

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2406565

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE
AUX FRONTIÈRES POUR LES PERSONNES
ÉTRANGÈRES (ANAFE) ET AUTRES**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 18 décembre 2024

Le tribunal administratif de Nice

C

Le juge des référés
statuant dans les conditions prévues au troisième alinéa
de l'article L. 511-2 du code de justice administrative

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 26 novembre 2024, les associations Association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (ANAFE), La Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), Ligue des droits de l'homme, Tous migrants, Emmaüs Roya, Roya Citoyenne, Secours catholique - Caritas France, Alliance des praticiens du droit des étrangers pour la défense des droits fondamentaux (Alliance-DEDF), Information sur les mineurs isolés étrangers (InfoMIE) et Médecins du Monde, le syndicat de la magistrature et le syndicat des avocats de France, représentés par Me Oloumi, demandent au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par le préfet des Alpes-Maritimes, le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes, le directeur départemental de la police aux frontières des Alpes-Maritimes, le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nice et le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse sur leur demande tendant à l'abrogation du protocole d'accord entre les services de l'Etat, l'autorité judiciaire et le conseil départemental, signé par ces autorités le 31 décembre 2019, relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés étrangers présents sur le territoire national dans le département des Alpes-Maritimes et de ses avenants n° 1 et n° 3 signés les 16 mars 2021 et 13 mars 2023 ;

2°) d'enjoindre à ces autorités de suspendre l'exécution de ce protocole d'accord et de ces avenants ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, à verser à chacun des requérants.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que le protocole d'accord et ses avenants contestés préjudicient de manière grave et immédiate aux intérêts qu'ils défendent, de nombreuses

personnes s'étant déclarées mineures se voyant notifier des obligations de quitter le territoire français assorties d'interdiction de retour sur le territoire français à la suite d'entretiens « d'appréciation de minorité » conduits dans le cadre de l'application de ce dispositif sans ayant pu bénéficier des mesures relatives à la protection de l'enfance ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de ce protocole d'accord et de ces avenants, maintenus en vigueur alors que, n'ayant pas été publiés, ils doivent être réputés abrogés en application de l'article R. 312-7 du code des relations entre le public et l'administration ;

- le protocole d'accord et ses avenants n'ont été prévus que dans le cadre de l'application de la procédure de non-admission qui est sans application en l'espèce alors que les mineurs isolés ne peuvent faire l'objet de mesures d'éloignement telles que prévues par la directive « retour » n° 2008/115/UE ;

- en tant qu'il prévoit une procédure d'appréciation de minorité, l'avenant n° 1 méconnaît les stipulations des articles 3, 8, 12 et 20 de la convention internationale des droits de l'enfant et les dispositions du code de l'action sociale et des familles ;

- en ce qui concerne les demandes de titre de séjour déposées par les jeunes majeurs, le protocole d'accord signé le 31 décembre 2019 fixe des conditions de délai et de composition du dossier plus restrictives que celles qui sont prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment à l'article R. 431-14.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 décembre 2024, le département des Alpes-Maritimes, représenté par la SCP Bauer-Violas Feschotte-Desbois Sebagh, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête tendant à l'annulation des décisions implicites de rejet de la demande tendant à l'abrogation du protocole d'accord signé le 31 décembre 2019 relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés étrangers présents sur le territoire national dans le département des Alpes-Maritimes et de ses avenants n° 1 et n° 3 signés les 16 mars 2021 et 13 mars 2023 est irrecevable dès lors que ces actes sont insusceptibles de produire des effets notables sur la situation des étrangers se présentant à la frontière comme mineurs non accompagnés ;

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 décembre 2024, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête tendant à l'annulation des décisions implicites de rejet de la demande tendant à l'abrogation du protocole d'accord signé le 31 décembre 2019 relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés étrangers présents sur le territoire national dans le département des Alpes-Maritimes et de ses avenants n° 1 et n° 3 signés les 16 mars 2021 et 13 mars 2023 est irrecevable dès lors qu'elle est dirigée contre des décisions portant refus de mettre fin à l'exécution d'un contrat et que celles-ci ne lèsent pas les intérêts des requérants de façon suffisamment directe et certaine ;

