

JUGES DES RÉFÉRÉS
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

REQUÊTE EN RÉFÉRÉ-LIBERTÉ
(ARTICLE L.521-2 CJA)

- **L'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIÈRES POUR LES ÉTRANGERS (ANAFE)**, association régie par la loi de 1901, dont le siège est à Paris 11^e, 21 ter rue Voltaire, représentée par son président, Alexandre Moreau
- **L'ASSOCIATION AVOCATS POUR LA DÉFENSE DES DROITS DES ÉTRANGERS (ADDE)**, association loi 1901, dont le siège est au Bureau des Associations de l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel, 2-4 rue de Harley, 75001 Paris – Maison du Barreau, représentée par sa présidente, Maître Flor Tercero, Avocate du Barreau de Toulouse
- **LA CIMADE**, association régie par la loi de 1901, dont le siège est à Paris 13^e, 64 rue Clisson, représentée par sa présidente, Geneviève Jacques
- **LE GISTI**, association régie par la loi de 1901, dont le siège est à Paris 11^e, 3 villa Marcès, représentée par sa présidente, Vanina Rochiccioli
- **LE SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE (SAF)**, syndicat dont le siège est à Paris 9^e, 34 rue Saint Lazare, représentée par son président, Bernard Couderc

Demands

Monsieur le préfet des Alpes-Maritimes, 147 Bd du Mercantour, 06200 Nice

Défendeur

OBJET :

Faire cesser toutes les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales résultant de la privation de liberté de personnes exilées, consécutives de 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 DDPAF, (frontière haute, esplanade Jojo Arnaldi / 32 avenue Aristide Briand 06500 Menton)

1. FAITS ET PROCEDURES

Depuis le 13 novembre 2015, Le Gouvernement français a informé la Commission européenne du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en application des articles 23 et suivants du règlement n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 dont la dernière version est issue du règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016.

En conséquence, la France a notifié l'instauration de points de passage autorisés (PPA) où ont lieu des contrôles systématiques. En outre, les services de la police aux frontières notifient aux personnes étrangères qui ne disposent pas des documents de voyage, des refus d'entrée en application des articles L. 213-2 et suivants du CESEDA.

Dans les Alpes-Maritimes, la note du Gouvernement français au secrétariat général du Conseil européen (**voir pièce n°1**) indique que sont mis en place 7 PPA aux lieux suivants :

- Menton Pont St-Ludovic
- Menton Pont-St-Louis
- Menton Gare
- Péage autoroute A8 Menton
- Sospel carrefour St Gervais
- Breil-sur-Roya (RD 6204 et 2204)
- Breil-sur-Roya Gare

Selon les témoignages de migrants, d'associations et de bénévoles, les personnes étrangères sans document de voyage valide, essayant de franchir la frontière sont systématiquement arrêtées par les policiers à toute heure du jour ou de la nuit, à Menton ou aux environs des PPA et sont ramenées à la frontière sans véritable procédure (**voir pièce n°2**).

À la gare de Menton-Garavan, plusieurs observateurs, bénévoles et salariés d'associations de défense des droits ainsi que des avocats et des personnes migrantes attestent d'une présence permanente de policiers et de CRS qui montent dans chaque train en provenance d'Italie et procèdent alors à des contrôles ciblés visant les personnes considérées comme étant des migrants, principalement en raison de leur couleur de peau ou de l'état de leurs vêtements. Les forces de l'ordre font alors descendre les personnes migrantes dépourvues de documents, avant de les renvoyer directement vers l'Italie, et ce sans se soucier du respect de la procédure, de la volonté de la personne de déposer une demande d'asile ou de leur minorité.

Amnesty International dresse ainsi un état des lieux alarmant de la situation à la frontière franco-italienne : dans la plupart des cas, les migrants se retrouvent privés de la possibilité d'exercer leurs droits, notamment celui de demander l'asile. La condition des mineurs est particulièrement dramatique (**voir pièce n°3**). Forum Réfugiés-Cosi a également fait des constats similaires en avril 2017 (**voir pièce n°3 bis**).

Dans le cadre d'une mission organisée par l'Anafé et la Cimade à la frontière franco-italienne du 15 au 20 mai 2017, les représentantes de ces deux associations ont réalisé des observations à Menton le 16 mai 2017. Elles ont pu constater qu'il existait un lieu de privation de liberté où sont enfermées dans les locaux de la DDPAF (sis frontière haute, esplanade Jojo Arnaldi / 32 avenue Aristide Briand 06500 Menton) des personnes faisant l'objet de refus d'entrée sur le territoire avant leur refoulement vers l'Italie.

