

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MARSEILLE**

**N° 2009053**

---

Association ANAFÉ  
Association MÉDECINS DU MONDE

---

Mme Devictor  
Rapporteure

---

Mme Giocanti  
Rapporteure publique

---

Audience du 24 octobre 2024  
Jugement du 15 novembre 2024

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Marseille

(3<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 21 novembre 2020, le 3 janvier 2022 et le 8 mars 2024, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFÉ) et l'association Médecins du Monde, représentées par la SCP Spinosi, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 21 octobre 2020 par lequel la préfète des Hautes-Alpes leur a refusé l'accès aux locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Montgenèvre ;

2°) d'enjoindre à la préfète des Hautes-Alpes de leur garantir l'accès à ces locaux sous astreinte au besoin ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit dès lors que les locaux en litige constituent des lieux de privation de liberté dans lesquels elles doivent disposer d'un droit d'accès ;
- les pratiques de privation de liberté exercées dans ces locaux doivent être regardées comme des mesures de rétention auxquelles sont applicables les dispositions transposant la directive n°2008/115/CE du 16 décembre 2008 pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Par des mémoires en défense enregistrés le 21 octobre 2021 et le 19 janvier 2022, la [préfète des Hautes-Alpes](#) fait valoir à titre principal qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction et demande le rejet des conclusions présentées au titre des frais de l'instance et, à titre subsidiaire, demande le rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- il n'y a pas lieu de statuer sur la requête dès lors que les associations requérantes disposent désormais d'un accès ponctuel à un local attenant à ceux de la police aux frontières leur permettant de s'entretenir avec les personnes retenues ;

- c'est à bon droit que l'accès aux locaux en litige a été refusé aux associations requérantes dès lors que ces locaux ne sont pas des zones d'attentes ni des centres de rétention administrative ;

- les locaux en litige ne peuvent être assimilés à des lieux privatifs de liberté sur le fondement du droit interne, dès lors que le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait privation de liberté portant atteinte à la liberté individuelle qu'en cas de rétention excédant douze heures, que dans le cas des locaux litigieux, la rétention excède rarement la limite des quatre heures fixée par le Conseil d'Etat et que des mesures ont été prises pour accélérer les procédures, ni sur le fondement du droit européen dès lors que ces locaux sont mis à la disposition des personnes non-admises et que les agents de la PAF ne font pas usage de la contrainte en cas de refus, qu'ils ne s'apparentent pas à un hébergement d'urgence mais à des locaux de mise à l'abri et qu'enfin le caractère règlementé de cette zone ne caractérise nullement une atteinte à la liberté des personnes non-admises ;

- la directive n°2008/115/CE du 16 décembre 2008 dite « directive retour » n'est pas applicable aux refus d'entrée prononcés aux points de passage autorisés, dès lors que même en cas de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures tels que mis en œuvre en France depuis 13 novembre 2015, une frontière intérieure ne peut être assimilée à une frontière extérieure, et qu'un étranger se présentant à un point de passage autorisé et ne remplissant pas les conditions d'entrée, ne peut être considéré comme étant entré sur le territoire.

Par une intervention, enregistrée le 29 novembre 2020, l'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), le groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), le syndicat de la magistrature (SM), l'association comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), le syndicat des avocats de France (SAF), l'association mouvement citoyen tous migrants (Tous migrants), l'association Roya citoyenne, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), la fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), l'association le paria et l'alliance des avocats et des praticiens du droit des étrangers pour la défense des droits fondamentaux (l'ALLIANCE-DEDF), représentés par la [SCP Spinosi](#), demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête.

Ils s'associent aux moyens et conclusions présentés dans la requête, en particulier, la décision illustre la détention arbitraire subies par les personnes retenues à la frontière franco-italienne et l'impossibilité pour les associations de s'entretenir avec ces personnes dans les locaux de la police aux frontières et une telle décision ne saurait être justifiée par une prétendue « mise à l'abri » des personnes retenues alors que les associations requérantes ont précisément pour objectif d'accompagner et d'aider ces personnes.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (CE) n° 562/2006 du 15 mars 2006 du Parlement européen et du Conseil ;
- le règlement (UE) n° 2016/399 du 9 mars 2016 du Parlement européen et du Conseil un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontière Schengen) ;
- la directive n°2008/115/CE du 16 décembre 2008 pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ;
- la décision n°411575 du Conseil d'Etat du 5 juillet 2017 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Devictor ;
- les conclusions de Mme Giocanti, rapporteure publique ;
- les observations de Me Bruggiamosca, substituant Me Spinosi, représentant les associations ANAFÉ et Médecins du Monde et les intervenants.

Considérant ce qui suit :

1. [Les associations ANAFÉ et Médecins du Monde](#) demandent l'annulation de l'arrêté du 21 octobre 2020 par lequel la préfète des Hautes-Alpes leur a refusé l'accès aux locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Montgenèvre.

Sur les interventions :

2. L'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), le groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), le syndicat de la magistrature (SM), l'association comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), le syndicat des avocats de France (SAF), l'association mouvement citoyen tous migrants (Tous migrants), l'association Roya citoyenne, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), la fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), l'association le paria et l'alliance des avocats et des praticiens du droit des étrangers pour la défense des droits fondamentaux (l'ALLIANCE-DEDF) justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête. Leur intervention est ainsi recevable.

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

3. Un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif. Si, avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai du recours contentieux, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du pourvoi dont il était saisi.