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 décembre 2024, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête tendant à l'annulation des décisions implicites de rejet de la demande tendant à l'abrogation du protocole d'accord signé le 31 décembre 2019 relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés étrangers présents sur le territoire national dans le département des Alpes-Maritimes et de ses avenants n° 1 et n° 3 signés les 16 mars 2021 et 13 mars 2023 est irrecevable dès lors qu'elle est dirigée contre des décisions portant refus de mettre fin à l'exécution d'un contrat et que celles-ci ne lèsent pas les intérêts des requérants de façon suffisamment directe et certaine ;

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée sous le n° 2406560 tendant à l'annulation des décisions implicites de rejet de la demande tendant à l'abrogation du protocole d'accord signé le 31 décembre 2019 relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés étrangers présents sur le territoire national dans le département des Alpes-Maritimes et de ses avenants n° 1 et n° 3 signés les 16 mars 2021 et 13 mars 2023.

Vu :

- la convention relative aux droits de l'enfant, signée à New York le 26 janvier 1990 ;
- le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 11 décembre 2024, à 9 heures 30 :

- le rapport de M d'Izarn de Villefort, juge des référés,
- les observations de Me Oloumi, représentant l'ANAFE et autres, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens, en insistant sur la circonstance que les personnes qui se présentent comme mineures au poste frontière de Menton sont soumises à une évaluation de minorité qui n'est pas effectuée selon la procédure prévue par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles,
- les observations de Mme Lerolle, représentant l'association Médecins du Monde,
- les observations de Me Sebagh, représentant le département des Alpes-Maritimes,
- les observations de M. El Helou, représentant le préfet des Alpes-Maritimes,
- les observations de Mme Mercier, directrice de la réglementation, de l'intégration et des migrations,
- et les observations de Mme Joubert, directrice départementale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes.

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

Une note en délibéré, présentée par l'ANAFE et autres, a été enregistrée le 12 décembre 2024 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par lettre du 31 juillet 2024, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (ANAFE) et autres requérants ont demandé au préfet des Alpes-Maritimes, au directeur départemental de la police aux frontières des Alpes-Maritimes, au président du conseil départemental des Alpes-Maritimes, au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nice et au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse d'abroger le protocole d'accord entre les services de l'Etat, l'autorité judiciaire et le conseil départemental, signé par ces autorités le 31 décembre 2019, relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés étrangers présents sur le territoire national dans le département des Alpes-Maritimes ainsi que ses avenants n° 1 et n° 3 signés les 16 mars 2021 et 13 mars 2023. Ils demandent au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution des décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par ces mêmes autorités sur cette demande.

2. 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* ».

3. Le 31 décembre 2019, un protocole d'accord a été signé par les services de l'Etat, le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes et les autorités judiciaires, portant sur l'évaluation et la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés, présents sur le territoire national, dans le département des Alpes-Maritimes et, en particulier sur les modalités d'exercice des compétences du département en ce domaine, résultant des dispositions aujourd'hui codifiées aux articles L. 221-2-4, R. 221-11 et R. 221-15-1 du code de l'action sociale et des familles. A ce titre, l'annexe 1 définit les conditions dans lesquelles le conseil départemental peut saisir le procureur de la République en vue d'un examen radiologique osseux sur le fondement de l'article 388 du code civil. L'annexe 7 fixe les modalités selon lesquelles les services de l'Etat assurent leur concours à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. L'avenant n° 1 à ce protocole d'accord, signé le 16 mars 2021, met en place un dispositif, à caractère expérimental, visant à apprécier la minorité des personnes se présentant comme mineures isolées au poste frontière de Menton, de façon à éclairer les agents de la police aux frontières chargés de statuer sur leur admission sur le territoire français, dans le cadre du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures décidé par le Gouvernement français depuis 2015, sur le fondement de l'article 25 du règlement (UE) n°2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016. Ainsi, dans l'hypothèse où l'examen par les gardes-frontières de la situation de ces personnes ne ferait manifestement pas apparaître celles-ci comme mineures ou qu'un doute persisterait sur l'état de minorité déclarée en dépit des vérifications effectuées sur les bases de données mises à disposition de ces gardes-frontières, des agents missionnés par le département reçoivent ces personnes au cours d'un « entretien support » d'appréciation de minorité, à l'issue duquel ils remplissent une fiche concluant à un avis soit de majorité, de doute ou de potentielle minorité, laquelle est transmise aux agents de la police aux frontières. A l'issue, ces derniers n'étant pas liés par les avis émis par les agents du département, les personnes intéressées peuvent être orientées vers le dispositif d'évaluation et la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés décrit par le protocole d'accord signé le 31 décembre 2019 ou faire l'objet, le cas échéant, d'une décision de non-admission sur le territoire ou d'une obligation de quitter le territoire français. L'avenant n° 3 à ce protocole d'accord a essentiellement pour objet d'élargir les horaires pendant lesquels les entretiens précités sont réalisés.