Le lieu est composé du local de police (DCPAF) et d'au moins 2 « algecos », 4 toilettes/douches amovibles et une petite cours grillagée. Il est relié à un autre bâtiment, derrière le poste de police. (**voir photographies du lieu pièce n°4**)

Cette privation de liberté peut durer plusieurs heures, notamment si la personne fait l'objet d'un refus le soir et que son refolement ne peut se réaliser que le lendemain matin.

Lors de la visite de la zone d'attente de l'aéroport de Nice (vendredi 11 mai), la représentante de l'Anafé a été informée par un chef de brigade que les « algecos » étaient considérés par la police aux frontières comme une « zone d'attente ». Selon lui, la procédure appliquée aux personnes qui y sont enfermées est celle du refus d'entrée sur le territoire telle que prévue par le livre II, « L'entrée en France » du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). **(cf. pièce n°5)**

Mardi 16 mai 2017, deux visiteuses de zones d'attente munies de leurs cartes, Mmes Palun et Verhagen de l'Anafé¹ se sont présentées au poste de la police aux frontières du pont Saint-Louis vers 11h en demandant à visiter la zone d'attente. Les policiers présents à l'accueil les ont informées du fait qu'il s'agissait bien d'une zone d'attente et qu'elles pourraient rencontrer le commandant. Elles ont pu observer qu'il y avait au moins une personne qui semblait faire l'objet d'une procédure. Le commandant les a ensuite reçues dans son bureau. Il n'a d'abord pas nié le fait qu'il s'agissait d'une zone d'attente, puis a précisé qu'il ne répondrait pas à leurs questions et qu'il fallait demander une autorisation à la préfecture pour entrer dans ce lieu (et ce, au moins 48 heures avant la date de visite souhaitée). Les visiteuses ont précisé qu'avec leur carte de visiteurs, aucune autorisation n'était nécessaire s'agissant de zone d'attente. Il a alors ensuite motivé son refus d'accès par le fait qu'il ne s'agirait pas d'une « zone d'attente » mais « *d'une zone de rétention provisoire pour les personnes non admises* » et un « *lieu privatif de liberté pour les personnes qui vont être réadmissées en Italie* » car non autorisées à entrer sur le territoire français. **(voir pièces n°5)**

Le 24 mai 2017, ce lieu a été utilisé pour détenir plusieurs personnes étrangères qui avaient présenté une demande d'asile à la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) de Nice et avaient obtenu une convocation au guichet unique (GUDA) de la préfecture des Alpes-Maritimes. En effet, celles-ci ont été interpellées par les forces de police à Cannes puis ont été ramenées au poste de Menton Saint Louis où elles ont été détenues toute la nuit avant d'être refoilées vers l'Italie le 25 mai au matin **(voir pièce n°6)**.

Le 6 juin 2017 à 9h45, Alain Sauret (visiteur de zone d'attente Cimade) s'est rendu aux locaux de la PAF au pont Saint Louis à Menton et s'est vu opposer une fin de non-recevoir car ce lieu ne serait pas une zone d'attente mais servirait uniquement à éditer aux personnes le refus d'entrée et les renvoyer vers l'Italie. Interrogé sur le fait que certaines personnes migrantes seraient détenues toute la nuit, le responsable de la PAF sur place évoque un « *arrangement entre la préfecture et les italiens* ». De plus, sur la question des mineurs, la personne interrogée explique que ceux-ci peuvent être parfois gardés plus longtemps s'il est « *fait un placement foyer, le temps de trouver une place en foyer, on les garde deux jours, car on ne peut pas les remettre à la rue* ». Interrogé sur les renvois directs de mineurs par le train, le représentant de la PAF a affirmé que les mineurs en non-admission étaient effectivement renvoyés par le train. **(voir pièce n°7)**.

La création par la décision révélée du préfet des Alpes-Maritimes de cette « *zone de rétention provisoire pour les personnes non-admises* » porte une atteinte manifestement grave et illégale à des libertés fondamentales et il est demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice de prendre les mesures provisoires nécessaires pour la faire cesser.

¹ 15 associations sont habilitées par le ministère de l'intérieur à visiter les zones d'attente : APSR, Amnesty International France, Anafé, La Cimade, la Croix-Rouge française, France Terre d'asile, Forum réfugiés-Cosi, GAS, GISTI, HRW, JRS-France, LDH, MRAP, MDM, Ordre de Malte. Article L. 223-1 du CESEDA.

2. DISCUSSION

A. Sur la compétence du juge des référés du Tribunal administratif de Nice

Le juge des référés du Conseil d'État a jugé dans son ordonnance Commune de Chirongui que « *sous réserve que la condition d'urgence soit remplie, il appartient au juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait* » ; (cf. CE, référés, 23 janvier 2013, Commune de Chirongui, n°365262)

La décision révélée du préfet des Alpes-Maritimes de créer un lieu de privation de liberté baptisé « *zone de rétention provisoire des personnes non-admises* » est bien une décision administrative et le juge des référés du tribunal administratif de Nice est bien compétent pour statuer sur la présente requête.

