissance de l'administration avant qu'elle se prononce. Ainsi, quand bien même la décision attaquée fait mention de ce que le requérant « n'est pas détenteur de documents de voyage valables », le ministre soutenant s'être fondé sur les déclarations du requérant, il ressort des pièces du dossier qu'à la date de la décision attaquée, le requérant bénéficiait d'une autorisation de se maintenir sur le territoire français en vertu d'une attestation de demande d'asile en cours de validité. Le ministre de l'Intérieur n'établit ni même n'allègue que ce droit au séjour aurait cessé à la date de la décision attaquée. Il s'ensuit qu'en prenant à l'encontre du requérant une décision de refus d'entrée sur le territoire français, l'administration a porté atteinte à son droit à l'asile. » (TA de Nice, 8 août 2024, n° [2100610](#))

- **Une personne en procédure Dublin a le droit de se maintenir sur le territoire français le temps de la procédure et ne peut se voir opposer un refus d'entrée.**

« [...] le requérant a, en qualité de demandeur d'asile dans le cadre de la « procédure Dublin », le droit de se maintenir sur le territoire français pendant toute la durée de cette procédure. Dans ces conditions, le refus d'entrée en France qui a été opposé à M. W et sa remise aux autorités italiennes créent, pour celui-ci, une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative et portent, en eux-mêmes, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile. » (TA de Nice, 19 juillet 2019, n° 1903363)

- **Dans le cas où le préfet n'aurait pas mis en œuvre la procédure de réadmission Dublin, ce dernier doit enregistrer la demande d'asile.**

« Mme X et M. X, de nationalité Erythréenne, soutiennent être entrés une première fois illégalement sur le territoire français, après avoir tenté de demander l'asile avec l'aide d'une association se trouvant à

Breil-sur-Roya puis avoir été reconduits de force en Italie par les services de la police aux frontières. Prétendant, sans toutefois l'établir, être de retour clandestinement sur le territoire, ils demandent à ce qu'il soit enjoint au préfet de leur délivrer un récépissé d'enregistrement de leur demande d'asile. Pour sa part, le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir que les intéressés sont réadmissibles en Italie après consultation du fichier Eurodac [...]. Il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que le préfet des Alpes-Maritimes a mis en œuvre une procédure de réadmission en Italie [...]. En refusant de délivrer aux intéressés un dossier permettant l'enregistrement de leur demande d'asile, le préfet des Alpes-Maritimes a porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile. Par ailleurs, la situation irrégulière des demandeurs qui sont sans ressources avec un enfant, hébergés clandestinement par une association est constitutive d'une urgence [...]. **Il y a lieu d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes d'enregistrer la demande d'asile.** » (TA de Nice, 31 mars 2017, n° 1701211)

2. Violation du droit d'asile et condition d'urgence

- **L'urgence n'est pas caractérisée** dès lors que la requérante est en mesure de déposer une demande d'asile en Italie.

« Toutefois, il résulte de l'instruction que Mme G se trouve avec son enfant sur le territoire italien [...]. Il lui est loisible de déposer une demande d'asile dans ce pays, État partie à la convention de Schengen et où elle bénéficie des mêmes protections du droit d'asile qu'en France. Elle ne soutient au demeurant pas qu'elle serait dans l'impossibilité de présenter une demande d'asile aux autorités italiennes et de faire valoir auprès d'elles les craintes qu'elle éprouverait en cas de retour en République centrafricaine. **La circonstance qu'elle serait dans une situation de grande précarité sur le territoire italien, sans prise en charge ni protection, en raison de la fermeture du camp de la Croix-Rouge susceptible d'accueillir des personnes en détresse, est à cet égard sans incidence. Mme G n'est dès lors pas fondée à soutenir qu'une situation d'urgence caractérisée** justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai imposerait d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes, en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de l'autoriser à entrer sur le territoire français avec son enfant pour y faire enregistrer sa demande d'asile et de saisir le ministre de l'intérieur pour qu'il examine cette demande. » (CE, section du contentieux, 7^e chambre, 8 juillet 2020, n° 440756)

Depuis cette décision du Conseil d'État de juillet 2020, de nombreux référés liberté déposés devant le tribunal administratif de Nice ont été rejetés pour défaut d'urgence, dans le cadre de recours initiés par des personnes en demande d'asile mais aussi pour des mineurs isolés en demande d'asile ayant été refoulées illégalement en Italie.
--

B. L'application des procédures asile « territoire » aux frontières intérieures terrestres

- **Le droit d'asile tel qu'il s'applique sur l'ensemble du territoire français s'applique aux frontières intérieures.**

« 13. [...] Enfin, dans le cas où l'intéressé souhaite présenter une demande d'asile, les conditions d'enregistrement et d'examen de cette demande, qu'ils relèvent de la compétence de la France ou d'un autre Etat, sont fixées par les dispositions du livre V du même code. » (CE, section du contentieux, 2^e et 7^e chambres réunies, 2 février 2024, n° 450285)

C. Annulation d'OQTF notifiées à la frontière pour non enregistrement de la demande d'asile

- **Le préfet est tenu d'examiner une demande d'admission provisoire au séjour au titre de l'asile avant l'édition d'une mesure d'éloignement. La charge de la preuve et notamment la production des procès-verbaux d'audition lui incombe.**

« 7. Les dispositions susmentionnées ont pour effet d'obliger l'autorité de police à transmettre au préfet, et le préfet à enregistrer, une demande d'admission au séjour au titre de l'asile formulée par un étranger à l'occasion de son interpellation. En conséquence, elles font légalement obstacle à ce que l'autorité préfectorale fasse usage des pouvoirs que lui confèrent les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière avant qu'il n'ait été statué sur cette demande d'admission au séjour au titre de l'asile. Ce n'est que dans le cas où la demande d'admission au séjour a été préalablement rejetée sur le fondement des b et c du 2° de l'article L. 542-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que cette autorité peut, le cas échéant, sans attendre que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ait statué, prononcer une obligation de quitter le territoire à l'encontre de l'étranger.

8. Le requérant soutient avoir clairement manifesté, à l'occasion de son interpellation, son intention de solliciter l'asile en France. En l'absence de production du procès-verbal d'audition, le préfet des Hautes-Alpes, qui n'a pas produit de mémoire en défense et n'était pas présent à l'audience, doit être regardé comme ayant été valablement saisi d'une demande d'admission provisoire au séjour au titre de l'asile préalablement à l'édition de l'arrêté du 10 janvier 2024 attaqué. Dès lors, le préfet était tenu d'examiner cette demande d'admission au titre de l'asile, avant l'édition de la mesure d'éloignement litigieuse. Or, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il aurait enregistré et examiné cette demande avant de prononcer la mesure litigieuse. Dans ces conditions, le préfet des Hautes-Alpes ne pouvait légalement prendre à l'encontre de M. G une décision l'obligeant à quitter le territoire français. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, M. G est fondé à soutenir que le préfet a méconnu les dispositions citées aux points 5 et 6 et à obtenir, pour ce motif, l'annulation de la décision portant obligation de quitter le territoire français. L'illégalité de cette décision prive de base légale les autres décisions contenues dans l'arrêté portant refus de délai de départ volontaire, fixant le pays de renvoi et interdisant de retourner sur le territoire national lesquelles doivent donc être également annulées. » (TA de Marseille, 21 février 2024, n° [2400285](#))

« 4. Les dispositions précitées ont pour effet d'obliger l'autorité de police à transmettre au préfet, et ce dernier à enregistrer, une demande d'admission au séjour lorsqu'un étranger, à l'occasion de son interpellation, formule une première demande d'asile. Hors les cas d'un ressortissant étranger formulant sa demande d'asile à la frontière ou en rétention, et hors les cas prévus aux c) et d) du 2° de l'article L. 542-2 précité, le préfet saisi d'une première demande d'asile est ainsi tenu de délivrer au demandeur l'attestation mentionnée à l'article L. 521-7. Ces dispositions font donc nécessairement obstacle à ce que l'autorité administrative prenne une mesure d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant étranger qui, avant le prononcé d'une telle mesure, a clairement exprimé le souhait de former une demande d'asile devant les services de police lors de son interpellation, même s'il ne s'est pas volontairement présenté devant eux, et sans égard au caractère éventuellement dilatoire d'une telle demande. » (TA de Marseille, 8 août 2024, n° [2406691](#))

IV. Les droits des enfants mis à mal aux frontières intérieures terrestres

A. Les garanties particulières encadrant le refus d'entrée à l'encontre d'un enfant

Selon l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

Selon l'article L. 343-2 du CESEDA : « Lorsqu'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal n'est pas autorisé à entrer en France, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc. »

L'article L. 332-2 du CESEDA mentionne également qu'une : « attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs accompagnés ou non d'un adulte. »

- **L'intérêt supérieur des enfants doit primer dans toutes les décisions les concernant.**

« La décision portant refus d'entrée en France d'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal et la décision de renvoi de ce dernier dans le pays de l'Union européenne dans lequel il a transité doivent être entourées des garanties particulières qu'appelle l'attention primordiale qui doit être accordée à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant. » (TA de Nice, 22 janvier 2018, n° 1800195)

- **Le doute doit profiter aux personnes mineures isolées.**

« M. D, ressortissant soudanais soutenant être mineur, a été interpellé par les services de police le 15 février 2018 à 14 H 25 lors d'un contrôle effectué dans un train en provenance de l'Italie entrant en gare de Menton-Garavan. Il s'est vu remettre à 14 H 30 une décision de refus d'entrée en France, a été mis le même jour dans un train en direction de Vintimille (Italie). Il n'est pas établi qu'il aurait été contrôlé à ce jour en Italie et que les autorités de ce pays l'auraient pris en charge administrativement. Il est actuellement livré à lui-même et se trouve dans une situation de grande précarité juridique et matérielle. La condition d'urgence est donc remplie en l'espèce. Si l'administration a fait valoir, le jour de l'audience, que M. D n'établissait nullement qu'il était effectivement mineur, il est constant que l'âge allégué apparaît vraisemblable dès lors que le conseil du requérant a soutenu lors des débats, sans être utilement contredit, que les passagers interpellés dont le physique laisse supposer qu'ils sont mineurs, ou se déclarants mineurs, sont conduits au poste frontière au Pont Saint-Louis et sont ensuite ramenés à la gare de Menton-Garavan pour être placés dans le train express régional suivant à destination de Vintimille alors que, pour leur part, les majeurs sont transférés en fourgon dans les services de la police aux frontières, se voient notifier des décisions de refus d'entrée à leur sortie de la fourgonnette et traversent ensuite la frontière à pied. **Le doute qui subsiste doit donc profiter à l'intéressé.** [...] **Il suit de là que la décision de refus d'entrée en France en litige est entachée d'une illégalité manifeste qui a porté, et continue de porter gravement atteinte à l'intérêt de M. D.** Il y a lieu, en l'espèce, pour le juge des référés de suspendre la décision du 15 février 2018 refusant l'entrée sur le territoire français de M. D et décidant son réacheminement vers l'Italie. » (TA de Nice, 23 février 2018, n° 1800699)

