

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1702161

Association Nationale d'Assistance
Aux Frontières pour les Etrangers et autres

M. Sabroux
Juge des référés

Audience du 8 juin 2017
Ordonnance du 8 juin 2017

54-035-03
C

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, et un mémoire enregistrés les 6 et 7 juin 2017, l'Association Nationale d'Assistance Aux Frontières pour les Etrangers (ANAFE), l'Association des Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE), la CIMADE, le GISTI, représentés par Me Oloumi, et le Syndicat des Avocats de France (SAF), représenté par Me Damiano demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) 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;

2°) d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de mettre fin sans délai à toute mesure de privation de liberté pour toute personne se trouvant dans ce centre et de procéder à l'enregistrement de leur demande d'asile dans un délai de trois jours ;

3°) de saisir le procureur de la République et le président du Conseil Départemental des Alpes-Maritimes pour mettre à l'abri les mineurs non accompagnés ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat au bénéfice de son conseil, une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Les associations soutiennent que :

- leurs statuts leur donnent qualité et intérêt à agir ;
- l'urgence est avérée dès lors que des personnes sont privées de liberté et que les associations dont c'est le but ne peuvent y avoir accès ;
- la décision attaquée porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile et à la liberté de circuler ; cette zone d'attente est illégale car non inscrite sur la liste

des points de passage autorisés ; elle est dépourvue de base légale ; elle porte atteinte aux droits de l'enfant ;

Par un mémoire enregistré le 8 juin 2017, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Le préfet soutient que l'intérêt à agir des associations n'est pas établi dès lors qu'elles ne participent pas directement à la gestion de la plateforme d'accueil ; que la France a rétabli le contrôle aux frontières pour faire face à l'afflux de migrants dans des conditions conformes au droit et aux accords internationaux de la France; que les personnes contrôlées ne font pas l'objet d'une mesure de privation de liberté ; que les conditions de remise aux autorités italiennes des étrangers garantissent leurs droits ; qu'aucune atteinte n'est portée au droit d'asile ; que la situation des mineurs est prise en compte ;

Vu :

- les autres pièces du dossier.
- le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,
- le code de procédure pénale,
- le code de justice administrative.

Vu la décision en date du 1^{er} mars 2017 par laquelle le président du tribunal a désigné M. Sabroux, président de la 1^{ère} chambre, pour statuer sur les demandes de référés.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 8 juin 2017 à 10h45 :

- le rapport de M. Sabroux, juge des référés ;
- les observations de Me Oloumi, pour les associations requérantes qui réitère sa demande d'injonction au préfet des Alpes-Maritimes, présentée à titre principal, de mettre fin à une situation de fait qu'il estime attentatoire aux libertés des étrangers et soutient, outre ses écritures, que les dispositions du code pénal font obstacle à ce qu'une personne soit privée de liberté plus de quatre heures sans avoir accès au droit ; que tel est le cas des personnes retenues dans les locaux de la police aux frontières, dans lesquels les associations d'aide aux étrangers et les avocats n'ont pas accès, alors que leur situation juridique ne repose sur aucune disposition légale ; que le rapport établi en septembre 2015 par le contrôleur général des lieux de privation de liberté a été rédigé antérieurement à la création de ce centre ;
- les observations de Me Damiano pour le Syndicat des Avocats de France qui s'associe aux observations précitées et fait valoir que la situation d'urgence est évidente compte tenu de la persistance des faits ; que seules deux zones d'attente sont prévues dans les Alpes-Maritimes, la gare SNCF de Nice et l'aéroport Nice côte d'azur ; que les droits des mineurs sont bafoués ; que les personnes sont retenues, parfois pour la nuit entière contre leur gré ; qu'il appartient au juge administratif, garant des libertés de mettre fin à cette situation, malgré les contraintes des services de l'Etat ;
- les observations de M. Buiatti, directeur adjoint de la réglementation et des libertés publiques, de M. Huot, chef du bureau des étrangers de la préfecture des Alpes-Maritimes, et de M. Nahon, directeur départemental de la police aux frontières qui font valoir que ces personnes, qui ont franchi la frontière illégalement, ne font pas l'objet d'une mesure de

privation de liberté mais se trouvent dans une zone d'attente durant l'examen de leur situation ; qu'il n'existe aucun lieu caché destiné à la privation de liberté ; que l'Etat ne fait qu'appliquer le contrôle aux frontières prévu par les accords de Schengen et l'accord dit de Chambéry, signé le 18 septembre 2000 avec les autorités italiennes ; que ces personnes sont maintenues dans ces locaux le temps nécessaire, qui dépend de l'afflux de migrants et de leurs situations personnelles ; qu'il ne s'agit en réalité que d'un point de passage et de remise aux autorités italiennes ; que ces personnes sont auditionnées librement ; que le fondement juridique de cette mesure est la procédure de « non admission Schengen »