B. Sur l'intérêt des associations requérantes à saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L.521-2 du CESEDA

L'intérêt à agir d'un requérant s'apprécie au regard de l'objet des dispositions qu'il attaque et non du contenu de ces dispositions (cf. CE, 30 juillet 2014, Cimade, n°375430, publié sur ce point).

Cependant eu égard à l'objet et aux caractéristiques du référé liberté, l'intérêt à saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est subordonné à des conditions particulières et différentes de celles qui s'appliquent pour le référé suspension qui doit être un intérêt direct au vu de l'objet statutaire ou de l'action d'une personne morale (cf. CE, référés, 22 décembre 2012, *OIP et autres*, n°364584, au recueil).

En l'occurrence la mise en application de la décision contestée porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par les associations requérantes qui ont vocation à défendre le droit des étrangers et plus largement les droits de l'homme (principalement le droit de ne pas être détenu arbitrairement).

a) Sur l'intérêt de l'Anafé

Selon les articles 3 et 4 de ses statuts, l'association agit en faveur des droits des étrangers aux frontières.

« Article 3

But : agir en faveur des droits des personnes qui se trouvent ou se sont trouvées en difficulté aux frontières.

Article 4

Moyens :

a) l'association exerce son activité notamment dans chaque aéroport, port, autre zone frontalière ou d'attente ;

b) elle sollicite des autorités compétentes l'accès à ces lieux et à toute personne à qui elle entend apporter aide et assistance.

L'Anafé exerce sa mission :

- en tant que centre-ressources pour un soutien direct et indirect et en tant qu'observatoire,

- à travers ses activités d'analyse, de communication et sensibilisation, et de plaidoyer ».

Parmi ses actions, l'Anafé assure une mission de soutien et d'observatoire. Elle se donne aussi pour objectif d'intervenir auprès des pouvoirs publics afin que le sort réservé aux étrangers aux frontières soit respectueux tant du droit français que des conventions internationales. Depuis sa création, l'Anafé exprime ses préoccupations concernant la situation des étrangers aux frontières françaises, dénonce les dysfonctionnements dans les procédures de refus d'entrée et de refoulement et les violations des droits de personnes privées de liberté aux frontières.

L'Anafé agit également en justice devant différentes juridictions et ses actions ont toujours été jugées recevables (notamment : CE 3 octobre 1997, req. 170527 ; CE 30 juillet 2003, req. 247986, req. 332289 ; CAA Paris 8 juillet 2010, req. 09PA05719 ; CE 23 octobre 2009, puis CJUE, Affaire préjudicielle C-606/10 ; CE 15 février 2013, req. 365709 ; CE 20 mars 2013, req. 366308 ; CE 29 avril 2013, req.

357848 ; CE 24 juillet 2014, req. 381551 ; CE 1^{er} juillet 2015, req. 381550 ; CE 22 juillet 2015, req. 383034).

L'ANAFE a un intérêt direct pour agir contre la décision révélée.

Par délibération du bureau du 6 juin 2017, le président est autorisé à ester en justice (**voir pièce n°i et ii**).

b) Sur l'intérêt de l'ADDE

L'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE), régulièrement déclarée à la Préfecture de Police, justifie de son intérêt à agir dans la présente instance. Elle est représentée par Maître Flor Tercero, avocate au Barreau de Toulouse, investie de ce pouvoir de représentation en justice, en sa qualité de présidente de l'association, par l'article 13 des statuts de l'ADDE.

L'ADDE justifie, par son objet statutaire et son action, d'un intérêt de nature à la rendre recevable. En effet, au terme de l'article 2 des statuts de l'ADDE (« But ») :

« Cette association a pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations. Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits. Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers. »

L'ADDE mène depuis sa création une action engagée pour la défense des droits des étrangers, notamment par la mise en place d'un partage d'expérience entre avocats spécialisés en droit des étrangers, mais également par la défense collective des droits des étrangers par le biais notamment d'actions inter-associatives de tout type et entre autres d'actions en justice telles que la présente action.

En l'espèce, l'action a pour objet de faire cesser toutes les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales résultant de la privation de liberté de personnes exilées, consécutives de 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 DDPAF, (frontière haute, esplanade Jojo Arnaldi / 32 avenue Aristide Briand 06500 Menton).

Cette action a donc indéniablement trait à la question du respect des droits des étrangers et des demandeurs d'asile qui se trouvent en France et a indiscutablement pour but la reconnaissance des droits accordés aux étrangers. Assurément, ces questions correspondent aux buts que s'est fixée l'ADDE. L'ADDE justifie donc un intérêt direct à agir pour que cesse la privation illégale de liberté des personnes exilées à la frontière franco-italienne à Menton.