« Il résulte de l'instruction et notamment de la décision de refus d'entrée en France du 2 février 2020 que M. H, ressortissant marocain, a été interpellé le même jour, dans le train, en provenance d'Italie, vers 19 h 30, à hauteur de Menton. Si cette décision mentionne que M. H est « ... né le 16/12/2000 au Maroc... », ce dernier soutient qu'il a indiqué être né en 2003. Si le préfet des Alpes-Maritimes indique

que les fonctionnaires réalisent un examen individuel et approfondi des situations, il n'apporte, toutefois, **aucun élément, alors que la décision de refus d'entrée est peu circonstanciée et ne détaille pas, en tout état de cause, les conditions dans lesquelles le requérant a été entendu, permettant de lever le doute qui subsiste sur l'âge du requérant et qui doit donc profiter à l'intéressé.** Il n'est, en l'espèce, ni établi ni même allégué par le préfet des Alpes-Maritimes que le procureur de la République aurait été immédiatement avisé pour qu'il désigne un administrateur ad hoc ni que le président du Conseil départemental aurait été immédiatement informé afin de lui permettre d'évaluer la situation du requérant. L'autorité administrative ne s'est pas davantage préoccupée des conditions dans lesquelles le requérant serait pris en charge en Italie. [...] Il y a lieu, en l'espèce, pour le juge des référés de suspendre la décision du 2 février 2020 refusant l'entrée sur le territoire français de M. H d'une part et d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de prendre attache avec les autorités italiennes pour que M. H se voit remettre un sauf-conduit lui permettant de se présenter au poste frontière de Menton, de saisir immédiatement, dès que cette présentation sera effective, le procureur de la République pour qu'il désigne un administrateur ad hoc, de délivrer ensuite à M. H dans une langue qu'il comprend une information complète sur ses droits et obligations en matière d'asile et d'informer également le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes afin de lui permettre d'évaluer la situation du requérant, d'autre part. » (TA de Nice, 7 février 2020, n° 2000570)

- **Dès lors que l'administration n'a pas accompli les diligences nécessaires avant de décider de l'éloignement forcé d'une personne mineure, le refus d'entrée doit être suspendu** et un sauf-conduit doit lui être délivré.

« [...] la condition d'urgence est en l'espèce remplie dès lors que le jeune M. H, étranger mineur, dont il n'est pas établi qu'il aurait été contrôlé à ce jour en Italie et donc pris en charge administrativement, est actuellement livré à lui-même et se trouve dans une situation de grande précarité juridique et matérielle. [...] le jeune M. H, âgé de douze ans [...] a été invité à rejoindre aussitôt l'Italie sans, d'ailleurs, que le délai d'un jour franc prévu par les dispositions de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile soit respecté, étant souligné que le fait que soit apposée une croix dans la case « je veux repartir le plus rapidement possible » qui figure sur la décision de refus d'entrée ne saurait avoir une quelconque valeur probante s'agissant d'un mineur de douze ans non accompagné d'un représentant légal qui, de surcroît, ne parle que la langue tigrigna. Il n'est, en l'espèce, ni établi, ni même allégué par le préfet des Alpes-Maritimes [...] que le procureur de la République a été immédiatement avisé pour qu'il désigne un administrateur ad hoc et que le président du Conseil Départemental a été immédiatement informé afin de lui permettre d'évaluer la situation du mineur. **L'autorité administrative ne s'est pas davantage préoccupée des conditions dans lesquelles l'enfant mineur serait pris en charge à Vintimille, ville à destination de laquelle il allait être éloigné. En agissant de la sorte, l'administration n'a pas accompli les diligences nécessaires pour réunir les informations qu'elle devait, dans le cas d'un mineur, s'efforcer, dans la mesure du possible, de collecter avant de procéder à son éloignement forcé. Il suit de là que la décision de refus d'entrée en France en litige est entachée d'une illégalité manifeste qui a porté, et [continue] de porter gravement atteinte à l'intérêt du jeune M. H.** Dans ces conditions, il y a lieu [...] d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de prendre attache avec les autorités italiennes pour que M. H se voit remettre sous trois jours un sauf-conduit lui permettant de se présenter au poste frontière de Menton Saint-Louis, de saisir immédiatement, dès que cette présentation sera effective, le procureur de la République pour qu'il désigne un administrateur ad hoc, de délivrer ensuite au jeune M. H. dans une langue qu'il comprend une information complète sur ses droits et obligations en matière d'asile et d'informer, également, le président du Conseil départemental afin de lui permettre d'évaluer la situation de M. M. H. » (TA de Nice, 22 janvier 2018, n° 1800195)

« Il résulte de l’instruction et notamment de la décision de refus d’entrée en France du 2 février 2020 que M. H, ressortissant marocain, a été interpellé le même jour, dans le train, en provenance d’Italie, vers 19 h 30, à hauteur de Menton. Si cette décision mentionne que M. H est « ... né le 16/12/2000 au Maroc... », ce dernier soutient qu’il a indiqué être né en 2003. [...] Il n’est, en l’espèce, ni établi ni même allégué par le préfet des Alpes-Maritimes que le procureur de la République aurait été immédiatement avisé pour qu’il désigne un administrateur ad hoc ni que le président du Conseil départemental aurait été immédiatement informé afin de lui permettre d’évaluer la situation du requérant. L’autorité administrative ne s’est pas davantage préoccupée des conditions dans lesquelles le requérant serait pris en charge en Italie. **En agissant de la sorte, l’administration n’a pas accompli les diligences nécessaires pour réunir les informations qu’elle devait, dans le cas d’un mineur, s’efforcer, dans la mesure du possible, de collecter avant de procéder à son éloignement forcé. Il suit de là que la décision de refus d’entrée en France en litige est entachée d’une illégalité manifeste qui a porté et continue de porter gravement atteinte à l’intérêt de M. H.** Il y a lieu, en l’espèce, pour le juge des référés de suspendre la décision du 2 février 2020 refusant l’entrée sur le territoire français de M. H d’une part et d’enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de prendre attache avec les autorités italiennes pour que M. H se voit remettre un saufconduit lui permettant de se présenter au poste frontière de Menton, de saisir immédiatement, dès que cette présentation sera effective, le procureur de la République pour qu’il désigne un administrateur ad hoc, de délivrer ensuite à M. H dans une langue qu’il comprend une information complète sur ses droits et obligations en matière d’asile et d’informer également le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes afin de lui permettre d’évaluer la situation du requérant, d’autre part. » (TA de Nice, 7 février 2020, n° 2000570)

- **Un refus d’entrée prononcé sans que le procureur de la République n’ait été avisé afin de désigner un administrateur ad hoc ne peut pas être justifié.**

« La décision portant refus d’entrée en France d’un étranger mineur non accompagné d’un représentant légal et la décision de renvoi de ce dernier dans le pays de l’Union européenne dans lequel il a transité doivent être entourées des garanties particulières qu’appelle l’attention primordiale qui doit être accordée à l’intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant, en vertu de l’article 3 de la convention internationale relative aux droits de l’enfant du 26 janvier 1990. Doit également être assuré le respect effectif des droits et libertés fondamentaux de l’enfant mineur. Au nombre des exigences permettant d’en garantir l’effectivité figure, notamment, l’obligation posée par l’article L. 213-2 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, pour l’autorité administrative, de ne pas rapatrier un étranger mineur non accompagné d’un représentant légal avant l’expiration du délai d’un jour franc. Ainsi qu’il a été dit au point 7, M. S, qui déclare être mineur, a été contrôlé en France le 6 octobre 2019 à 6 h 38 et s’est vu notifier une décision de refus d’entrée sur le territoire. Il a été reconduit le jour même à la frontière italienne. Le délai d’un jour franc prévu par les dispositions précitées de l’article L. 213-2 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile n’a donc pas été respecté. **Il n’est, en l’espèce, ni établi ni même allégué par le préfet des Alpes-Maritimes que le procureur de la République aurait été immédiatement avisé pour qu’il désigne un administrateur ad hoc ni que le président du Conseil Départemental aurait été immédiatement informé afin de lui permettre d’évaluer la situation du requérant.** L’autorité administrative ne s’est pas davantage préoccupée des conditions dans lesquelles l’enfant mineur serait pris en charge en Italie. En agissant de la sorte, l’administration n’a pas accompli les diligences nécessaires pour réunir les informations qu’elle devait, dans le cas d’un mineur, s’efforcer, dans la mesure du possible, de collecter avant de procéder à son éloignement forcé. Il suit de là que la décision de refus d’entrée en France en litige est entachée d’une illégalité manifeste qui a porté, et continue de porter gravement atteinte à l’intérêt de M. S. Il appartient au juge des référés, lorsque seule une mesure non provisoire est de nature à venir à bout d’une atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale, d’enjoindre à l’auteur de l’atteinte de prendre toute disposition de nature à

sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale en cause. Il y a lieu, en l'espèce, pour le juge des référés de suspendre la décision du 6 octobre 2018 refusant l'entrée sur le territoire français de M. S d'une part, et d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de prendre attache avec les autorités italiennes pour que M. S se voit remettre un sauf-conduit lui permettant de se présenter au poste frontière de Menton, de saisir immédiatement, dès que cette présentation sera effective, le procureur de la République pour qu'il désigne un administrateur ad hoc, de délivrer ensuite à M. S dans une langue qu'il comprend une information complète sur ses droits et obligations en matière d'asile et d'informer également le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes afin de lui permettre d'évaluer la situation du requérant, d'autre part. » (TA de Nice, 18 octobre 2019, n° 1904929)

« La décision de refus d'entrée sur le territoire français, datée du 27 juin 2021, à 11 h15, mentionne que M. X est né le 15 février 1987 (34 ans). Toutefois, le requérant produit un acte de naissance de l'officier d'état civil de Naneah daté du 26 décembre 2008 mentionnant qu'il est né le 3 juillet 2008, ce qui correspond à sa photographie versée au dossier. Le préfet des Alpes-Maritimes ne conteste pas sérieusement, dans ses écritures, la qualité de mineur de M. X alors qu'il indique lui-même que ce dernier « ...est d'ores et déjà pris en charge à ce titre par les services sociaux italiens... ». **Dès lors, les services de police étaient tenus, [...] d'aviser immédiatement le procureur de la République du refus d'entrée en France opposé à M. X afin que soit désigné un administrateur ad hoc. La décision de refus d'entrée sur le territoire opposée au requérant, établie concomitamment à son interpellation ainsi que cela ressort de la fiche de mise disposition, sans que le procureur de la République n'ait été avisé de la situation, ne peut donc pas être justifiée.** » (TA de Nice, 28 juin 2021, n° 2103447)