Après avoir prononcé à l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1. Aux termes de l'article L.521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ». Aux termes de l'article L.522-1 du même code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L.521-1 et L.521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique...* ». Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R.522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire* ».
2. Aux termes des dispositions de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa version issue de la loi du 7 mars 2016 : « *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 avvertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, et, sauf à Mayotte, de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. En cas de demande d'asile, la décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 et précise les voies et délais de ce recours. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc. L'étranger mineur non accompagné d'un représentant légal ne peut être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc prévu au présent alinéa. Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7. La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration* ». Aux termes de l'article L213-3 du même code : « *Les dispositions de l'article L. 213-2 sont applicables à l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne à qui l'entrée sur le territoire métropolitain a été refusée en application de l'article 5 du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du*

Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen). »

3. Aux termes de l'article 13 du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) : « *Refus d'entrée : 1. L'entrée sur le territoire des États membres est refusée au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée, telles qu'énoncées à l'article 5, paragraphe 1, et qui n'appartient pas à l'une des catégories de personnes visées à l'article 5, paragraphe 4. Cette disposition est sans préjudice de l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale ou à la délivrance de visas de long séjour. 2. L'entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus. La décision est prise par une autorité compétente habilitée à ce titre par la législation nationale. Elle prend effet immédiatement. La décision motivée indiquant les raisons précises du refus est notifiée au moyen d'un formulaire uniforme tel que celui figurant à l'annexe V, partie B, et rempli par l'autorité compétente habilitée par la législation nationale à refuser l'entrée. Le formulaire uniforme ainsi complété est remis au ressortissant concerné, qui accuse réception de la décision de refus au moyen dudit formulaire. 3. Les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ont le droit de former un recours contre cette décision. Les recours sont formés conformément au droit national. Des indications écrites sont également mises à la disposition du ressortissant du pays tiers en ce qui concerne des points de contact en mesure de communiquer des informations sur des représentants compétents pour agir au nom du ressortissant du pays tiers conformément au droit national. L'introduction d'un tel recours n'a pas d'effet suspensif à l'égard de la décision de refus d'entrée. Sans préjudice de toute éventuelle compensation accordée conformément à la législation nationale, le ressortissant du pays tiers concerné a le droit à la rectification du cachet d'entrée annulé, ainsi que de toute autre annulation ou ajout, de la part de l'État membre qui a refusé l'entrée, si, dans le cadre du recours, la décision de refus d'entrée devait être déclarée non fondée. 4. Les garde-frontières veillent à ce qu'un ressortissant de pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ne pénètre pas sur le territoire de l'État membre concerné. 5. Les États membres établissent un relevé statistique sur le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée, les motifs du refus, la nationalité des personnes refusées et le type de frontière (terrestre, aérienne, maritime) auquel l'entrée leur a été refusée. Les États membres transmettent ces statistiques à la Commission une fois par an. La Commission publie tous les deux ans une compilation des statistiques communiquées par les États membres. 6. Les modalités du refus sont décrites à l'annexe V, partie A..... 6. Mineurs : 6.1. Les garde-frontières accordent une attention particulière aux mineurs, que ces derniers voyagent accompagnés ou non. Les mineurs franchissant la frontière extérieure sont soumis aux mêmes contrôles à l'entrée et à la sortie que les adultes, conformément aux dispositions du présent règlement. 6.2. Dans le cas de mineurs accompagnés, le garde-frontière vérifie l'existence de l'autorité parentale des accompagnateurs à l'égard du mineur, notamment au cas où le mineur n'est accompagné que par un seul adulte et qu'il y a des raisons sérieuses de croire qu'il a été illicitement soustrait à la garde de la ou des personne(s) qui détiennent légalement l'autorité parentale à son égard. Dans ce dernier cas, le garde-frontière effectue une recherche plus approfondie afin de déceler d'éventuelles incohérences ou contradictions dans les informations données.*