Enfin, les statuts de l'association (article 13) permettent à sa présidente d'ester en justice sans délibération expresse du bureau (**voir pièce n°iii**).

c) Sur l'intérêt de La Cimade

L'article 1^{er} des statuts de la Cimade précise que :

La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme.

A de nombreuses reprises, le juge des référés a admis l'intérêt de la Cimade à agir dans l'intérêt des étrangers et en particulier des demandeurs d'asile (CE, réf., 11 janvier 2012, n° 354907 ; CE, réf., 13 mars 2014, 375475, Conseil d'État, référés, 5 mars 2013, 366340, CE, référés, 28 juin 2012, 360381, CE, réf., 11 octobre 2011, n° 353002).

En outre, les membres de la Cimade des Alpes-Maritimes se mobilisent au soutien des personnes refoulées à la frontière.

La Cimade a un intérêt direct pour agir contre la décision révélée.

Par décision du 6 juin 2017, la présidente de la Cimade a été autorisée à ester en justice, y compris en référé (**voir pièces n°iv et n°v**)

d) Sur l'intérêt du Gisti

Le Gisti s'est donné pour objet (article 1^{er} des statuts de l'association) :

1. *« de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrants ;*
2. *d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
3. *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;*
4. *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*
5. *de promouvoir la liberté de circulation ».*

Le Gisti dont Conseil d'État a à de très nombreuses reprises admis la recevabilité des interventions, a manifestement intérêt à agir contre des pratiques qui, en plaçant en situation de privation de liberté, sans fondement légal, des personnes étrangères, porte atteinte à leur liberté de circulation.

Par délibération du bureau du Gisti du 06 juin 2017, la présidente a été autorisée à ester en justice (**voir pièces n°vi et vii**).

e) Sur l'intérêt du SAF

Les statuts du Syndicat des Avocats de France (SAF) définissent son objet social de la manière suivante:

« **Article 2 :**

Ce syndicat a pour objet :

1. *La défense intransigeante de l'indépendance des Barreaux et de leurs membres contre tous les empiétements, quelles que soient leurs formes ;*
2. *La lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats;*
3. *L'action pour la défense des intérêts matériels et moraux des avocats en vue d'assurer les conditions économiques d'existence et de plein exercice des avocats postulants ou non, de garder largement ouvertes aux jeunes les possibilités d'accès au barreau, de garantir les droits sociaux et les retraites;*
4. *La recherche, avec les organisations représentatives des autres professions judiciaires, des bases d'une action commune pour une meilleure justice;*
5. *L'action en vue d'associer les avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles;*
6. *Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté;*
7. *L'action pour la défense des droits de la Défense et des libertés dans le monde »*

Le Syndicat des Avocats de France est un syndicat professionnel dont l'objet statutaire est de défendre les intérêts collectifs de la profession d'avocat ainsi que, notamment « *la lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense* ».

Il entre à ce titre dans ses missions de défendre les intérêts collectifs de la profession en contestant, si besoin, les actes administratifs affectant les conditions d'exercice des droits de la défense.

La décision informelle du préfet des Alpes-Maritimes de créer une « *zone de rétention provisoire pour personnes non-admises* » porte atteinte au libre exercice de la profession d'avocat, dès lors que l'accès des avocats à ce lieu et aux personnes qui y sont enfermées est grandement entravé.

En outre et tel qu'il sera démontré dans la présente requête, il porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir.

Ainsi, le SAF a notamment pour objet tel qu'il vient d'être rappelé, la défense intransigeante de l'indépendance des Barreaux et de leurs membres contre tous les empiètements, quelques soient leurs formes et l'action en vue d'associer les avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles.

En outre, l'objet du SAF inclut toute action relative aux droits des justiciables. Or, la création d'une telle zone de privation de liberté a pour effet de priver des milliers de justiciables de l'accès à un conseil juridique personnalisé.

En conséquence, le SAF démontre avoir pleinement intérêt à agir à la présente procédure, son objet social étant directement atteint par la décision informelle du préfet des Alpes-Maritimes de créer une « *zone de rétention provisoire pour personnes non-admises* ».

Par délibération du bureau du SAF du 03 juin 2017, le président a été autorisé à ester en justice (**voir pièces n°viii et ix**).