B. La situation des enfants isolés souhaitant demander l'asile

- **Un refus d'entrée prononcé à l'encontre d'un mineur sans désignation d'un administrateur ad hoc et sans que sa demande d'asile ne soit enregistrée, doit être suspendu.**

« L'intéressé soutient, sans être contredit, qu'il a été interrogé en anglais alors qu'il ne parle que l'arabe et que contrairement à ce qui est mentionné dans la décision litigieuse, il n'est pas né le 5 mars 2001 mais le 5 mars 2002, de sorte qu'il est mineur. Il n'est pas établi au dossier que la situation du requérant aurait fait l'objet d'une vérification lors de son interpellation ni qu'il aurait été mis en mesure de comprendre la décision en cause et de faire valoir des observations. Dans ces conditions, et en l'absence de contestation en défense des dires du requérant, le doute doit profiter à [l'intéressé]. Il fait valoir, sans être contredit, que sa demande d'asile n'a pas été enregistrée en l'absence d'interprète. Il n'est pas établi qu'il aurait été pris en charge par les autorités italiennes et qu'il aurait déposé une demande d'asile dans ce pays. Il n'est pas contesté que l'intéressé, jeune mineur, se retrouve ainsi seul en Italie et dans une situation de grande précarité juridique et matérielle. La condition d'urgence est donc remplie en l'espèce. **Il n'est pas contesté [...] qu'un mandataire ad hoc n'a pas été désigné pour l'assister conformément aux dispositions de l'article L. 221-5 du même code et que sa demande d'asile n'a pas été enregistrée.** Par suite, la décision refusant à M. X l'entrée sur le territoire français méconnaît les stipulations de l'article 3 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant et porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu en l'espèce de suspendre la décision du 26 février 2020, refusant l'entrée sur le territoire français de M. X, et d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de prendre attache avec les autorités italiennes pour que M. X puisse se présenter au poste frontière de Menton, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la présente ordonnance, d'aviser sans délai le procureur de la République afin que soit désigné un mandataire ad

hoc, de procéder à l'enregistrement de sa demande d'asile et d'informer le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes de la situation de l'intéressé. » (TA de Nice, 28 février 2020, n° 2000948)

- **Une personne mineure isolée souhaitant demander l'asile ne peut se voir notifier un refus d'entrée sur le territoire français au motif qu'il n'est pas en mesure de présenter un document d'identité.**

« M. A a présenté une demande d'asile, lors de son interpellation le 10 juillet 2020. Dès lors, les services de la police aux frontières étaient tenus [...] d'enregistrer cette demande et d'en saisir le ministre de l'intérieur, sans pouvoir refuser l'entrée sur le territoire au requérant au motif mentionné sur la décision de refus, de **l'absence de document d'identité, motif qui, en dépit de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures terrestres de la France, n'est pas opposable à un demandeur d'asile se présentant à la frontière.** Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, qu'en refusant l'entrée sur le territoire à M. A, l'autorité administrative a porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile. » (TA de Nice, 16 juillet 2020, n° 2002672)

C. Obligation de quitter le territoire français, interdiction de retour sur le territoire français et « appréciation » de minorité

Par un protocole du 31 décembre 2019 signé entre le préfet des Alpes-Maritimes, le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes, le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nice et le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse, a été décrit un ensemble de procédures pour la prise en charge des personnes mineures non accompagnées. Si le protocole en lui-même rappelle les textes et pratiques en vigueur en ce qui concerne la phase d'accueil provisoire d'urgence d'une personne mineure isolée étrangère, un avenant n°1 audit protocole du 31 décembre 2019, signé le 16 mars 2021 par les mêmes autorités ainsi que par le directeur départemental de la police aux frontières des Alpes-Maritimes, a prévu une procédure spécifique à la frontière dite « d'appréciation » de minorité par un simple accord conventionnel. Un avenant n° 3 signé le 13 mars 2023 a renouvelé ce protocole expérimental dit « d'appréciation » de la minorité pour une année et en a prévu la tacite reconduction. Des personnes mineures isolées faisant l'objet de cette procédure « d'appréciation » de minorité et étant par la suite considérées comme majeures font régulièrement l'objet d'une obligation de quitter le territoire français assortie d'une interdiction de retour sur le territoire français.

L'article L. 611-3 du CESEDA prévoit que :

« Ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français : / 1° L'étranger mineur de dix-huit ans ; / (...) »

L'article L. 612-6 du CESEDA prévoit que :

« Lorsqu'aucun délai de départ volontaire n'a été accordé à l'étranger, l'autorité administrative assortit la décision portant obligation de quitter le territoire français d'une interdiction de retour sur le territoire français. »

L'interdiction de retour sur le territoire français étant une décision accompagnant la décision d'obligation de quitter le territoire français, un mineur isolé ne peut en faire l'objet.

1. La contestation de la légalité du protocole et ses avenants

- **Le tribunal administratif de Nice rejette pour défaut d'urgence le référé liberté déposé par les associations pour mettre fin à l'application du protocole du 31 décembre 2019 et son avenant.**

« 4. L'Anafé et autres soutiennent que la condition relative à l'urgence est, en l'espèce, remplie dès lors que des mineurs non accompagnés étrangers, interpellés dans les Alpes-Maritimes, continuent de faire l'objet de la procédure prévue par l'avenant n° 1 signé le 16 mars 2021 en lieu et place de la prise en charge par le département des Alpes-Maritimes dans les conditions prévues par les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles. Toutefois, les requérants ne justifient pas de la nécessité pour le juge des référés de statuer dans le délai contraint de quarante-huit heures dès lors, d'une part, que le tribunal administratif s'est déjà prononcé sur ce dispositif expérimental dit « d'appréciation de minorité » (cf. TA de Nice, n° 2300340), d'autre part, que ce dispositif, à le supposer encore mis en oeuvre, date de plus de trois ans et, enfin, qu'aucune application précise et concrète concernant un jeune étranger non accompagné se déclarant mineur n'est établie dans le cadre de la présente instance. » (TA de Nice, juge des référés, 25 mars 2024, n° 2401565)

- **Le tribunal administratif de Nice rejette le référé suspension déposé par les associations pour suspendre l'application du protocole du 31 décembre 2019 et ses avenants, le doute sérieux quant à la légalité de la décision n'étant pas remplie,**

« 7. Les moyens invoqués par l'ANAFE et autres à l'appui de leur demande de suspension et tirés de ce que le protocole d'accord et les avenants n° 1 et n° 3 sont maintenus en vigueur en violation de l'article R. 312-7 du code des relations entre le public et l'administration, qu'ils n'ont été prévus que dans le cadre de l'application de la procédure de non-admission qui est sans application en l'espèce et que, en ce qui concerne les demandes de titre de séjour déposées par les jeunes majeurs, le protocole d'accord signé le 31 décembre 2019 fixe des conditions de délai et de composition du dossier plus restrictives que celles qui sont prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne paraissent pas, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées. Il en va de même du moyen tiré de ce que l'avenant n° 1 méconnaît les stipulations des articles 3,8,12 et 20 de la convention internationale des droits de l'enfant et les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles dès lors, notamment, que le dispositif qu'il prévoit s'inscrit dans le cadre de l'exercice propre de la compétence de l'Etat relative au contrôle aux frontières intérieures résultant des dispositions du code frontières Schengen citées au point 5. L'une des conditions posées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'étant pas remplie, la demande présentée par l'ANAFE et autres doit donc être rejetée. Par voie de conséquence, doivent être rejetées ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative. » (TA de Nice, 18 décembre 2024, n° 2406565-4)

2. L'annulation des procédures individuelles d'OQTF et IRTF notifiées à des enfants isolés

- **Un acte d'état civil et un certificat de nationalité dont la valeur probante n'est pas utilement remise en cause par l'administration doivent être considérés comme authentiques.**

« 5. M. F. soutient qu'il est né le 16 septembre 2006 à Man (Côte d'Ivoire) de sorte qu'à la date de

l'arrêté en cause, soit le 18 avril 2023, il était mineur et ne pouvait faire l'objet d'une mesure d'éloignement conformément aux dispositions précitées du 1° de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il produit à l'appui de ses dires, une copie intégrale d'acte de naissance de la République de Côte-d'Ivoire du 16 mars 2023 et un certificat de nationalité ivoirienne du 16 mars 2023 également, du tribunal de première instance de Man de la République de Côte-d'Ivoire, dont il résulte que M. F. est né le 16 septembre 2006 à Man de F. L. et de K. F. L'ensemble des documents produits comporte soit le nom et la signature de l'officier d'état civil, soit le nom et la signature du président du tribunal.

*6. Le préfet des Alpes-Maritimes n'a pas défendu dans la présente instance et n'a par ailleurs pas même produit l'arrêté attaqué en dépit de la mesure d'instruction qui lui a été adressée, alors qu'il y était pourtant tenu en application des dispositions de l'article R. 776-18 du code de justice administrative. **Dans ces circonstances, la valeur probante de l'acte d'état civil et du certificat de nationalité établis à l'étranger et produits par M. F. n'est pas utilement remise en cause par l'administration et ils doivent donc être considérés comme authentiques.** Par suite, M. F. est fondé à se prévaloir des dispositions précitées du 1° de l'article L. 511-4, devenu depuis le 1er mai 2021, le 1° de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dès lors qu'il était mineur à la date de la décision attaquée. » (TA de Nice, 25 août 2023, n° 2301919)*

- **Absence de justification de procéder à une « appréciation » de minorité en présence d'un acte d'état civil dont la valeur probante n'est pas utilement remise en cause par l'administration.**

*« 7. Mme B. soutient qu'elle ne peut pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement en raison de sa minorité. Elle verse aux débats un certificat de nationalité ivoirienne dressé par le tribunal de première instance de Divo, en Côte-d'Ivoire, le 25 novembre 2022, ainsi qu'un extrait du registre des actes de l'état civil délivré à Divo en novembre 2022. Ces deux documents indiquent que l'intéressée est née le 30 septembre 2007, de sorte qu'elle était âgée de quinze ans à la date de la décision attaquée. Pour remettre en cause la minorité de Mme B., le préfet des Alpes-Maritimes s'est fondé sur les conclusions de l'évaluation réalisée par les services du département des Alpes-Maritimes. **Cette évaluation n'est pas produite par le préfet et la décision attaquée n'indique pas précisément les éléments ayant conduit les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes à porter une telle appréciation. Par ailleurs, le préfet des Alpes-Maritimes, qui n'a produit aucune observation en défense, ne soutient ni même n'allègue que les documents produits aux débats par Mme B. seraient irréguliers, falsifiés ou inexacts et seraient, par suite, dépourvus de force probante.** Ainsi, le préfet n'a pas renversé la présomption d'authenticité des actes produits par Mme B. pour justifier de sa minorité. Dès lors, l'intéressée est fondée à se prévaloir des dispositions précitées du 1° de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » (TA de Nice, 3 février 2023, n° 2205928)*

