

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2004690

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE
AUX FRONTIÈRES POUR LES ÉTRANGERS
ASSOCIATION MÉDECINS DU MONDE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Virginie Chevalier-Aubert
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 30 novembre 2020

C+

Par une requête enregistrée le 18 novembre 2020, l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) et l'association Médecins du Monde, représentées par la SCP d'avocat Spinosi et Sureau, demandent au juge des référés du tribunal :

- d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de la décision du 18 septembre 2020 du préfet des Alpes-Maritimes portant refus d'accès à ses deux représentantes aux locaux attenants à ceux de la police des frontières de Menton pont Saint-Louis ;

- d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de réexaminer sans délai, et au besoin sous astreinte, la demande d'accès qu'elles ont formulée ;

- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que le refus litigieux porte une atteinte grave et immédiate à leur situation et aux intérêts qu'elles défendent qui relèvent d'intérêts publics ;
- il existe des moyens propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse :

- les associations humanitaires disposent d'un droit d'accès dans les zones d'attente sur le fondement des dispositions des articles R.223-8 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et dans les lieux de rétention sur le fondement des dispositions de l'article R.553-14-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- les locaux litigieux ne sont pas des locaux de « mise à l'abri » mais des lieux de privation de liberté utilisés de façon permanente ;

- les associations requérantes doivent pouvoir accéder aux locaux dans lesquels les personnes retenues ne sont pas accueillies dans des conditions légales, conformes à la notion de « mise à l'abri » ;
- les mesures d'enfermement pratiquées sont des mesures privatives de liberté au sens de l'article 5§ de la convention européenne des droits de l'homme ;
- 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 et déclinées notamment à l'article L.551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 24 novembre 2020, l'association comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), le Syndicat de la magistrature, l'association « avocats pour la défense des droits des étrangers » (ADDE), le Syndicat des avocats de France, l'association Mouvement citoyen tous migrants, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), l'association Roya citoyenne, la fédération des associations de solidarité avec tous (tes) les immigré(e)s (FASTI), l'association « le paria » et l'association « L'alliance des avocats et des praticiens du droit des étrangers pour la défense des droits fondamentaux » ; (L'alliance-DEDF) demandent que leurs interventions soient déclarées recevables et s'associent aux conclusions des associations requérantes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2020, le préfet des Alpes-Maritimes conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et, à titre subsidiaire à son rejet.

Il fait valoir que :

- la décision attaquée ne fait pas grief ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie et aucun des moyens invoqués n'est de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée.

Vu :

- les autres pièces du dossier.
- la requête n°2004689, enregistrée le 18 novembre 2020, par laquelle l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et l'association Médecins du Monde demandent l'annulation de la décision du 18 septembre 2020 du préfet des Alpes-Maritimes portant refus d'accès aux locaux attenants à ceux de la police des frontières de Menton pont Saint-Louis. Un mémoire en intervention volontaire des associations précitées a été enregistré le 43 novembre 2020 dans cette instance.

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la directive n°2008/115/CE du 16 décembre 2008 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 mars 2019, Arib e.a. (C-444/17) ;

- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle la présidente du tribunal a désigné Mme Chevalier-Aubert, présidente, pour statuer sur les demandes de référés.

Après avoir convoqué à une audience publique :

- l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et l'association Médecins du Monde ;
- le préfet des Alpes-Maritimes.

Au cours de l'audience publique du 26 novembre 2020 à 10h30, tenue en présence de Mme Albu, greffier d'audience, ont été entendus : le rapport d'audience de Mme Chevalier-Aubert, présidente ;

- les observations de Me Oloumi substituant la SCP Spinosi et Sureau pour les associations requérantes et les associations intervenantes, à l'exception du syndicat des avocats de France représenté par Me Damiano, substituant la SCP Spinosi et Sureau. Me Oloumi et Me Damiano ont repris leurs écritures, en les développant.