C. Sur l'atteinte manifestement illégale et grave à des libertés fondamentales

1. Sur les libertés fondamentales en cause

- La liberté d'aller et venir a acquis le statut de principe à valeur constitutionnelle (Conseil Constitutionnel, 12 janvier 1979, déc. N°79-107 DC) et constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (Conseil d'Etat, référés, 9 janvier 2001, *Depertbes*, n° 228928). Toute restriction à la liberté d'aller et venir doit être justifiée et encadrée.
- Le droit de solliciter l'asile d'être admis à séjourner sur le territoire pendant cet examen, sous réserve des dispositions de l'article L.741-4 du CESEDA est une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du CJA (CE, réf., 12 janvier 2001, *Hyacinthe*, n°229039) en particulier à la frontière (cf. CE, référés, 25 mars 2003, ministère de l'intérieur contre M. et Mme Soulaymanov, n° 255237).
- L'intérêt supérieur de l'enfant est également une liberté fondamentale (cf. CE, référés, 9 janvier 2015, n° 386865).

2. Sur l'illégalité manifeste et grave de cette atteinte

a) Sur l'atteinte à la liberté personnelle et la voie de fait

La décision du préfet des Alpes-Maritimes de créer le lieu susmentionné est manifestement illégale.

En effet, elle ne correspond à aucun cadre juridique de privation de liberté prévue par le CESEDA.

En premier lieu, le rétablissement des contrôles des frontières intérieures notamment avec l'Italie et l'édition de refus d'entrée prévu à l'article L. 213-2 du CESEDA peut laisser supposer que le préfet fait application des dispositions du chapitre 1^{er} du titre II du livre II du code en créant une « zone d'attente. »

Cette privation de liberté peut être décidée par l'autorité administrative pour une période de quatre jours pour l'étranger qui arrive par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français. Elle est située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ.

« Ces dispositions s'appliquent également lorsqu'un étranger demande l'asile à la frontière, en application de l'article R. 213-2 du CESEDA, pendant le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée. »

Or, d'une part à Menton, seules les personnes, arrivant par voie ferroviaire, peuvent faire l'objet d'une telle mesure (ce qui exclut les personnes contrôlées aux points de passage autorisés du pont St Ludovic, du pont St Louis et du péage autoroutier) mais surtout, l'article L. 221-2 du CESEDA prévoit que : « la zone d'attente est délimitée par l'autorité administrative compétente. Elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier. Dans ces lieux d'hébergement, un espace permettant aux avocats de

s'entretenir confidentiellement avec les étrangers est prévu. A cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat. »

Or l'autorité administrative compétente est, selon l'article R.221-1, le préfet du département. La consultation des recueils des actes administratifs de la préfecture indique qu'un arrêté n° 201011251151 du 25 novembre 2010 prévoit la création de la zone d'attente de l'aéroport de Nice qui a été modifié par l'arrêté n°201202241358 du 24 février 2012 étendant la zone d'attente pour les personnes à qui le séjour est refusé à l'aérodrome de Cannes-Mandelieu, à l'héliport de Monaco et dans les ports de Cannes, de Nice et de Monaco.

Aucun arrêté n'a été pris et régulièrement publié pour délimiter une zone d'attente dans et autour de la gare de Menton, qui est devenue un des points de passage autorisés depuis le rétablissement temporaire des frontières intérieures.

Il ne peut être répliqué que l'administration fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L 221-2 du CESEDA qui précise que :

« Lorsqu'il est manifeste qu'un groupe d'au moins dix étrangers vient d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres, la zone d'attente s'étend, pour une durée maximale de vingt-six jours, du ou des lieux de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche. »

En effet, ces dispositions ne sont applicables que si une zone d'attente a été préalablement créée à un point de passage ferroviaire (cf. TA Nice, 9 décembre 2005, Anafé *et a.*, n° 01022466).

L'inexistence de création d'une zone d'attente est également démontrée par l'absence de notification écrite de décision de maintien et de possibilités d'exercice des droits prévus à l'article L. 221-4 du code qui consiste pour l'étranger :

- avertir ou faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix ;
- refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc ;
- bénéficier de l'assistance d'un interprète et d'un médecin ;
- communiquer avec un conseil ;
- quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France ;
- les droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile

Enfin, l'accès des visiteuses de l'Anafé et du visiteur de la Cimade a été refusé par le commandant en prétextant qu'il ne s'agit pas d'une telle zone.

En deuxième lieu, il ne peut s'agir d'un lieu de rétention administrative au sens de l'article L. 551-1 du CESEDA qui prévoit que *« Dans les cas prévus aux 1° à 7° du I de l'article L. 561-2, l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque mentionné au 3° du II de l'article L. 511-1 peut être placé en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pour une durée de quarante-huit heures. »*

En effet, les cas prévus aux 1° à 7° du I de l'article L. 561-2 ne prévoient pas celui d'une personne faisant l'objet d'un refus d'entrée prévue à l'article L. 213-2 du CESEDA qui est la seule mesure que peut prendre la police aux frontières dans le cadre du rétablissement temporaire des frontières intérieures puisque l'article 32 du code Schengen prévoit l'application *mutatis mutandis* du chapitre II du code.