- **La minorité est présumée en présence d'un extrait du registre d'état civil.**

« 6. En l'espèce, M. S. produit à l'instance copie d'un extrait du registre d'état civil de la commune de Dixxin, Conakry, fixant sa date de naissance au 5 mars 2006. Le préfet, qui n'a pas produit de mémoire en défense et n'était pas présent à l'audience, ne conteste pas l'authenticité de ce document. Par ailleurs, il ressort des termes de la décision en litige que M. S. aurait fait l'objet, ainsi que le prévoit l'article R.221-11 du code de l'action sociale et des familles, d'une évaluation sociale et de minorité par les services du département des Alpes-Maritimes, concluant à l'impossibilité d'établir sa minorité, et à la fin de la prise en charge de l'intéressé dans le dispositif de protection de l'enfance le 28 décembre 2022. Toutefois, il ressort des pièces du dossier, et notamment d'échanges émanant des services du

département des Alpes-Maritimes, qu'à cette date, M. S. a été reçu en **entretien par un juriste du département intervenu au titre d'une convention conclue avec la police aux frontières dans le cadre de procédures de non-admission à la frontière, mais qu'il n'a pas été procédé au cours de cet entretien à une évaluation de la minorité et de l'isolement du requérant.** En l'absence d'élément probant de nature à pouvoir combattre la présomption de minorité dont bénéficiait, dans ces conditions, l'intéressé, le préfet des Alpes-Maritimes a, en obligeant M. S. à quitter le territoire, méconnu les dispositions de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » (TA de Nice, 26 janvier 2023, n° [2206147](#))

- **Un entretien « d'appréciation » de minorité ne saurait se substituer à une évaluation de la situation de la personne telle que prévue par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles.**

« 6. En l'espèce, M. A. soutient qu'il ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement en raison de sa minorité à la date de la décision attaquée. Il se prévaut, sans que cela ne soit contesté en défense, d'avoir soutenu être mineur lors de son audition par les services de police. Il ressort des termes de l'arrêté que l'intéressé aurait fait l'objet d'une appréciation de minorité par les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes concluant à l'impossibilité d'établir sa minorité. Toutefois, cette évaluation, qui n'a pas été produite en défense malgré une demande en ce sens du tribunal, et l'arrêté attaqué, ne précisent pas les éléments ayant conduit les services du département des Alpes-Maritimes à porter une telle appréciation. **Un tel entretien ne saurait se substituer à l'évaluation de la situation de la personne, telle que prévue par les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, qui doit être conduite dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence, lequel prend fin par la notification d'une décision motivée de refus de prise en charge qui est susceptible de recours.** D'autre part, le requérant soutient, sans être contesté en défense, qu'il n'a jamais reçu de notification d'une décision du conseil départemental au regard de sa minorité. Dans ces conditions, la majorité de M. A. n'est pas établie. Par suite, l'intéressé est fondé à soutenir que, en prenant l'arrêté attaqué, le préfet des Alpes-Maritimes a méconnu les dispositions de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » (TA de Nice, 8 décembre 2023, n° [2305908](#))

« 6. En l'espèce, il est constant que M. G. n'a présenté, avant l'édition de l'arrêté attaqué, aucun document d'identité ou document de voyage en cours de validité révélant notamment son âge. Dès lors, il ne pouvait bénéficier de la présomption de validité des actes d'état civil étrangers prévue par l'article 47 du code civil précité, laquelle doit être renversée par l'administration par la preuve du caractère irrégulier, falsifié, non conforme à la réalité des actes en question. **Toutefois, il ressort des termes mêmes de l'arrêté attaqué du 16 juin 2024 que pour établir que le requérant était majeur, le préfet des Alpes-Maritimes s'est fondé sur un rapport d'appréciation de minorité établi par les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes. Il n'est pas contesté par le préfet, lequel n'a pas produit d'écritures en défense, que le requérant a seulement été entendu par un agent du département dans le cadre d'un dispositif expérimental prévu par un accord conventionnel conclu le 16 mars 2021 entre les autorités de l'Etat, les autorités judiciaires et les autorités du département, dit « d'appréciation de la minorité », visant à assister les agents de la police aux frontières dans la détermination de la minorité de personnes étrangères se déclarant mineures et isolées. Or, l'entretien réalisé dans le cadre de ce dispositif conçu, selon les stipulations dudit protocole, pour « limiter l'utilisation du dispositif de protection de l'enfance aux seules personnes étrangères susceptibles d'être mineures et isolées » ne saurait se substituer à l'évaluation prévue par les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles lesquelles définissent les conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou**

définitivement de la protection de leur famille et prévoient notamment qu'une telle évaluation doit être conduite dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence qui prend fin, le cas échéant, par la notification d'une décision motivée de refus de prise en charge susceptible de recours. Dès lors, aucun élément probant n'est, en l'espèce, de nature à établir la majorité du requérant, tandis qu'il ressort des termes de l'arrêté attaqué que le requérant a été remis aux autorités françaises par les autorités italiennes au regard d'une présomption de minorité. Dans ces conditions, le préfet des Alpes-Maritimes doit être regardé comme ayant méconnu les dispositions précitées de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en obligeant M. G. à quitter le territoire français. » (TA de Nice, 31 juillet 2024, n° 2403286)

« 8. Pour établir que le requérant était majeur, le préfet s'est fondé sur un rapport d'appréciation de minorité établi le 29 février 2024 par les services du département des Alpes-Maritimes dont il est ressorti que la minorité de ce dernier n'était pas établie, de sorte qu'il doit être considéré comme étant majeur. Il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté en défense que l'intéressé a, en réalité, seulement été entendu par les services départementaux, dans le cadre d'un dispositif expérimental prévu par un accord conventionnel conclu le 16 mars 2021 entre les autorités de l'Etat, les autorités judiciaires et les autorités du département, dit d'appréciation de la minorité, ce dispositif visant à assister les agents de la police aux frontières dans la détermination de la minorité de personnes étrangères se déclarant à la frontière mineures et isolées. **Or l'entretien réalisé dans le cadre de ce dispositif conçu, selon les stipulations du protocole, pour « limiter l'utilisation du dispositif de protection de l'enfance aux seules personnes étrangères susceptibles d'être mineures et isolées » ne saurait se substituer à l'évaluation de la situation de la personne telle que prévue par les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, qui doit être conduite dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence, lequel prend fin par la notification d'une décision motivée de refus de prise en charge qui est susceptible de recours.** Dès lors, aucun élément probant n'est, en l'espèce, de nature à établir la majorité du requérant. Par suite, dans les circonstances particulières de l'espèce, il doit être considéré que le préfet des Alpes-Maritimes a, en obligeant le requérant à quitter le territoire français, méconnu les dispositions précitées de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » (TA de Nice, 27 mai 2024, n° [2401252](#))

« 6. Il ressort des pièces du dossier que M. E. n'a présenté aucun document d'identité ou document de voyage en cours de validité révélant son âge, ni même son identité. **Toutefois, il ressort également des pièces du dossier que M. E. a déclaré aux services de police lors de son audition qu'il était mineur. Or, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'intéressé a bénéficié d'un accueil provisoire d'urgence dans le département des Alpes-Maritimes. Par ailleurs, si le préfet des Alpes-Maritimes, qui n'a produit aucun mémoire en défense et qui n'était pas présent à l'audience, s'est borné à produire un rapport d'appréciation de la minorité réalisé par un juriste du département, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que cet entretien a été effectué par le service social de l'aide à l'enfance dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence conformément à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles. Dans ces conditions, le préfet des Alpes-Maritimes n'établit pas que M. E. était majeur à la date de la décision attaquée.** Par suite, en obligeant le requérant à quitter le territoire français, le préfet des Alpes-Maritimes a méconnu les dispositions du 1° de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et apatrides. » (TA de Nice, 16 novembre 2023, n° 2304721)

Également : TA de Nice, 16 novembre 2023, n° [2304730](#).

« 7. M. K. soutient, sans être contredit par le préfet des Alpes-Maritimes, lequel n'a pas produit de mémoire en défense, qu'il a présenté, au cours de son audition, son acte de naissance. Par ailleurs, il

ressort des termes de l'arrêté que le requérant a fait l'objet d'une appréciation de minorité par les services du conseil départemental, appréciation dont il serait ressorti que la minorité de l'intéressé ne serait pas établie. **Toutefois, il n'est pas contesté par le préfet que le requérant a seulement été entendu par un seul individu dans le cadre d'une convention tripartite à savoir l'accord conventionnel conclu le 16 mars 2021 entre les autorités de l'Etat, les autorités judiciaires et les autorités du département, dit « d'appréciation de la minorité » visant à assister les agents de la police aux frontières dans la détermination de la minorité de personnes étrangères se déclarant mineures et isolées. Or, l'entretien réalisé dans le cadre de ce dispositif conçu, selon les stipulations dudit protocole, pour « limiter l'utilisation du dispositif de protection de l'enfance aux seules personnes étrangères susceptibles d'être mineures et isolées » ne saurait se substituer à l'évaluation prévue par les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles lesquelles définissent les conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et prévoient notamment qu'une telle évaluation doit être conduite dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence qui prend fin, le cas échéant, par la notification d'une décision motivée de refus de prise en charge susceptible de recours.** Dès lors, aucun élément probant n'est, en l'espèce, de nature à établir la majorité du requérant alors, qu'en outre, il ressort des termes de l'arrêté attaqué que le requérant a été remis aux autorités françaises par les autorités italiennes au regard d'une présomption de minorité. Dans ces conditions, le préfet des Alpes-Maritimes doit être regardé comme ayant méconnu les dispositions précitées de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en obligeant M. K. à quitter le territoire français. » (TA de Nice, 14 mai 2024, n° [2402114](#))

Également : TA de Nice, 14 mai 2024, n° [2402110](#).