Me Oloumi précise en outre que les requérantes contestent la décision attaquée en tant, d'une part, qu'elle refuse un droit d'accès aux locaux attenants à la police des frontières à Mme Raybaud et Mme Pesselier suite au refus opposé oralement par la police des frontières le 15 septembre 2020 et d'autre part, qu'elle porte refus permanent d'accès et d'intervention auprès des personnes retenues dans ces locaux à toutes associations et à leurs représentants. Il précise également qu'il est demandé au préfet d'enjoindre de faire droit à la demande d'accès et d'intervention de Mme Raybaud et Mme Pesselier, ou plus largement aux associations requérantes et à l'ensemble des associations ;

- les observations de Mme Pesselier, représentante de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers.

Le préfet des Alpes-Maritimes n'était ni présent ni représenté à l'audience.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience à 11H55.

Considérant ce qui suit :

1. Deux représentantes de l'association Médecin du Monde et de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Mme Raybaud et Mme Pesselier 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. L'ANAFE a alors demandé au préfet des Alpes-Maritimes, par mail en date du 15 septembre 2020, de prendre contact avec ses services pour que Mme Raybaud et Mme Pesselier puissent intervenir auprès des personnes présentes dans les locaux précités et préciser le fondement juridique du refus d'accès opposé. Par une décision du 18 septembre 2020, le préfet des Alpes-Maritimes a estimé que le refus d'accès était justifié au motif que ces locaux relevaient du droit commun applicable aux locaux de police. Les associations requérantes demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de cette décision du 18 septembre 2020 du préfet des Alpes-Maritimes. Elles demandent également qu'il soit enjoint au préfet des Alpes-Maritimes de faire droit à leurs demandes d'accès ou d'intervention et à celles

d'autres associations ou de réexaminer sans délai, et au besoin sous astreinte, la demande d'accès qu'elles ont formulée.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. La lettre du préfet des Alpes-Maritimes du 18 septembre 2020, par laquelle il estime fondé le refus de la police aux frontières de faire droit à la demande d'accès à Mme Raybaud et Mme Pesselier aux locaux dit « de mise à l'abri » présente un caractère décisoire et fait grief aux associations requérantes. Cette décision est par suite susceptible d'un recours pour excès de pouvoir ainsi que d'une demande de suspension dans les conditions fixées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative. La fin de non-recevoir opposée par le préfet des Alpes-Maritimes doit, dès lors, être écartée.

Sur l'étendue de la demande de suspension :

3. Il résulte des écritures, comme des indications fournies lors de l'audience de référé, que les conclusions des requérantes doivent être regardées comme tendant à l'annulation de la décision attaquée en tant que le préfet refuse d'accorder un droit d'accès et d'intervention auprès des personnes retenues dans les locaux attenants à ceux de la police des frontières de Menton, à Mme Raybaud et Mme Pesselier mais également en tant que cette décision aurait par principe refusé, à la date de la décision attaquée et pour l'avenir, à leurs représentantes et à toute association un droit d'accès à ces locaux. L'association ANAFE, dans son mail du 15 septembre 2020, a demandé au préfet des Alpes-Maritimes qu'il prenne contact avec ses services pour que Mmes Raybaud et Pesselier puissent intervenir auprès des personnes présentes dans les locaux et lui préciser le fondement juridique du refus d'accès litigieux. 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'Etat 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. Il ressort des termes de cette décision, que le préfet des Alpes-Maritimes doit être regardé comme ayant opposé, un refus à toute demande d'accès aux représentantes des associations requérantes dans ces constructions attenantes au poste de police qualifiées de locaux de « mise à l'abri ».

Sur les interventions volontaires présentées :

4. Les associations requérantes justifient, eu égard à leur objet statutaire et à la nature du litige, chacune d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête des associations requérantes. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

5. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...)* ».

En ce qui concerne l'urgence :

6. L'urgence justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celui-ci porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit, enfin, être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, à la date à laquelle le juge des référés statue.