Aucune notification de décision de placement en rétention administrative n'est prise et les droits mentionnés aux articles L. 551-2 et L. 551-3 du CESEDA ne sont pas notifiés aux personnes qui font l'objet de la privation de liberté et on ne trouve pas la trace dans les recueils des actes administratifs d'un arrêté créant un local de rétention, conformément aux dispositions de l'article R. 553-5 du code.

En troisième lieu, cet arrêté ne peut être un lieu d'une retenue au sens des dispositions du L. 611-1-1 du CESEDA.

En effet, ces dispositions ne sont pas applicables puisque les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale concernant les contrôles d'identité dans la bande des vingt kilomètres sont suspendues par le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières et qu'aucun étranger qui a été placé dans ce lieu ne s'est vu notifier les droits et garanties prévus par cet article.

Il n'existe donc aucune base légale à la privation de liberté instituée par la décision informelle du préfet, ce qui constitue une atteinte manifeste à la liberté fondamentale.

La détention d'un demandeur d'asile ou d'une autre personne migrante avant l'octroi par l'État d'une autorisation d'entrer doit se concilier avec la finalité générale de l'article 5, qui est de protéger le droit à la liberté et d'assurer que nul ne soit dépouillé de sa liberté de manière arbitraire (CEDH, 11 juillet 2006, 13229/03, *Saadi c. Royaume-Uni*).

Pour satisfaire à l'exigence de régularité, une privation de liberté doit avoir lieu « selon les voies légales », c'est-à-dire qu'elle doit être conforme aux normes de fond comme de procédure du droit interne (CEDH, 21 octobre 2013, req. 42750/09, *Del Río Prada c. Espagne*) ou, le cas échéant, du droit international (CEDH, 29 mars 2010, req. 3394/03, *Medvedyev et autres c. France* ; 26 juin 2012, req. 44853/10, *Toniolo c. Saint-Marin et Italie*).

La notion d'arbitraire varie dans une certaine mesure selon le type de privation de liberté en cause. La Cour a indiqué que l'arbitraire peut naître lorsqu'il n'existait aucun lien entre le motif invoqué pour justifier la privation de liberté autorisée et le lieu et le régime de maintien (CEDH, 18 septembre 2012, req. 25119/09 et autres, *James, Wells et Lee c. Royaume-Uni* ; 11 juillet 2006, 13229/03, *Saadi c. Royaume-Uni*).

En l'espèce, des personnes sont privées de liberté au poste de police de Menton Pont Saint-Louis, sur la base d'aucune décision préfectorale définissant ce poste comme lieu de privation de liberté, sans respect d'une quelconque procédure ayant prévu leur privation de liberté.

La privation de liberté se fait dans des conditions indignes et dans le seul but de renvoyer ces personnes en Italie. Beaucoup d'entre elles souhaiteraient déposer une demande d'asile ; l'enregistrement de leur demande d'asile leur est systématiquement refusé par la police aux frontières. D'autres sont des mineurs à qui l'administration n'applique pas les garanties minimales applicables aux personnes privées de liberté en raison de leur non-admission sur le territoire national.

En conséquence, en l'absence de base légale pour définir le régime de privation de liberté, la décision du préfet de créer une « zone de rétention provisoire pour les personnes non-admises » constitue une atteinte manifestement illégale et grave à la liberté personnelle, liberté fondamentale au sens de l'article L521-2.

b) Sur l'atteinte manifeste au droit d'asile

Le droit d'asile est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA.

Dans l'ordonnance Hyacinthe précitée, le Conseil d'État a considéré que « la notion de liberté fondamentale au sens où l'a entendue le législateur lors de l'adoption de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, englobe, s'agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France, et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux, de la liberté d'entrée sur le territoire, le droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers ».

La possibilité de refuser l'entrée sur le territoire d'une personne qui présente une demande d'asile à la frontière est strictement encadrée par l'article L. 213-8-1 du CESEDA, qui prévoit que cette décision est prise par le ministre chargé de l'immigration.

Tant les dispositions relatives au maintien en zone d'attente que celles relatives à la rétention administrative prévoient une information dans une langue comprise par l'étranger quant à la possibilité de demander l'asile et les règles spécifiques pour le faire effectivement.

Or la décision litigieuse créant un lieu de privation de liberté hors de ce cadre juridique ne permet ni l'information, ni l'accès effectif à la demande d'asile.

Quand bien même, l'examen de la demande d'asile relèverait de la responsabilité de l'Italie, en raison de l'entrée régulière ou irrégulière de la personne ou de l'introduction d'une telle demande dans ce pays, le transfert ne peut se faire que dans le cadre prévu par le règlement 604/2013 et les dispositions nationales (en l'espèce l'article L. 213-8-1 du CESEDA).