« 5. M. K. soutient qu'il ne peut pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement en raison de sa minorité à la date de la décision en litige. Il fait valoir, sans être contredit, avoir soutenu de manière constante lors de son audition être né le 8 février 2008. Il ressort des termes de l'arrêté attaqué que l'intéressé aurait fait l'objet d'une évaluation sociale et de minorité par les services du département des Alpes-Maritimes, concluant à l'impossibilité d'établir sa minorité. Toutefois, d'une part, cette évaluation n'est pas produite par le préfet et la décision attaquée n'indique pas les éléments ayant conduit les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes à porter une telle appréciation. D'autre part, et en tout état de cause, **le requérant soutient, sans être contredit par le préfet des Alpes-Maritimes, qui n'a produit aucune observation en défense, qu'il a, en réalité, seulement été entendu par un agent du département dans le cadre d'un dispositif expérimental prévu par un accord conventionnel conclu le 16 mars 2021 entre les autorités de l'Etat, les autorités judiciaires et les autorités du département, dit « d'appréciation de la minorité », ce dispositif visant à assister les agents de la police aux frontières dans la détermination de la minorité de personnes étrangères se déclarant à la frontière mineures et isolées. Or, l'entretien réalisé dans le cadre de ce dispositif conçu, selon les stipulations du protocole, pour « limiter l'utilisation du dispositif de protection de l'enfance aux seules personnes étrangères susceptibles d'être mineures et isolées » ne saurait se substituer à l'évaluation de la situation de la personne telle que prévue par les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, qui doit être conduite dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence, lequel prend fin par la notification d'une décision motivée de refus de prise en charge qui est susceptible de recours.** Dans ces conditions, ces seuls éléments ne permettent pas d'établir la majorité de M. K. à la date de la décision contestée. Par suite, le préfet des Alpes-Maritimes, en obligeant le requérant à quitter le territoire français, a méconnu les dispositions précitées de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » (TA de Nice, 23 août 2023, n° [2302776](#))

- **La remise au regard d'une présomption de minorité par les autorités italiennes aux autorités françaises est un élément probant de la présomption de minorité**

« 6. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que M. B. n'a présenté, avant l'édition de l'arrêté attaqué, aucun document d'identité ou document de voyage en cours de validité révélant son âge, ni même son identité. Il ne pouvait donc bénéficier de la présomption de validité des actes d'état civil étrangers, prévue par l'article 47 du code civil, laquelle doit être renversée par l'administration par la preuve du caractère irrégulier, falsifié, non conforme à la réalité des actes en question. Toutefois, pour établir que le requérant était majeur, le préfet s'est fondé sur un rapport d'appréciation de minorité établi par les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes. Il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté en défense que l'intéressé a, en réalité, seulement été entendu par un agent du département dans le cadre d'un dispositif expérimental prévu par un accord conventionnel conclu le 16 mars 2021 entre les autorités de l'Etat, les autorités judiciaires et les autorités du département, dit d'appréciation de la minorité, ce dispositif visant à assister les agents de la police aux frontières dans la détermination de la minorité de personnes étrangères se déclarant à la frontière mineures et isolées. Or l'entretien réalisé dans le cadre de ce dispositif conçu, selon les stipulations du protocole, pour « limiter l'utilisation du dispositif de protection de l'enfance aux seules personnes étrangères susceptibles d'être mineures et isolées » ne saurait se substituer à l'évaluation de la situation de la personne telle que prévue par les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, qui doit être conduite dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence, lequel prend fin par la notification d'une décision motivée de refus de prise en charge qui est susceptible de recours. **Dans ces conditions, aucun élément probant n'est, en l'espèce, de nature à établir la majorité du requérant. Par ailleurs, il ressort des termes même de l'arrêté attaqué que le requérant a été remis aux autorités françaises par les autorités italiennes au regard d'une présomption de minorité.** Par suite, dans les circonstances particulières de l'espèce, il doit être considéré que le préfet des Alpes-Maritimes a, en obligeant le requérant à quitter le territoire français, méconnu les dispositions précitées de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » (TA de Nice, 5 avril 2024, n° [2400218](#))

Également : TA de Nice, 7 septembre 2023, n° [2303223](#) ; TA de Nice, 9 novembre 2023, n° [2304240](#) ; TA de Nice, 4 décembre 2023, n° [2303221](#) ; TA de Nice, 22 mars 2024, n° [2400582](#) ; TA de Nice, 29 avril 2024, n° [2400897](#).

- **Une ordonnance de placement provisoire prise par le juge des enfants est un élément probant de la présomption de minorité.**

« 6. En l'espèce, et d'une part, le requérant soutient sans être contesté avoir présenté aux autorités un extrait d'acte de naissance et déclaré être mineur, né le 4 octobre 2007. Il ressort des termes et de l'arrêté attaqué que l'intéressé aurait fait l'objet d'une évaluation sociale et de minorité par les services du département des Alpes-Maritimes, concluant à l'impossibilité d'établir sa minorité. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le requérant a, en réalité, seulement été entendu par un agent du département dans le cadre d'un dispositif expérimental prévu par un accord conventionnel conclu le 16 mars 2021 entre les autorités de l'Etat, les autorités judiciaires et les autorités du département, dit d'appréciation de la minorité, ce dispositif visant à assister les agents de la police aux frontières dans la détermination de la minorité de personnes étrangères se déclarant à la frontière mineures et isolées. Or l'entretien réalisé dans le cadre de ce dispositif conçu, selon les stipulations du protocole, pour « limiter l'utilisation du dispositif de protection de l'enfance aux seules personnes étrangères susceptibles d'être mineures et isolées » ne saurait se substituer à l'évaluation de la situation de la personne telle que prévue par les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des

familles, qui doit être conduite dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence, lequel prend fin par la notification d'une décision motivée de refus de prise en charge qui est susceptible de recours. Dans ces conditions, aucun élément probant n'est, en l'espèce, de nature à pouvoir combattre la présomption de minorité dont bénéficiait le requérant. **D'autre part, il ressort des pièces du dossier qu'il fait l'objet, par ordonnance du 19 juin 2023 du juge des enfants au tribunal judiciaire de Nice, d'un placement provisoire aux services de l'aide sociale à l'enfance des Alpes-Maritimes.** Par suite, dans les circonstances de l'espèce, il doit être considéré que le préfet des Alpes-Maritimes a, en obligeant le requérant à quitter le territoire français, méconnu les dispositions précitées de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il y a dès lors lieu, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, de prononcer l'annulation de cette décision ainsi que, par voie de conséquence, de la décision fixant le pays de destination. » (TA de Nice, 17 mai 2023, n° 2301206)

Également : TA de Nice, 13 février 2024, n° [2306233](#).

« 4. Le requérant soutient que la décision est entachée d'une insuffisance de motivation. **En l'absence de production de la décision attaquée par le préfet, à qui en application des dispositions combinées des articles R. 776-13-2 du code de justice administrative et R. 776-18 du même code il appartient de produire cette décision, il y a lieu de considérer que le moyen tiré de son insuffisance de motivation est fondé.** Par suite, le requérant est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 19 décembre 2023 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes l'a obligé à quitter le territoire sans délai à destination du pays dont il a la nationalité. » (TA de Nice, 29 janvier 2024, n° 2306378)

« 5. En dépit de la demande du tribunal, adressée au préfet le 30 novembre 2023, **le préfet des Alpes-Maritimes, régulièrement averti de la date, de l'heure et du lieu de l'audience n'a pas produit l'arrêté portant obligation de quitter le territoire pris le 23 septembre 2023 à l'encontre de M. K.** Alors que le requérant soutient que l'arrêté en litige est entaché d'un défaut de motivation, **le préfet des Alpes-Maritimes ne met pas le juge de l'éloignement en mesure de vérifier si tel est effectivement le cas.** Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, M. K. est fondé à soutenir que l'arrêté l'obligeant à quitter le territoire et fixant le pays à destination duquel il est susceptible d'être reconduit est entaché d'illégalité et à en demander l'annulation. » (TA de Nice, 31 janvier 2024, n° [2305756](#))

- **Annulation d'OQTF pour non production de « l'évaluation » réalisée par le département des Alpes-Maritimes.**

« 7. Si M. B. soutient qu'il ne peut pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement en raison de sa minorité, il ne produit aucun document d'identité, ni de voyage révélant son âge, ni même son identité. Il ne peut donc bénéficier de la présomption de validité des actes d'état civil étrangers, prévue par l'article 47 du code civil, laquelle doit être renversée par l'administration par la preuve du caractère irrégulier, falsifié, non conforme à la réalité des actes en question. Toutefois, il ressort des termes du procès-verbal d'audition de M. B. que ce dernier a déclaré aux services de police être né le 22 janvier 2006. **A cet égard, le préfet des Alpes-Maritimes s'est fondé, pour remettre en cause la minorité de M. B., sur les conclusions de l'évaluation réalisée par les services du département des Alpes-Maritimes. Cette évaluation n'est pas produite par le préfet et la décision attaquée n'indique pas précisément les éléments ayant conduit les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes à porter une telle appréciation.** Par suite, dans les circonstances de l'espèce, le requérant est fondé à soutenir que la mesure d'éloignement en litige méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » (TA de Nice, 7 septembre 2023, n° [2303273](#))

« 5. M. B. soutient qu'il ne peut pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement en raison de sa minorité à la date de la décision en litige. Il a soutenu auprès des services de la préfecture être né le 3 mars 2007. Il ressort des termes de l'arrêté attaqué que l'intéressé aurait fait l'objet d'une évaluation sociale et de minorité par les services du département des Alpes Maritimes, concluant à l'impossibilité d'établir sa minorité. **Toutefois, cette évaluation n'est pas produite par le préfet et la décision attaquée n'indique pas les éléments ayant conduit les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes à porter une telle appréciation. Dans ces conditions, en l'absence d'éléments produits par le préfet, la majorité du requérant ne peut être tenue pour établie à la date de la décision contestée.** Par suite, le préfet des Alpes-Maritimes, en obligeant le requérant à quitter le territoire français, a méconnu les dispositions précitées de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » (TA de Nice, 22 avril 2024, n° [2401427](#))

- **Mais rejet de demande d'annulation d'OQTF et IRTF notifiées à des personnes mineures isolées suite à un entretien dit « d'appréciation de minorité ».**

« 6. Il ressort des pièces du dossier que la mesure portant obligation de quitter le territoire français a été prise après l'audition de M. B. par les services de la police lors de son interpellation au poste de la frontière Haute Saint Louis et par les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes dans le cadre d'une évaluation sociale et de minorité qui atteste que la minorité du requérant n'était pas établie. **Il résulte de ce qui précède que M. B. doit être regardé comme ayant eu la possibilité, lors de cette audition, de faire valoir tout élément utile susceptible d'influer sur l'obligation de quitter le territoire qui lui a été notifiée. Au demeurant l'intéressé ne fait état d'aucun élément pertinent susceptible d'influer sur le contenu de la décision en litige qu'il n'aurait pas eu la possibilité de présenter.** Par suite, le moyen tiré de ce que la décision contestée serait intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière pour avoir porté atteinte à son droit d'être entendu ne peut être qu'écarté. » (TA de Nice, 28 avril 2023, n° [2300536](#))