6.3. *Dans le cas de mineurs qui voyagent non accompagnés, les garde-frontières s'assurent, par une vérification approfondie des documents de voyage et des autres documents, que les mineurs ne quittent pas le territoire contre la volonté de la ou des personne(s) investie(s) de l'autorité parentale à leur égard ».*

4. Il ressort des pièces du dossier et n'est d'ailleurs pas contesté par le préfet des Alpes-Maritimes que des locaux aménagés dépendant des services de la police aux frontières à Menton sont dédiés au regroupement d'étrangers ayant franchi illégalement la frontière italienne, dans l'attente de l'examen de leur situation au regard des dispositions légales européennes et françaises régissant leurs conditions d'accueil sur le sol français. Les Associations requérantes, qui ont toutes un intérêt à agir compte tenu de leur objet statutaire, demandent au juge des référés qu'il soit mis fin à cette situation qui porte atteinte, selon elles, à la liberté fondamentale de circulation et au droit d'asile des personnes retenues contre leur gré et à leur accès au droit. S'il est admis par les parties que les conditions d'accueil de ces personnes sont décentes et ne portent pas atteinte à leur dignité, les associations requérantes font toutefois grief au préfet des Alpes-Maritimes de les priver de tout moyen de recours et d'accès à des avocats ou à des associations dont l'objet est de les défendre. Elles font valoir que, durant une durée qui reste indéterminée, elles ne peuvent 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. »*
5. Il ressort des débats à l'audience et des écritures des parties que les personnes interpellées par la police aux frontières sont conduites dans les locaux de ce service pour que leur situation soit examinée, dans le cadre du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006.
6. 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.
7. En deuxième lieu, il est constant qu'à cette occasion, il leur est remis le formulaire dénommé « refus d'entrée » 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. Il n'est, à cet égard, pas établi par les associations requérantes que ce formulaire remis par l'administration soit volontairement incomplet.
8. En troisième lieu, dans un arrêt du 29 janvier 2008, Saadi/Royaume-Uni, n°13229/03, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a admis que la faculté des Etats de placer en détention des candidats à l'immigration est un corollaire indispensable au droit de contrôler l'entrée et le séjour des étrangers. Cependant, cette détention pour ne pas être arbitraire, doit se faire *« de bonne foi »*, *« doit être étroitement liée au but consistant à empêcher une personne de pénétrer irrégulièrement sur le territoire »*, elle doit se dérouler *« dans des conditions appropriées »* et sa durée ne doit pas excéder *« le délai raisonnable pour atteindre le but poursuivi »*. En l'espèce, il ressort des attestations produites par les associations requérantes qu'une partie des personnes interpellées *« y resteraient quelques heures avant d'être renvoyées en Italie »* ou bien *« pensent*

qu'elles avaient passé la nuit dans les locaux de la gare de Menton ». Ces affirmations sont contestées par le préfet des Alpes-Maritimes, qui n'est toutefois pas en mesure d'affirmer avec précision la durée de maintien de ces personnes dans les locaux litigieux. Ainsi, 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 précité ou bien encore celui prévu par les dispositions de l'article 78-3 du code de procédure pénale. 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 »*. 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. Il n'y a pas lieu, compte tenu de ce qui vient d'être dit, d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de procéder à l'enregistrement de leur demande d'asile dans un délai de trois jours.

9. Enfin, il n'appartient pas au juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative *« de saisir le procureur de la République et le président du Conseil Départemental des Alpes-Maritimes pour mettre à l'abri les mineurs non accompagnés »*.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à ce titre.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Il est enjoint au préfet des Alpes-Maritimes de procéder au transfert des personnes retenues dans les 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, dans les cas où le maintien de ces personnes dans ces locaux excéderait une durée de quatre heures.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Association Nationale d'Assistance Aux Frontières pour les Etrangers, à l'Association des Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers, à la CIMADE, au GISTI, au Syndicat des Avocats de France et au ministre de l'Intérieur.

Copie en sera délivrée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice le 8 juin 2017.

Le juge des référés

La greffière

Signé

Signé

D. Sabroux

M. Daverio

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pouvoir à l'exécution de la présente décision.

*Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
ou par délégation le greffier*