Il ressort des dispositions des articles 4, 5, 26 et 27 du règlement que si un demandeur d'asile introduit une demande d'asile dans un Etat membre et qu'il ressort des critères de détermination énumérés aux articles 8 à 18 du règlement qu'un autre Etat membre est responsable de l'examen de sa demande, il appartient au premier Etat membre, après avoir informé l'intéressé de l'application du règlement et l'avoir entendu au cours d'un entretien individuel, de saisir l'Etat membre responsable d'une demande de prise ou de reprise en charge et en cas d'accord expresse ou implicite, de notifier à l'intéressé une décision de transfert motivée en fait et en droit, susceptible d'un recours effectif.

En France, depuis la loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, le demandeur d'asile est maintenu « *le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ou en application d'engagements identiques à ceux prévus par le même règlement, si sa demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée* ».

Ainsi, l'article L. 221-1 du CESEDA prévoit que toute personne qui souhaite déposer une demande d'asile en France doit voir sa demande enregistrée et examinée. Cette procédure est distincte par nature de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, qui ne peut être engagée qu'à partir du moment où le demandeur d'asile à la frontière se trouve sur le territoire. Si cette demande est introduite à la frontière, les dispositions de l'article L. 213-8-1- et R. 213-8 du CESEDA donnent compétence au ministre de l'intérieur, pour refuser l'admission sur le territoire français et de décider le transfert.

Lorsqu'une demande d'asile n'est pas examinée dans le cadre de la zone d'attente et que la France considère qu'elle relève de la responsabilité d'un autre Etat-membre de l'Union européenne, le demandeur bénéficie d'un droit au maintien sur le territoire (article L. 742-1 du CESEDA), des conditions matérielles d'accueil allouées aux demandeurs d'asile pendant la procédure de détermination de l'Etat responsable (article L. 744-1 du CESEDA) et d'un droit au recours contre la décision de transfert (article L. 742-4 du CESEDA).

Or en l'espèce, plusieurs personnes qui ont été maintenues à Menton Pont Saint-Louis l'ont été illégalement, sans cadre juridique et n'ont pu faire enregistrer une demande d'asile et ont été reconduites sans que le ministère de l'intérieur ait été saisi.

Le comportement constaté est donc manifestement contraire au droit d'asile. Aucune des normes exceptionnelles s'appliquant à cette période (loi sur l'état d'urgence, rétablissement temporaire des contrôles aux frontières nationales) ou sur ce territoire (Accord de Chambéry du 3 octobre 1997 entre la France et l'Italie, dispositions du droit français régissant les contrôles dans les zones frontalières) ne permet de déroger à ces dispositions.

c) Atteinte manifeste à l'intérêt supérieur de l'enfant

L'intérêt supérieur de l'enfant est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CESEDA. En matière de rétention administrative, le juge des référés a considéré que « *la mise en œuvre de la mesure d'éloignement forcé d'un étranger mineur doit être entourée 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 ; que doit également être assuré le respect effectif des droits et libertés fondamentaux de l'enfant mineur ; qu'au nombre des exigences permettant d'en garantir l'effectivité figure notamment l'obligation, posée par l'article L. 553-1, que le registre qui doit être tenu dans tous les lieux recevant des personnes placées ou maintenues en rétention, mentionne " l'état-civil des enfants mineurs [...] ainsi que les conditions de leur accueil " ; qu'il s'ensuit que l'autorité administrative doit s'attacher à vérifier, dans toute la mesure du possible, l'identité d'un étranger mineur placé en rétention et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement forcé par voie de conséquence de celle ordonnée à l'encontre de la personne majeure qu'il accompagne, la nature exacte des liens qu'il entretient avec cette dernière ainsi que les conditions de sa prise en charge dans le lieu à destination duquel il est éloigné* » (CE, référés, 9 janvier 2015, n°386865).

De même la loi prévoit qu'un mineur non accompagné ne peut être maintenu en zone d'attente que si le procureur de la République lui désigne un administrateur ad hoc en application des dispositions de l'article L. 221-1 du CESEDA.

Dans son arrêt *Popov contre France*, la Cour relève de la même manière que « *la promiscuité, le stress, l'insécurité et l'environnement hostile que représentent [les centres de rétention] ont des conséquences néfastes sur les mineurs, en contradiction avec les principes internationaux de protection des enfants* ». Elle ajoute qu'une « *période de quinze jours de rétention, sans être excessive en soi, peut paraître infiniment longue à des enfants vivant dans un environnement inadapté à leur âge* » (CEDH, 19 janvier 2012, *Popov c. France*). Le 12 juillet 2016, la France a été condamnée par cinq arrêts pour avoir infligé des traitements inhumains et dégradants à des enfants placés en rétention (CEDH, 12 juillet 2016, *AM et autres contre France*, req. 24587/1 ; *RK et autres contre France*, req. 68264/14 ; *R.M. ET AUTRES c. France*, req. 33201/11 ; *R.C. ET V.C. c. France*, req. 76491/14 ; *A.B. ET AUTRES c. France*, req. 11593/12).