- **Annulations d'OQTF non produites par le préfet pour défaut de motivation.**

« 6. Il n'est pas contesté que l'obligation faite à M. C. de quitter le territoire français a été prise sur le fondement du 1°, du 2° ou du 4° de l'article L. 611-1 du code de justice administrative, de sorte que le présent litige entre dans le champ des recours visés par les dispositions citées au point précédent pour lesquels **il incombe à l'administration défenderesse de produire l'arrêté attaqué.** Or, en l'espèce, et malgré une mesure d'instruction adressée par le tribunal le 15 décembre 2023, réitérée le 28 décembre 2023, **le préfet des Alpes-Maritimes s'est abstenu de produire l'arrêté attaqué alors qu'il y était pourtant tenu en application des dispositions de l'article R. 776-18 du code de justice administrative. Faute pour le préfet des Alpes-Maritimes de produire l'acte attaqué le tribunal n'est pas mis à même de contrôler que cet acte n'est pas entaché, ainsi que le fait valoir le requérant, d'incompétence, de défaut de motivation et de défaut d'examen particulier de sa situation.** Il y a lieu, par suite, d'accueillir ces moyens. » (TA de Nice, 13 février 2024, n° [2306231](#))

V. La privation de liberté aux frontières intérieures terrestres

À partir de 2015, les associations intervenant à la frontière franco-italienne ont constaté des pratiques de privation de liberté dans des constructions modulaires attenantes aux locaux de la police aux frontières de Menton. Cette pratique de privation de liberté a également été constatée à partir de la fin de l'année 2017 dans une construction modulaire attenante aux locaux de la police aux frontières de

Montgenèvre. D'autres lieux d'enfermement ont également été constatés par les associations à la frontière franco-italienne, à la gare de Menton Garavan et de Modane ainsi qu'au péage du tunnel du Fréjus dans des gares ou encore, sur des péages autoroutiers. Cette privation de liberté avait lieu hors de tout cadre légal et avait été qualifiée par le Conseil d'État de *sui generis* (CE, 23 avril 2021, n° 450879). Suite aux décisions de la CJUE du 21 septembre 2023 (CJUE, ADDE et autres, 21 septembre 2023, C-143/22) et du Conseil d'État du 2 février 2024 (CE, 2 février 2024, n° 450285) la privation de liberté des personnes se présentant à ces frontières devraient entrer dans le cadre de la retenue pour vérification du droit au séjour ou de celui de la rétention administrative. Dans la pratique, dans la majorité des cas les personnes ne sont pas informées du cadre de leur privation de liberté, ni des droits dont elles pourraient bénéficier à ce titre et ne se voient remettre ni procès-verbaux ni décisions administratives.

A. Le cadre légal de l'enfermement

1. Le refus de reconnaître un cadre légal de l'enfermement

- Selon le juge des référés du tribunal administratif de Nice, **des personnes sont maintenues contre leur gré au sein des locaux de la PAF à Menton.**

« [Les associations] font valoir que, durant une durée qui reste indéterminée, [les personnes maintenues] ne peuvent [pas] sortir de ces locaux, en violation des dispositions de l'article 78-3 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi du Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 qui édictent qu'une personne qui fait l'objet d'une vérification d'identité « ne peut être retenue que pendant le temps strictement exigé par l'établissement de son identité et que la rétention ne peut excéder quatre heures ». En premier lieu, **la condition d'urgence du fait du maintien contre leur gré de personnes dans les locaux de la police aux frontières de Menton est remplie, par la nature même de la mesure prise à leur encontre.** » (TA de Nice, 8 juin 2017, n° 1702161)

« Le préfet des Alpes-Maritimes ne conteste cependant pas les allégations des requérantes qui soutiennent que, **quotidiennement, de nombreuses personnes sont retenues dans ces locaux munis de système de fermeture et de surveillance vidéo, dans des conditions précaires, pour de nombreuses heures, notamment la nuit lorsque le poste de police italien est fermé, qu'elles sont mises dans l'impossibilité de partir librement de ces locaux** et d'obtenir au cours de la période de « maintien » une assistance médicale, juridique ou administrative d'associations. » (TA de Nice, 30 novembre 2020, n° 2004690)

« Il ressort des pièces du dossier, comme des débats à l'audience, que depuis l'année 2017, sur la frontière intérieure séparant l'Italie de la France ont été mis en place, par les services de la police aux frontières à Menton, des locaux aménagés attenants au poste de police destinés à accueillir les étrangers susceptibles de faire l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire et d'une remise aux autorités italiennes, pour le temps présenté comme nécessaire à l'examen de leur situation. Les associations requérantes demandent un accès à ces locaux qui ne seraient pas de simples locaux utilisés ponctuellement pour la mise à l'abri des étrangers pour le temps nécessaire à l'étude de leurs dossiers. Elles soutiennent, sans être contredites à l'audience sur ce point, que, **quotidiennement, de nombreuses personnes sont retenues dans ces locaux munis de système de fermeture et de surveillance vidéo, pour de nombreuses heures, notamment la nuit lorsque le poste de police italien est fermé, et qu'elles sont mises dans l'impossibilité de partir librement de ces locaux.** » (TA de Nice, 4 mars 2021, n° 2101086)

- Selon le juge des référés du tribunal administratif de Nice, **si la durée de maintien au poste de la PAF de Menton excède 4 heures, les personnes doivent être transférées dans la zone d'attente la plus proche.**

« [Les associations] font valoir que, durant une durée qui reste indéterminée, [les personnes maintenues] ne peuvent [pas] sortir de ces locaux, en violation des dispositions de l'article 78-3 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi du Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 qui édictent qu'une personne qui fait l'objet d'une vérification d'identité « ne peut être retenue que pendant le temps strictement exigé par l'établissement de son identité et que la rétention ne peut excéder quatre heures. [...] aucun élément suffisamment précis ne permet d'affirmer que la durée de maintien dans les locaux de la police aux frontières excéderait le délai raisonnable [pour atteindre le but poursuivi] ou bien encore celui prévu par les dispositions de l'article 78-3 du code de procédure pénale. Toutefois, **dans l'hypothèse où le maintien des étrangers en situation irrégulière dans ces locaux excéderait une durée de quatre heures, il y a lieu d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de procéder au transfert des personnes retenues des locaux de la police aux frontières de Menton vers une des zones d'attente** prévues par les dispositions des articles L221-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile leur donnant ainsi accès aux droits et garanties prévus par ces dispositions, comme le réclament les associations requérantes. » (TA de Nice, 8 juin 2017, n° 1702161)

« M. H fait état du fait qu'il a été interpellé le 22 février 2018 et s'est vu remettre un refus d'entrée le 23 février 2018 **après avoir été privé de liberté pendant toute une nuit, soit pendant une durée de plus de quatre heures, circonstance qui aurait dû conduire l'autorité administrative à le transférer dans la zone d'attente de l'aéroport de Nice.** » (TA de Nice, 25 avril 2018, n° 1801673)

- La préfecture des Alpes-Maritimes ne conteste pas la durée d'enfermement de plus de 4 heures au poste de la PAF de Menton. **La privation de liberté est donc caractérisée** selon le juge des référés du tribunal administratif de Nice.

« [...] le préfet des Alpes-Maritimes ne conteste pas les allégations des associations requérantes sur la durée de « maintien » des personnes « retenues » dans les locaux dits de « mise à l'abri », sans que cette durée soit justifiée par l'examen de leurs dossiers notamment l'étude de demandes d'asile, le caractère coercitif de ce « maintien » et le caractère quotidien de ces pratiques de « mise à l'abri » notamment entre 19h00 et 8h00 du matin. » (TA Nice, 30 novembre 2020, n° 2004690)

« Il en résulte, quels que soient le cadre juridique de la création desdits locaux, et leur qualification par les autorités, qu'il est constant que des personnes, entrées irrégulièrement sur le territoire français, sont **quotidiennement appréhendées et placées dans ces locaux pour une durée pouvant aller jusqu'à treize heures.** [...] Si le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir qu'une durée de mise à disposition de quatre heures est en principe respectée « en journée », soit de 8h00 à 19h00, ce qui constitue effectivement un délai raisonnable, il indique qu'en moyenne, cette durée est de cinq heures trente minutes en comptant les mises à l'abri de nuit, et il reconnaît, à l'audience, une durée potentielle de 13 heures dans l'hypothèse de l'arrivée d'un individu à 19h00 et d'une remise aux autorités italiennes à 8h00 le lendemain. Cette dernière hypothèse, où un individu pourrait être retenu dans un lieu pendant plus de douze heures, **caractérise une privation de liberté et non une simple restriction de liberté, et implique le contrôle de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle aux termes de l'article 66 de la Constitution.** » (TA de Nice, 4 mars 2021, n° 2101086)

- Selon le juge des référés du tribunal administratif de Marseille, **les locaux privatifs de liberté au sein du poste de la PAF de Montgenèvre ne constitue pas des locaux dits de « mise à l’abri » mais des locaux d’enfermement.**

« Il résulte de ce qui précède que le préfet des Hautes-Alpes **ne peut soutenir que le local en cause mis en place dans le cadre du dispositif de refus d’entrée sur le territoire national constituerait un local de « mise à l’abri », dès lors au demeurant que les ressortissants étrangers y restent le plus souvent au-delà de quelques heures voire une nuit.** » (TA de Marseille, 10 décembre 2020, n° 2009054)

« Il n’est pas contesté que ces locaux sont occupés par des ressortissants étrangers contrôlés, sur le territoire français, à proximité de la frontière terrestre séparant la France de l’Italie, conduits au poste de police de Montgenèvre et **privés de liberté à l’intérieur d’une construction modulaire située à l’arrière des locaux de la police aux frontières de Montgenèvre** dans l’attente d’être reconduits vers l’Italie. Les associations requérantes soutiennent, sans être contredites, que 30 000 refus d’entrée ont été notifiés en 2019 sur la frontière franco-italienne. [...] **Il résulte de ce qui précède que le préfet des Hautes-Alpes ne peut soutenir que le local en cause mis en place dans le cadre du dispositif de refus d’entrée sur le territoire national constituerait un local de « mise à l’abri.** » (TA de Marseille, 16 mars 2021, n° 2102047)

2. La qualification par le Conseil d’État des locaux de privation de liberté comme sui generis

- Le juge des référés du Conseil d’État **reconnait une privation de liberté dans des locaux « sui generis ».**

« Il résulte, en dernier lieu, de l’instruction qu’à la suite de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l’Union, ont été aménagés dans une salle du poste de police aux frontières ou dans des constructions modulaires attenantes, tant à Menton-Pont Saint-Louis qu’à Montgenèvre, des locaux où sont maintenus à titre provisoire des étrangers qui font l’objet d’un refus d’entrée sur le territoire avant leur remise aux autorités italiennes.

