

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2101086

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE
AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS
ASSOCIATION MEDECINS DU MONDE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Tukov
Juge des référés**

Le président de la 1^{ère} chambre

Juge des référés

Ordonnance du 4 mars 2021

C+

Par une requête enregistrée le 27 février 2021, 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. 521-2 du code de justice administrative, à titre principal, la fermeture immédiate des locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis ;

- d'ordonner, à titre subsidiaire, la suspension de la décision du 29 décembre 2020 du préfet des Alpes-Maritimes portant refus d'accès à ses deux représentantes auxdits locaux, et d'enjoindre au préfet, au besoin sous astreinte, de garantir immédiatement cet accès aux associations ;

- 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.

Elles 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 ;
- 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 ;
- la situation issue de l'existence et du fonctionnement des locaux dont s'agit, ainsi que la décision du préfet des Alpes-Maritimes du 29 décembre 2020, porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté individuelle, à la sûreté, à la liberté d'aller et de venir, à la dignité de la personne humaine, au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, et au droit d'asile des personnes qui s'y trouvent, ainsi qu'à la liberté des associations requérantes d'aider autrui dans un but humanitaire.

Par deux mémoires en intervention volontaire, enregistrés les 1^{er} et 2 mars 2021, l'association comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), et 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 (SAF), 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(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), représentés par la SCP d'avocat Spinosi et Sureau, demandent que leurs interventions soient déclarées recevables et s'associent aux conclusions des associations requérantes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 mars 2021, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- L'urgence n'est pas établie, tant pour la fermeture des locaux que pour l'accès donné aux associations, dès lors que sa décision de refus a été prise il y a deux mois, que les locaux dont s'agit permettent la mise à l'abri des migrants, et qu'aucun problème particulier n'a été signalé ; Une prise en charge médicale en cas de nécessité est organisée.
- Sa décision n'est pas illégale dès lors que la directive « retour » n'a pas vocation à s'appliquer aux refus d'entrée prononcés aux points de passage autorisés sur une frontière intérieure ; Les locaux dont s'agit ne sont pas des lieux de rétention ni une zone d'attente, mais des locaux de « mise à l'abri » ; La privation de liberté est possible pour empêcher un étranger d'entrer irrégulièrement sur le territoire français, dès lors que cette rétention présente une durée raisonnable, la

plus brève possible compte tenu des circonstances ; La remise perlée des individus aux autorités italiennes se déroule entre 8h et 19h, et des mesures sont prises pour éviter l'entrée en France en dehors de cette période.

- Les atteintes aux différentes libertés fondamentales invoquées ne sont pas établies ou ne présentent pas un caractère de gravité suffisant.

Vu :

- les autres pièces du dossier.
- la décision du 29 décembre 2020 par laquelle le préfet des Alpes Maritimes a rejeté la demande d'accès aux locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis présentée par diverses associations.

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 M. Tukov, 1^{er} conseiller, président de la chambre des urgences, 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 3 mars 2021 à 10h00, tenue en présence de Mme Nakache, greffier d'audience, ont été entendus :

- le rapport d'audience de M. Tukov, juge des référés ;
- les observations de Me Oloumi substituant la SCP Spinosi et Sureau pour les associations requérantes et les associations intervenantes, qui reprend leurs écritures, en les développant.
- les observations de Mme P., représentante de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, qui fait part de ses constatations sur place.
- les observations de M. B., directeur de l'immigration à la préfecture des Alpes-Maritimes, et de M. G., directeur adjoint de la PAF des Alpes-Maritimes, représentant le préfet des Alpes-Maritimes.

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

Considérant ce qui suit :

1. En suite de l'ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal de céans le 30 novembre 2020 sur le fondement de l'article L 521-1 du code de justice administrative, suspendant, d'une part, l'exécution de la décision du préfet des Alpes-Maritimes du 8 septembre 2020 refusant l'accès aux locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Menton à deux représentantes de l'association Médecins du Monde et de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Mme R. et Mme P., et enjoignant au préfet, d'autre part, 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 l'ordonnance, le préfet des Alpes-Maritimes a, par une décision du 29 décembre 2020, de nouveau rejeté cette demande d'accès. Les associations requérantes demandent au juge des référés, d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, à titre principal, la fermeture immédiate des locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis, ou d'ordonner, à titre subsidiaire, la suspension de la décision du 29 décembre 2020 du préfet des Alpes-Maritimes portant refus d'accès à ses deux représentantes auxdits locaux, et d'enjoindre au préfet, au besoin sous astreinte, de garantir immédiatement cet accès aux associations.

Sur les interventions volontaires présentées :

2. 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. 521-2 du code de justice administrative :

3. 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.* ». Il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

4. 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. 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.

En ce qui concerne l'urgence :

5. Les requérantes font valoir que la décision du préfet des Alpes-Maritimes du 29 décembre 2020 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 aux frontières. 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, d'une part à leurs intérêts qui relèvent d'intérêts publics, d'autre part, à diverses libertés fondamentales desdites personnes. Si le préfet des Alpes-Maritimes fait 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 saisissant le juge des référés que le 27 février 2021, alors que sa décision de refus a été prise le 29 décembre 2020, il résulte de ce qui a été dit au point 4, et de la circonstance qu'en moyenne, depuis le début de l'année 2021, 87 personnes sont « mises à l'abri » chaque jour dans ces locaux, que la condition d'urgence particulière au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie.

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales :

6. Comme il a été dit au point 4, 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 », 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, aux associations requérantes pour porter assistance aux personnes retenues. 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. En tout état de cause, 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.

7. Par ailleurs, si le préfet des Alpes-Maritimes 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, que rien ne permet de remettre formellement en cause, ne font pas obstacle, la confiance n'excluant pas le contrôle, à ce que soit reconnue la nécessité, pour des associations de type humanitaire ou autre, de porter assistance et conseil aux personnes pouvant être retenues pour une durée pouvant atteindre treize heures dans un lieu clos, et se trouvant pour la plupart, par définition, dans une situation de grande vulnérabilité.

8. 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.

9. 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. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

10. 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 (SAF), 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 (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 : Il est enjoint au préfet des Alpes-Maritimes, selon les modalités définies au point 9, de prendre une nouvelle décision, dans le délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, accordant un droit d'accès aux locaux attenants à ceux de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis au bénéfice des associations Médecins du Monde et de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE).

Article 3 : L'Etat versera à l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, et à l'association Médecins du Monde, une somme globale de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), 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 (SAF), à l'association Mouvement citoyen tous migrants, à la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), à l'association Roya citoyenne, à la fédération des associations de solidarité avec tous (tes) les immigré(es) (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 » (L'alliance-DEDF) et au ministre de l'intérieur.

Copie sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 4 mars 2021.

Le juge des référés,

signé

C. Tukov

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,