Ces décisions sont parfaitement transposables à la situation actuellement vécue à la frontière franco-italienne par les mineurs privés de liberté à Menton Pont Saint-Louis.

Selon les témoignages et les constats effectués, les autorités françaises privent de liberté, sans aucun cadre légal, les mineurs étrangers qui se présentent seuls à la frontière franco-italienne, notamment ceux en provenance de la gare de Menton-Garavan. Comme les adultes, les mineurs non accompagnés sont traités au même titre que les adultes. Ils ne peuvent bénéficier de garanties particulières avec le respect automatique du jour franc, permettant de ne pas être renvoyés immédiatement, et de bénéficier de l'accompagnement d'un représentant légal. Les associations italiennes accompagnant les mineurs étrangers à Vintimille constatent depuis plusieurs semaines que les mineurs ne se voient même plus notifiés leur refus d'entrée ou remis des documents écrits. Le refoulement des mineurs non accompagnés par les autorités françaises a été dénoncé dès décembre 2016 par l'Unicef (**voir pièce n°8**)

Selon un mineur, dont les représentantes de l'Anafé et de La Cimade ont récolté le témoignage durant leur mission d'observation réalisée du 15 au 20 mai 2017, 7 personnes dont trois mineurs (notamment celui donnant son témoignage) ont été privés de liberté le 14 mai 2017 à 19h15 après avoir été arrêtées à un point de passage autorisé à Breil-sur-Roya et ont été conduits à Menton Pont Saint-Louis, où ils ont passé la nuit avant d'être renvoyés le matin par le train à la gare de Menton-Garavan à destination de Vintimille (**voir pièce n°9**). Selon le témoignage de cette personne mineure, il n'y a pas de lits, matelas ou couvertures, seulement des bancs. Rien ne leur a été donné à manger pendant leur maintien et la police aux frontières a refusé d'aller leur acheter à manger (bien que les personnes aient proposé de donner de l'argent pour acheter à manger). (**voir pièce n°5**)

C. Sur l'urgence particulière

L'urgence à statuer dans le délai de quarante-huit heures s'apprécie in concreto au regard de l'urgence à ordonner des mesures provisoires.

En l'espèce, la création de la « zone de rétention pour personnes non admises » porte une atteinte grave et immédiate aux associations et syndicat requérants et aux intérêts qu'ils entendent défendre.

D'une part, les droits de personnes étrangères ne sont pas garantis et elles font l'objet d'atteintes manifestement illégales à des libertés fondamentales. La création de ce lieu *sui generis* concerne des dizaines de personnes chaque jour qui y sont privées de liberté sans base légale et qui ne peuvent exercer leurs droits notamment celui de demander asile.

En 2016, selon les statistiques publiées par EUROSTAT, la France a refusé l'entrée à ses frontières terrestres à 54 500 personnes soit 149 par jour. L'essentiel de ces refus ont eu lieu à la frontière italienne et notamment à Menton. Ont été refusées 7 500 personnes de nationalité érythréenne, 7 405 de nationalité soudanaise et 4 460 de nationalité afghane, pays sous le joug de la tyrannie ou de la guerre et qui conduit des milliers de personnes à chercher refuge.

Plusieurs dizaines de personnes par jour séjournent dans ce lieu de privation de liberté, sans qu'aucun cadre juridique n'en définisse la durée, les droits et garanties, à l'encontre du droit européen et national.

D'autre part les associations et syndicats ne peuvent pas accéder à ce lieu alors qu'elles se sont données pour but d'assister les personnes étrangères et pour les avocats de les représenter et de les conseiller.

Or, la création de la zone « sui generis » et l'interdiction d'accès à celle-ci empêche les requérants à assurer leur mission.

L'urgence particulière est bien constituée.

CONCLUSIONS

Il est demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice

- à titre de mesure d'instruction de se transporter dans les locaux de la DDPAF ;
- de suspendre la décision informelle du préfet des Alpes-Maritimes ;
- d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes de mettre fin immédiatement aux privations de liberté de toutes les personnes qui se trouvent dans ce centre ;
- de procéder à l'enregistrement de leur éventuelles demandes d'asile dans le délai de trois jours fixé par l'article L. 741-1 du CESEDA.
- de saisir le procureur de la République et le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes afin de mettre à l'abri les mineurs non accompagnés ;
- de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le 06 juin 2017,
Pour les associations requérantes