



Frontières intérieures terrestres

Recueil de jurisprudences

Avril 2022

Pour aller plus loin

Site de l'Anafé :

<http://www.anafe.org>

Recueil de jurisprudences - zone d'attente :

http://www.anafe.org/IMG/pdf/anafe_-_recueil_de_jurisprudences_2021-3.pdf

Boîte à outils avocats :

<http://www.anafe.org/spip.php?article279>

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

www.gisti.org/delits-de-solidarite

Table des matières

1. Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France	3
1.1. La légalité du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.....	3
1.1.1. En 2017	3
1.1.2. En 2019	4
1.2. Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et les refus d'entrée.....	5
1.3. L'illégalité du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au regard de sa durée....	7
2. Les droits dans le cadre du régime de la non-admission (refus d'entrée).....	8
2.1. (II)Légalité des contrôles aux frontières intérieures terrestres.....	9
2.2. Procédure de refus d'entrée	9
2.3. Le refus d'entrée et la demande d'asile	9
2.3.1. Des décisions de refus d'entrée prises en violation du droit d'asile	9
2.3.2. Violation du droit d'asile et condition d'urgence	12
2.4. Les enfants	13
2.4.1. Les garanties particulières encadrant le refus d'entrée à l'encontre d'un enfant	13
2.4.2. Enfants isolés souhaitant demander l'asile	16
3. La privation de liberté aux frontières intérieures terrestres	18
3.1. Un enfermement illégal reconnu par les juges	18
3.2. Le refus des juges de mettre un terme aux pratiques d'enfermement illégales.....	20
3.3. L'accès des associations aux lieux privatifs de liberté	22
3.3.1. Accès des associations aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Menton.....	22
3.3.2. Accès des associations aux locaux privatifs de liberté de la PAF de Montgenèvre	23

1. Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France¹

1.1. La légalité du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

Malgré le principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen, l'article 25 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 (code frontières Schengen - CFS) permet la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre.

Cette possibilité est encadrée par le CFS qui limite notamment la durée maximale de cette mesure. Ainsi, : « *La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave* » et, lorsque la menace à l'ordre public ou à la sécurité intérieure persiste, l'État membre peut prolonger les contrôles à ses frontières intérieures pour une durée totale qui ne doit pas excéder 6 mois. Enfin : « *Dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 29, cette durée totale peut être étendue à une durée maximale de deux ans* ».

L'article 29 définit ces circonstances comme des : « *circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés aux frontières extérieures [...] et dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* ».

L'article 26 du même code vient préciser la notion de proportionnalité qui doit être évaluée par l'État membre souhaitant rétablir des contrôles à ses frontières intérieures. Cette évaluation de la proportionnalité de la mesure doit notamment prendre en compte les impacts de la menace sur l'ordre public mais aussi les impacts de la mesure de rétablissement des contrôles sur la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen.

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

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 français.

1.1.1. 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.

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.

- Le GISTI, la Cimade et l'Anafé 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 considèrent que l'urgence n'est pas suffisamment caractérisée pour suspendre la décision avant le jugement au fond.**

« 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)

- Le GISTI, la Cimade et l'Anafé 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.**

« **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)

1.1.2. En 2019

A 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.

- Le GISTI et l'Anafé 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. Depuis 2020, la situation sanitaire en lien avec la pandémie de covid-19 est également invoquée par les autorités françaises.

Au 1^{er} janvier 2022, la mesure de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France court jusqu'à la fin du mois d'avril 2022.

1.2. Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et les refus d'entrée

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. »

- **La CJUE estime 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 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 Conseil d'État demeure flou sur 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'État de les écarter. » (CE, juge des référés, 23 avril 2021, n° 450879 et 450987)

- 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 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. AA 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. AA 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)

1.3. L'illégalité du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au regard de sa durée

- **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 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*)

2. Les droits dans le cadre du régime de la non-admission (refus d'entrée)

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

- la décision de refus d'entrée doit être « **écrite et motivée** » ;
- la personne faisant l'objet de cette « **décision doit être en mesure 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 » ;

- « 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).

2.1. (II) Légalité des contrôles aux frontières intérieures terrestres

- **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)

2.2. Procédure de refus d'entrée

- Le tribunal administratif **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)

2.3. Le refus d'entrée et la demande d'asile

2.3.1. 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. A. 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)

- **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'OFPPRA ou devant la CNDA.**

« Il résulte de l'instruction que Mme PO, 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 PO 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 PO 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'OFPPRA 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. NA 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. NA 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. NA dès notification de la présente ordonnance. » (TA de Nice, 23 janvier 2020, n° 2000288 et n° 2000289)

- **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)

2.3.2. 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 refoulés illégalement en Italie.

2.4. Les enfants

2.4.1. 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 Nice, 22 janvier 2018, n° 1800195)

- **Le doute doit profiter aux mineurs isolés.**

« *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’un mineur, 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)

2.4.2. Enfants isolés souhaitant demander l'asile

- **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. SO 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. SO 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. SO 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)

- **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)*

- **Un mineur isolé 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)*

3. La privation de liberté aux frontières intérieures terrestres

Depuis 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, dans des gares ou encore, sur des péages autoroutiers.

Ces locaux privatifs de liberté ne sont encadrés par aucun cadre légal et les personnes y étant enfermées, bien souvent de nombreuses heures et dans des conditions indignes, sont privées de l'exercice de leurs droits. De plus, ces pratiques illégales d'enfermement demeurent impunies, les juges français refusant de mettre un terme à cette pratique.

3.1. Un enfermement illégal reconnu par les juges

- 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 rencontre.** » (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 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 quatre 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 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)

« 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 Marseille, 10 décembre 2020, n° 2009054)

- 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)

3.2. Le refus des juges de mettre un terme aux pratiques d’enfermement illégales

- 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)

- 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)

3.3. L'accès des associations aux lieux privatifs de liberté

3.3.1. 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)

3.3.2. 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)