7. Pour justifier de l'urgence d'une suspension de l'exécution de la décision contestée, les requérantes font valoir que la décision contestée ne leur permet pas d'assurer leurs missions d'assistance médicale, juridique et administrative à des personnes dans un état d'extrême vulnérabilité qui sont retenues dans des constructions modulaires attenantes aux locaux de la police de la frontière. Elles soutiennent que ce refus de tout accès à ces locaux pour toutes les associations fait obstacle à l'exercice de leur liberté de venir en aide dans un but humanitaire, aux personnes détenues, qu'il porte une atteinte grave et immédiate tant à leur situation qu'à leurs intérêts qui relèvent d'intérêts publics. Il ressort des pièces du dossier, 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. Le préfet des Alpes-Maritimes qui n'était ni présent ni représenté à l'audience, se borne dans ses écritures, pour contester l'urgence à suspendre sa décision, à faire valoir que les associations n'ont, par principe, aucun droit à l'accès à ces locaux « de mise à l'abri » et que les requérantes n'ont pas fait preuve de diligence en ne demandant que le 18 novembre 2020 la suspension d'une décision notifiée par voie électronique le 21 septembre 2020. 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. Les associations requérantes en faisant état de ces éléments, 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.

En ce qui concerne le doute sérieux quant à la légalité du refus d'accès opposé aux associations requérantes :

8. Comme il a été dit au point 7, 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 sans possibilité que soit accordé, un accès régulier ou même ponctuel à ces locaux, au vu de certaines circonstances notamment sanitaires, des associations requérantes pour porter assistance aux personnes retenues.

9. Les requérantes soutiennent que les dispositions relatives au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier prises pour la transposition de la directive n°2008/115 CE du 16 décembre 2008 sont applicables aux personnes qui ont pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre. Il résulte de l'instruction et des échanges intervenus au cours de l'audience que le moyen tiré de l'application des dispositions prises pour la transposition de la directive n°2008/115 CE du 16 décembre 2008 aux mesures de « maintien » des personnes retenues dans ces locaux dits de « mise à l'abri » de Menton et notamment aux conditions d'accès des associations à ces locaux, est en l'état de l'instruction susceptible de créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

10. Il résulte ce qui précède que les deux conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative étant remplies, il y a lieu de faire droit aux conclusions des associations requérantes tendant à la suspension de la décision du préfet des Alpes-Maritimes du 18 septembre 2020.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire (...)* ».

12. La présente ordonnance implique seulement le réexamen par le préfet des Alpes-Maritimes de la demande d'accès sollicitée par les associations requérantes. Il y a lieu de prescrire cette mesure dans le délai de trente jours à compter de la notification de la présente ordonnance, sans qu'il y ait lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement aux associations requérantes d'une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E

Article 1^{er} : Les interventions de l'association comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) le Syndicat de la magistrature, l'association « avocats pour la défense des droits des étrangers » (ADDE), le Syndicat des avocats de France, l'association Mouvement citoyen tous migrants, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, l'association Roya citoyenne, la fédération des associations de solidarité avec tous (tes) les immigrée (es) (FASTI), l'association « le paria » et l'association « L'alliance des avocats et des praticiens du droit des étrangers pour la défense des droits fondamentaux » (L'alliance-DEDF) sont admises.

Article 2 : 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.

Article 3 : Il est enjoint au préfet des Alpes-Maritimes de réexaminer la demande d'accès de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et de l'association Médecins du Monde et ce dans un délai de trente jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 4 : L'Etat versera à l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, à l'association Médecins du Monde, une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, à l'association Médecins du Monde, à l'association comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), à l'association Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), au Syndicat de la magistrature, à l'association « avocats pour la défense des droits des étrangers » (ADDE), au Syndicat des avocats de France, à l'association Mouvement citoyen tous migrants, à la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, à l'association Roya citoyenne, à la fédération des associations de solidarité avec tous (tes) les immigré(ées) (FASTI), à l'association « le paria » et à l'association « L'alliance des avocats et des praticiens du droit des étrangers pour la défense des droits fondamentaux » et au ministre de l'intérieur.

Copie sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 30 novembre 2020.

La juge des référés,
signé

V. Chevalier-Aubert

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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 le greffier en chef,
Ou par délégation le greffier,