4. Aux termes, d'une part, de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction en vigueur à la date de la présente ordonnance, résultant de l'article 1 du décret du 22 décembre 2023 modifiant les modalités de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille et les modalités de versement de la contribution forfaitaire de l'Etat aux dépenses engagées par les départements pour l'évaluation de ces personnes : « *I.-La durée de l'accueil provisoire d'urgence prévu au I de l'article L. 221-2-4 est de cinq jours à compter du premier jour de la prise en charge de la personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. L'accueil peut être prolongé deux fois pour la même durée. Le président du conseil départemental informe sans délai le procureur de la République de cet accueil et de ses éventuelles prolongations. / II.-L'évaluation de la minorité et de l'isolement prévue au II de l'article L. 221-2-4 est réalisée pendant la période d'accueil provisoire d'urgence et après que la personne accueillie a bénéficié d'un temps de répit. (...)* ».

5. Aux termes, d'autre part, de l'article 32 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) : « *Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II s'appliquent mutatis mutandis.* ». Aux termes de l'article 6 de ce règlement, relatif aux conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers : « *(...) 5. Par dérogation au paragraphe 1 : (...) c) les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas une ou plusieurs des conditions énoncées au paragraphe 1 peuvent être autorisés par un État membre à entrer sur son territoire pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. (...)* ». Aux termes de l'article 7 de ce règlement : « *1. Les gardes-frontières respectent pleinement la dignité humaine dans l'exercice de leurs fonctions, notamment dans les cas qui impliquent des personnes vulnérables. / Toutes les mesures prises dans l'exercice de leurs fonctions sont proportionnées aux objectifs poursuivis. (...)* ». L'article 6 de l'annexe VII à ce règlement précise, en ce qui concerne les 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 au présent règlement.* ».

6. Aux termes du 1 de l'article 3 de la convention relative aux droits de l'enfant signée à New York le 26 janvier 1990, publiée par décret du 8 octobre 1990 : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ». Aux termes du 1 de l'article 20 de cette convention : « *Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat* ».

7. Les moyens invoqués par l'ANAFE et autres à l'appui de leur demande de suspension et tirés de ce que le protocole d'accord et les avenants n° 1 et n° 3 sont maintenus en vigueur en violation de l'article R. 312-7 du code des relations entre le public et l'administration, qu'ils n'ont été prévus que dans le cadre de l'application de la procédure de non-admission qui est sans application en l'espèce et que, en ce qui concerne les demandes de titre de séjour déposées par les jeunes majeurs, le protocole d'accord signé le 31 décembre 2019 fixe des conditions de délai et de composition du dossier plus restrictives que celles qui sont prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne paraissent pas, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées. Il en va de même du moyen tiré de ce que

l'avenant n° 1 méconnaît les stipulations des articles 3, 8, 12 et 20 de la convention internationale des droits de l'enfant et les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles dès lors, notamment, que le dispositif qu'il prévoit s'inscrit dans le cadre de l'exercice propre de la compétence de l'Etat relative au contrôle aux frontières intérieures résultant des dispositions du code frontières Schengen citées au point 5. L'une des conditions posées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'étant pas remplie, la demande présentée par l'ANAFE et autres doit donc être rejetée. Par voie de conséquence, doivent être rejetées ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de l'ANAFE et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (ANAFE), premier des requérants dénommés, au département des Alpes-Maritimes, au ministre de l'intérieur et au ministre de la justice.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes, au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nice et au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse.

Délibéré après l'audience du 11 décembre 2024 où siégeaient :

- Mme Pouget, présidente,
- M. d'Izarn de Villefort, vice-président,
- Mme Chevalier-Aubert, vice-présidente.

Fait à Nice le 18 décembre 2024.

Le juge des référés,
Vice-président

La juge des référés,
présidente du tribunal

La juge des référés,
Vice-présidente

signé

signé

signé

P. D'IZARN DE VILLEFORT

M. POUGET

V. CHEVALIER-AUBERT

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

Pour expédition conforme,
P/Le greffier en chef
La greffière,