De tels lieux, au statut qualifié de « sui generis », qui ne sont pas prévus par un texte, ne sont assimilables ni à des zones d’attente, [...] ni à des centres de rétention administrative. » (CE, juge des référés, 23 avril 2021, n° 450879 et 450987)

3. Clarification du régime d’enfermement applicable suite aux arrêts *ADDE et autres* de la CJUE et du Conseil d’État

- **Le régime d’enfermement découle de l’application de la directive dite « directive retour » aux frontières intérieures, mais le recours à l’enfermement ne doit intervenir qu’en dernier recours.**

« 42 Par ailleurs, le ressortissant d’un pays tiers qui fait l’objet d’une telle décision de retour doit encore, en principe, bénéficier, en vertu de l’article 7 de la directive 2008/115, d’un certain délai pour quitter volontairement le territoire de l’État membre concerné. L’éloignement forcé n’intervient qu’en dernier recours, conformément à l’article 8 de cette directive, et sous réserve de l’article 9 de celle-ci, qui impose aux États membres de reporter l’éloignement dans les cas qu’il énonce [arrêt du 17 décembre 2020,

Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale), C-808/18, EU:C:2020:1029, point 252].

43 En outre, il découle de l'article 15 de la directive 2008/115 que la rétention d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier ne peut être imposée que dans certains cas déterminés. Cela étant, comme M. l'avocat général l'a relevé, en substance, au point 46 de ses conclusions, cet article ne s'oppose pas à ce que, lorsqu'il représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, ce ressortissant fasse l'objet d'une mesure de rétention, dans l'attente de son éloignement, pour autant que cette rétention respecte les conditions énoncées aux articles 15 à 18 de cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 2 juillet 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU :C:2020 :511, points 41 à 48). » (CJUE, 21 septembre 2023, ADDE et a. c/ France, aff. [C-143/22](#))

- **La CJUE admet qu'il est possible d'appliquer des mesures de garde à vue lorsque la personne est soupçonnée d'avoir commis un délit susceptible de menacer l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'État membre concerné.**

« 44 Par ailleurs, la directive 2008/115 n'exclut pas la faculté pour les États membres de réprimer d'une peine d'emprisonnement la commission de délits autres que ceux tenants à la seule circonstance d'une entrée irrégulière, y compris dans des situations où la procédure de retour établie par cette directive n'a pas encore été menée à son terme. Dès lors, **ladite directive ne s'oppose pas davantage à l'arrestation ou au placement en garde à vue d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier lorsque de telles mesures sont adoptées au motif que ledit ressortissant est soupçonné d'avoir commis un délit autre que sa simple entrée irrégulière sur le territoire national, et notamment un délit susceptible de menacer l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'État membre concerné** (arrêt du 19 mars 2019, Arib e.a., C-444/17,EU :C :2019 :220, point 66). » (CJUE, 21 septembre 2023, ADDE et a. c/ France, aff. [C-143/22](#))

- **Le Conseil d'État valide le recours à la retenue pour vérification du droit au séjour et la rétention administrative.**

« 13. [...] D'une part, selon les articles L. 813-1 et L. 813-3 de ce code, si un étranger n'est pas en mesure de justifier, à l'occasion d'un contrôle, de son droit de circuler ou de séjourner en France, **il peut être retenu aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français, conduit dans un local de police ou de gendarmerie et y être retenu par un officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale le temps strictement exigé par l'examen de son droit de circulation ou de séjour et, le cas échéant, le prononcé et la notification des décisions administratives susceptibles d'être prises à son égard, dans la limite de vingt-quatre heures à compter du début du contrôle.** D'autre part, en vertu du 4° de l'article L. 700-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les dispositions du livre VII de ce code, relatives à l'exécution des décisions d'éloignement sont applicables aux décisions de remise d'un étranger aux autorités d'un autre Etat. **Il résulte notamment du 4° de l'article L. 731-1 et de l'article L. 741-1 de ce code que l'autorité administrative peut placer en rétention, pour une durée initiale de quarante-huit heures, l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir un risque de soustraction à l'exécution de la décision de remise dont il fait l'objet lorsqu'aucune autre mesure n'apparaît suffisante à garantir efficacement l'exécution effective de cette décision.** » (CE, section du contentieux, 2^e et 7^e chambres réunies, 2 février 2024, n° [450285](#))

B. Les conditions d'enfermement

1. L'absence de l'atteinte à la dignité et à la sécurité des personnes

- Selon le juge des référés du tribunal administratif de Nice, rien ne permet d'affirmer que les conditions de maintien porteraient atteinte à la sécurité ou à la dignité des personnes. **Il n'y a donc pas lieu de suspendre la décision créant ces « lieux de rétention provisoire » au sein des locaux de la PAF à Menton.**

« Par ailleurs, comme il a été dit, **il n'est pas établi ni même allégué que les conditions de maintien dans ces locaux porteraient atteinte à la dignité ou à la sécurité des personnes qui s'y trouvent. Il en résulte que les atteintes graves et manifestement illégales à la liberté de circulation et au droit d'asile dont se prévalent les associations requérantes ne sont pas établies de façon suffisamment certaine et précise. Il n'y a donc pas lieu de suspendre « la décision informelle du préfet des Alpes-Maritimes de créer une zone de rétention provisoire pour personnes non admises au sein des locaux de la Police Aux Frontières à Menton ».** » (TA de Nice, 8 juin 2017, n° 1702161)

- Selon le Conseil d'État, **les conditions d'enfermement dans les locaux de la PAF à Menton ne sont pas attentatoires à la dignité humaine** et n'appellent pas l'intervention du juge des référés.

« Il résulte de l'instruction qu'ont été mis en place, dans les services de la police aux frontières à Menton, des locaux aménagés dans lesquels sont retenus, le temps nécessaire à l'examen de leur situation, les étrangers susceptibles de faire l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire et d'une remise aux autorités italiennes [...]. **L'existence même d'un tel dispositif, dans son principe, n'est pas manifestement illégale.** Considérant, en premier lieu, qu'il ne résulte pas de l'instruction que les étrangers retenus dans les bâtiments préfabriqués récemment édifiés dans les services de la police aux frontières de Menton y seraient maintenus dans des conditions attentatoires à la dignité humaine ; que la construction de ces bâtiments a d'ailleurs été entreprise pour mettre un terme à la situation antérieure, dans laquelle il n'existait pas de solution d'accueil décente en cas d'augmentation subite du nombre des étrangers contrôlés à la frontière ; qu'il n'est pas utilement contesté qu'ils y disposent de sanitaires et se voient proposer des bouteilles d'eau ; **que la seule circonstance que certaines commodités soient absentes ou non disponibles en permanence ne caractérise pas par elle-même, [...] une atteinte grave à une liberté fondamentale.** Considérant en deuxième lieu, [...] que postérieurement à l'ordonnance attaquée, les autorités françaises se sont entendues avec les autorités italiennes pour que des réacheminements puissent être organisés plus fréquemment, y compris de nuit, afin de respecter le délai de quatre heures fixé par le premier juge. [...] S'agissant des autres manquements invoqués, s'ils venaient à se reproduire, il appartiendrait aux personnes concernées, de saisir [...] le juge des référés du tribunal administratif. En troisième lieu, [...] il appartient aux personnes qui soutiendraient qu'elles auraient été empêchées de déposer une demande d'asile de saisir le juge des référés. D'une part, [...] les conditions dans lesquelles sont retenus provisoirement dans les locaux de la police aux frontières de Menton des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne en provenance d'Italie n'appellent pas d'intervention du juge des référés. [...] D'autre part, [...] le respect des droits des intéressés, auquel l'administration ne saurait se soustraire, implique, le cas échéant, **si ces droits se trouvaient méconnus de façon grave et manifestement illégale, une saisine dans chaque cas du juge des référés statuant sur ce fondement et non, dans les circonstances de l'espèce, des mesures à caractère général.** » (CE, juge des référés, 5 juillet 2017, n° 411575)

2. L'absence d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales des personnes enfermées

- Selon le juge des référés du Conseil d'État, **les conditions dans lesquelles sont enfermées les personnes dans les locaux de la PAF de Menton et de Montgenèvre ne révèlent pas une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales de nature à justifier leur fermeture immédiate.**

« Ces locaux répondent cependant à un triple objectif, d'une part, de « mise à l'abri » des personnes étrangères dépourvues de lieux d'accueil afin de garantir le respect de leurs droits fondamentaux et de leur dignité dans l'attente d'un réacheminement vers le poste frontière italien le plus proche, d'autre part, de préservation de l'ordre public aux abords de la frontière et, enfin, de mise en place d'une politique efficace d'éloignement. Dans ces conditions, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les locaux aménagés, à titre temporaire, à l'intérieur et à l'extérieur des postes de la police de l'air et des frontières de Menton-Pont Saint-Louis et de Montgenèvre pour la mise à l'abri et le maintien en rétention provisoire des ressortissants des pays tiers faisant l'objet d'un refus d'entrée dans le cadre de la réintroduction, elle-même temporaire, des contrôles aux frontières intérieures, ne répondraient plus à aucune nécessité légale ou pratique alors qu'ils ont encore vocation à répondre aux trois objectifs rappelés au point 13. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, que **les conditions dans lesquelles sont retenus provisoirement dans les locaux de la police aux frontières de Menton-Pont Saint-Louis et de Montgenèvre, des ressortissants des pays tiers à l'Union européenne en provenance d'Italie, faisant l'objet d'un refus d'entrée en France en attente de leur réacheminement vers l'Italie, ne révèlent pas, en l'état de l'instruction, une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées de nature à justifier que le juge des référés [...] ordonne la fermeture immédiate des locaux de mise à l'abri et de rétention aux postes aux frontières de Menton-Pont Saint-Louis et de Montgenèvre ou une mesure générale complémentaire à très bref délai.** » (CE, juge des référés, 23 avril 2021, n° [450879](#) et [450987](#))

- Selon le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble, **les conditions dans lesquelles sont maintenues provisoirement les personnes dans les locaux du tunnel du Fréjus ne portent pas une atteinte grave et manifestement illégale aux droits et libertés invoqués. Ils appellent à une saisine pour chaque cas.**

« 18. Par suite, **les conditions dans lesquelles sont maintenus provisoirement dans ces locaux des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne en provenance d'Italie ne portent pas une atteinte grave et manifestement illégale aux droits et libertés invoqués.** Elles n'appellent en conséquence pas, conformément aux principes rappelés au point 4., d'intervention du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Le respect des droits des intéressés, auquel l'administration ne saurait se soustraire, implique, le cas échéant, si ces droits se trouvaient méconnus de façon grave et manifestement illégale, une saisine dans chaque cas du juge des référés statuant sur ce fondement et non, dans les circonstances de l'espèce, des mesures à caractère général. Les conclusions de la requête tendant à ce qu'il soit ordonné en référé la fermeture du local doivent par suite être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner l'existence d'une situation d'urgence. » (TA de Grenoble, 12 septembre 2022, n° [2205662](#))