Il en va ainsi quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution. Dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance prive d'objet le pourvoi formé à son encontre, à la double condition que cet acte n'ait reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur et que la décision procédant à son abrogation soit devenue définitive.

4. En l'espèce, la préfète Hautes-Alpes ne soutient ni même n'allègue avoir retiré ou même abrogé sa décision du 21 octobre 2020. Par suite, l'exception de non-lieu soulevée en défense par la préfète Hautes-Alpes doit être rejetée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

5. Aux termes de l'article L. 213-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile applicable à la date de la décision attaquée: « *L'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une peine d'interdiction judiciaire du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion, soit d'une interdiction de retour sur le territoire français, soit d'une interdiction de circulation sur le territoire français, soit d'une interdiction administrative du territoire* ». Aux termes de l'article L. 213-2 du même code : « *Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire. Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix (...)* ». Aux termes de l'article L. 213-3-1 du même code dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée : « *En cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures prévue au chapitre II du titre III 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), les décisions mentionnées à l'article L. 213-2 peuvent être prises à l'égard de l'étranger qui, en provenance directe du territoire d'un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, a pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre sans y être autorisé et a été contrôlé dans une zone comprise entre cette frontière et une ligne tracée à dix kilomètres en deçà. Les modalités de ces contrôles sont définies par décret en Conseil d'Etat* ».

6. Il ressort des pièces du dossier que, depuis le 13 novembre 2015, la France a rétabli les contrôles aux frontières intérieures en application des articles 23 et suivants du règlement (UE) n° 562/2006 du Parlement et du Conseil du 15 mars 2006 modifié par le règlement (UE) n°2016/399 du Parlement et du Conseil du 9 mars 2016. Ce rétablissement des frontières a conduit la France à mettre en place des points de passage autorisés et, dans le cadre de ce dispositif, les services de la police aux frontières opposent aux ressortissants étrangers, qui ne remplissent pas les conditions d'entrée, un refus d'entrée sur le territoire français en application des dispositions des articles L. 213-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile applicables à la date de la décision attaquée. En l'espèce, ces personnes, après s'être vues notifier un refus d'entrée, sont maintenues dans une construction modulaire installée à l'arrière des locaux de la police aux frontières de Montgenèvre dans l'attente de leur remise à police italienne.

7. Toutefois, de tels lieux, qui ne sont pas prévus par un texte, ne sont assimilables ni à des zones d'attente, dont le régime figure au titre II du livre II du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, destinées aux personnes arrivant en France à une frontière extérieure au sens du règlement frontières Schengen par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne, ni à des centres de rétention administrative créés, organisés et utilisés conformément aux dispositions du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

8. Ainsi, le droit d'accès des associations requérantes aux locaux en litige ne peut trouver sa source dans les dispositions de l'article R. 223-8 et suivant du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, lequel ne concerne que l'accès aux zones d'attente, ni dans celles de l'article R. 553-14-4 et suivant du même code relatif aux lieux de rétention, applicables à la date de la décision en litige. Ce droit ne peut davantage résulter des dispositions de l'article L. 213-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile lequel comporte diverses garanties dont le droit d'avertir un tiers, le consulat ou le conseil de son choix ou le droit d'exercer un recours, mais ne donne pas un droit d'accès aux associations. Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, quand bien même ces locaux constitueraient des lieux privatifs de liberté, il ne ressort d'aucun texte législatif ni réglementaire ni d'aucun principe général du droit, que les associations d'aide aux étrangers disposeraient d'un droit d'accès à tout lieu privatif de liberté.

9. Enfin, la directive n°2008/115/CE du 16 décembre 2008 a été transposée en droit interne par le décret n° 2011-820 du 8 juillet 2011 pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et portant sur les procédures d'éloignement des étrangers. Dès lors, les associations requérantes qui n'allèguent pas que les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sur le fondement desquelles a été prise la décision attaquée seraient incompatibles avec la directive, ne peuvent utilement se prévaloir directement de celle-ci.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation [des associations ANAFÉ et Médecins du Monde](#) doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, leurs conclusions à fin d'injonction ainsi que celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions de l'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), le groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), le syndicat de la magistrature (SM), l'association comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), le syndicat des avocats de France (SAF), l'association mouvement citoyen tous migrants (Tous migrants), l'association Roya citoyenne, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), la fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), l'association le paria et l'alliance des avocats et des praticiens du droit des étrangers pour la défense des droits fondamentaux (l'ALLIANCE-DEDF) sont admises.

Article 2 : la requête des [associations ANAFÉ et Médecins du Monde](#) est rejetée.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié aux [associations ANAFÉ et Médecins du Monde](#), au [préfet des Hautes-Alpes](#), à l'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), au groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), au syndicat de la magistrature (SM), à l'association comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), au syndicat des avocats de France (SAF), à l'association mouvement citoyen tous migrants (Tous migrants), à l'association Roya citoyenne, à la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), à la fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI) et à l'association le paria et l'alliance des avocats et des praticiens du droit des étrangers pour la défense des droits fondamentaux (l'ALLIANCE-DEDF).

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 24 octobre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Gonneau, président,  
Mme Simeray, première conseillère,  
Mme Devictor, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 novembre 2024.

La rapporteure,

Signé

E. Devictor

Le président,

Signé

P-Y. Gonneau

La greffière,

Signé

A. Martinez

La République mande et ordonne au préfet des Hautes-Alpes en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Pour la greffière en chef,  
La greffière,