C. L'accès des associations et des parlementaires aux lieux privatifs de liberté

1. Accès des associations aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Menton

- **Le juge des référés du tribunal administratif de Nice suspend la décision de la préfecture des Alpes-Maritimes de refuser l'accès des associations aux locaux privatifs de liberté à Menton alors qu'elles souhaitaient apporter une assistance médicale et juridique aux personnes exilées enfermées.**

« Deux représentantes de l'association Médecin du Monde et de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Mme R et Mme P ont demandé le 15 septembre 2020 l'accès aux locaux attenants au poste de police aux frontières de Menton qui leur a été refusé par la police aux frontières. Le préfet des Alpes-Maritimes a estimé que, par principe, le refus de la police des frontières était justifié après avoir indiqué que ces locaux dont l'existence a été validée par une ordonnance du Conseil d'État du 5 juillet 2017 ne sont pas des locaux de garde à vue ni des zones d'attente, ni des locaux de rétention administrative mais des locaux de « mise à l'abri » qui relèvent du droit commun applicable aux locaux de police. Les associations requérantes en faisant état [...] [notamment] d'une atteinte à leurs intérêts qui relèvent d'intérêts publics, à leur liberté de venir en aide dans un but humanitaire aux personnes retenues, justifient, à la date de la présente ordonnance, d'une atteinte grave et immédiate à leurs intérêts et de circonstances particulières, caractérisant la nécessité pour elles d'obtenir à bref délai, sans attendre le jugement de la requête au fond, la suspension de la décision du préfet des Alpes-Maritimes du 18 septembre 2020 refusant à ses représentantes un accès pour intervention auprès des personnes retenues dans les locaux attenants à la police des frontières. **Par suite la condition d'urgence est remplie. [...] L'exécution de la décision du préfet des Alpes-Maritimes du 18 septembre 2020 refusant d'accorder un droit d'accès aux représentantes des associations Médecin du Monde et de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers est suspendue.** » (TA de Nice, 30 novembre 2020, n° 2004690)

- **Le juge des référés du tribunal administratif de Nice consacre la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire.**

« Il résulte de ce qui précède que si l'existence même des locaux aménagés attenants ceux de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis, et destinés à accueillir les étrangers susceptibles de faire l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire et d'une remise aux autorités italiennes, au regard des objectifs poursuivis de mise à l'abri dans l'attente des vérifications à opérer et de remise éventuelle aux autorités italiennes, ne caractérise pas une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, **la décision du préfet des Alpes Maritimes d'en refuser l'accès aux diverses associations requérantes porte une atteinte grave et manifestement illégale à leur liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, liberté qui comporte celle de s'assurer que les libertés fondamentales des personnes « mises à l'abri », dont le droit d'asile, la liberté individuelle, la sûreté et la dignité humaine, soient respectées.** Il sera en conséquence enjoint au préfet des Alpes-Maritimes de prendre une nouvelle décision, dans le délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, autorisant l'accès ponctuel aux locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis au bénéfice des associations requérantes, selon des modalités, établies en concertation avec lesdites associations, permettant la conciliation de leurs droits avec l'impératif de bon fonctionnement desdits locaux. » (TA de Nice, 4 mars 2021, n° 2101086)

2. Accès des associations aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Montgenèvre

- **Le juge des référés du tribunal administratif de Marseille suspend la décision de la préfecture des Hautes-Alpes de refuser l'accès des associations aux locaux privatifs**

de liberté à Montgenèvre alors qu'elles souhaitent apporter une assistance médicale et juridique aux personnes exilées enfermées.

« L'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers (ANAFÉ) et l'association Médecins du Monde soutiennent que la décision du 21 octobre 2020 en litige leur refusant l'accès aux locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Montgenèvre porte une atteinte grave et immédiate à leur situation et aux intérêts publics qu'elles défendent. Il n'est pas contesté que ces locaux sont occupés par des ressortissants étrangers contrôlés, sur le territoire français, à proximité de la frontière terrestre séparant la France de l'Italie, conduits au poste de police de Montgenèvre et privés de liberté à l'intérieur d'une construction modulaire située à l'arrière des locaux de la police aux frontières de Montgenèvre dans l'attente d'être reconduits vers l'Italie. Dans ces conditions, **le refus opposé par le préfet des Hautes-Alpes aux associations requérantes, qui disposent d'un droit d'accès aux différents lieux privatifs où des ressortissants étrangers sont privés de liberté, porte une atteinte immédiate et caractérisée à leurs intérêts.** La condition d'urgence [...] est par suite remplie. Ainsi que vient de le juger le Conseil d'État, par une décision n° 428178 du 27 novembre 2020 [...] un refus d'entrée ne peut être opposé à un étranger qui a pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre alors que lui sont applicables les dispositions, relatives au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier prises pour la transposition de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008. Il résulte de ce qui précède que le préfet des Hautes-Alpes ne peut soutenir que le local en cause mis en place dans le cadre du dispositif de refus d'entrée sur le territoire national constituerait un local de « mise à l'abri », dès lors au demeurant que les ressortissants étrangers y restent le plus souvent au-delà de quelques heures voire une nuit. Par suite, le moyen tiré de ce que le refus méconnaît le droit des associations requérantes à l'accès à un lieu de rétention [...] est de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision du préfet des Hautes-Alpes du 21 octobre 2020. L'exécution de la décision [...] portant refus d'accès à l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (ANAFÉ) et à l'association Médecins du Monde aux locaux attenants à ceux de la police de l'air et des frontières de Montgenèvre est suspendue jusqu'au jugement au fond. » (TA de Marseille, 10 décembre 2020, n° 2009054)

- **Le juge des référés du tribunal administratif de Marseille consacre la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire.**

« Si la préfète des Hautes-Alpes fait valoir que les locaux dont s'agit, qui font l'objet de mesures sanitaires très strictes, ont pour objet la « mise à l'abri » d'étrangers se présentant au point de passage, afin qu'ils ne stationnent pas en extérieur et bénéficient de conditions d'attente décentes, que des procédures ont été mises en place pour accélérer le rythme de remises aux autorités italiennes et diminuer d'autant la présence d'un individu dans les locaux, que les personnes vulnérables font l'objet d'une attention particulière, que les mineurs isolés sont pris en charge par le service départemental d'aide à l'enfance, que l'assistance médicale est assurée dans le cadre d'une convention avec les sapeurs-pompiers, ces circonstances, loin de constituer une atteinte injustifiée et disproportionnée aux droits des personnes, et que rien ne permet de remettre formellement en cause, **portent cependant une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté des associations d'aider autrui dans un but humanitaire, liberté qui comporte celle de s'assurer que les libertés fondamentales des personnes « mises à l'abri » soient respectées, pour la durée qui excède celle strictement nécessaire aux opérations de vérification et de remise aux autorités italiennes, eu égard aux contraintes attachées aux difficultés inhérentes à de telles opérations.** Il sera en conséquence enjoint à la préfète des Hautes-Alpes de prendre la décision annoncée, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente ordonnance, en vue d'organiser les modalités d'un accès ponctuel aux locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Montgenèvre au bénéfice des associations requérantes, modalités à établir en concertation avec lesdites associations, permettant

la conciliation de leurs droits avec l'impératif de bon fonctionnement desdits locaux. » (TA de Marseille, 16 mars 2021, n° 2102047)

3. Accès des associations aux locaux privatifs de liberté du tunnel du Fréjus

- **La présence de personnes étrangères dans le local du tunnel du Fréjus sans que les associations ne puissent y accéder porte atteinte à leur liberté d'aider autrui à titre humanitaire.** Le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble enjoint le préfet de Savoie à autoriser l'accès ponctuel de l'Anafé aux locaux du tunnel du Fréjus.

« 20. D'autre part, si comme il a été dit au point, **le local litigieux n'est ni un centre de rétention ni une zone d'attente et l'ANAFE ne peut par suite revendiquer l'application des dispositions particulières à ces espaces, la présence même dans le local du tunnel de Fréjus de ressortissants étrangers en situation complexe sans qu'elle puisse y accéder porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté des associations d'aider autrui dans un but humanitaire, liberté qui comporte celle de s'assurer que les libertés fondamentales des personnes mises à l'abri soient respectées pendant leur séjour dans le local.** Le préfet de la Savoie indique au demeurant dans ses écritures et il a été confirmé à l'audience qu'il n'existe aucune décision de principe de refuser l'accès de l'ANAFE à ce local, les refus qu'elle a pu essayer récemment pouvant résulter d'un malentendu de la part des forces de police.²¹ Il y a lieu eu conséquence **d'enjoindre au préfet de la Savoie de prendre une nouvelle décision autorisant l'accès ponctuel de l'association requérante aux locaux en litige, dans des conditions permettant la conciliation du droit des associations humanitaires avec l'impératif de bon fonctionnement de ce local, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente ordonnance. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.** » (TA de Grenoble, 12 septembre 2022, n° 2205662)

4. Accès des parlementaires aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Menton pont Saint-Louis

- **Les locaux du poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis, bien qu'ils portent atteinte à la liberté d'aller et venir, ne constituent pas des lieux expressément mentionnés par le code de procédure pénale pour lesquels la visite de parlementaires est de droit.**

« 3. Mme A se prévaut, en sa qualité de parlementaire, d'un droit de visite des locaux de la PAF attenants au PPA de Menton-Pont Saint Louis. De tels locaux, qui ne sont prévus par aucun texte, présentent un statut de « sui generis » et n'entrent pas dans le champ des dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale aux termes desquelles les « les députés et les sénateurs ainsi que les représentants ainsi que les représentants au Parlement européen élus en France sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés (...) ». **Mme A ne fait état d'aucune disposition ou stipulation d'une convention internationale assurant aux parlementaires un droit d'accès aux locaux attenants au PPA de Menton-Pont Saint Louis. Si la requérante fait valoir que les locaux de la PAF à Menton doivent être regardés comme des « lieux de privation de liberté » ainsi que cela ressort de l'avis de commission consultative des droits de l'homme (CNCDH) du 19 juin 2018, ces locaux, quand bien même portent-ils atteinte à la liberté d'aller et venir, ne constituent pas des lieux expressément mentionnés par le code de**

procédure pénale pour lesquels la visite de parlementaires est de droit. » (TA de Nice, 5^e chambre, 11 juillet 2023, n° 1906206)