

REQUÊTE EN RÉFÉRÉ-SUSPENSION

**À Madame, Monsieur le Président et les Conseillers
du Tribunal administratif de Nice**

POUR :

1. L'Association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (Anafé)

Association dont le siège est situé 21 ter rue Voltaire, 75011 Paris

Représentée par son président en exercice Monsieur Alexandre MOREAU, régulièrement habilité.

2. La Cimade

Association dont le siège est situé 91, rue Oberkampf, 75011 Paris

Représentée par son président, Monsieur Henry MASSON, régulièrement habilité.

3. Le Gisti, Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s

Association dont le siège est situé au 3 Villa Marcès, 75011 Paris

Représentée par sa co-présidente, Madame Vanina ROCHICCIOLI, régulièrement habilitée.

4. La Ligue des Droits de l'Homme

Association dont le siège est situé 138 rue Marcadet, 75018 Paris

Représentée par sa présidente en exercice Madame Nathalie TEHIO, régulièrement habilitée.

5. Tous Migrants

Association dont le siège est situé 35 rue Pasteur 05100 Briançon

Représentée par son co-président en exercice Michel ROUSSEAU, régulièrement habilité.

6. Emmaüs Roya

Association dont le siège est situé 841 chemin de Veil, 06540 Breil sur Roya.

Représentée par son président en exercice, Monsieur Loic LE DALL, régulièrement habilité.

7. Roya Citoyenne

Association dont le siège est situé 88 rue Perissol, 06540 Saorge

Représentée par son administratrice en exercice, Madame Suzel PRIO, régulièrement habilitée.

8. Le Secours Catholique - Caritas France

Association dont le siège est situé 106, rue du Bac, 75007 Paris

Représentée par son président en exercice Monsieur Didier DURIEZ, régulièrement habilité.

9. Alliance des praticiens du Droit des étrangers pour la défense des droits fondamentaux (Alliance-DEDF)

Association dont le siège est situé 15 rue Assalit, 06000 – NICE

Représentée par son président en exercice, Zia OLOUMI, régulièrement habilité.

10. Le Syndicat de la Magistrature

Association dont le siège est situé 91, rue de Charenton, 75012 Paris.

Représentée par sa présidente en exercice, Madame Kim REUFLET, régulièrement habilitée.

11. Le Syndicat des Avocats de France

Association dont le siège est établi au 34 rue de Saint Lazare, 75009 Paris

Représentée par sa présidente, Madame Judith Krivine, régulièrement habilitée.

12. Médecins du Monde

Association dont le siège est situé 84 avenue du Président Wilson, 93210 Saint Denis

Représentée par son président en exercice, Monsieur Jean-François CORTY, régulièrement habilité.

13. INFOMIE

Association dont le siège est situé 119 Rue de Lille, 75007 Paris

Représentée par sa présidente en exercice, Amandine LE ROY, régulièrement habilitée.

Ayant pour avocat,

Maître Zia OLOUMI, membre de l'AARPI OLOUMI AVOCATS ASSOCIES, 15 rue Assalit, 06000 – Nice, Tél. 0497000235, zo@oloumi-avocats.com

CONTRE :

Les décisions implicites du Préfet des Alpes-Maritimes, du Président du conseil départemental des Alpes-Maritimes, de la Directrice départementale de la police aux frontières et des Procureurs de la République près le tribunal judiciaire de Nice et près le tribunal judiciaire de Grasse, nées de leur silence gardé pendant deux mois suivant le courrier adressé par les associations requérantes reçu les 5 et 6 août 2024 par recommandé avec accusé de réception (**pièce n° 1**) ; décisions implicites par lesquelles l'ensemble des défendeurs ont rejeté la demande d'abrogation du protocole du 31 décembre 2019 entre l'État, les autorités judiciaires et le conseil départemental 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.

(requête en annulation enregistrée sous le numéro provisoire n° 46633)

PLAISE AU TRIBUNAL

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

Par un protocole (**pièce n° 2**) du 31 décembre 2019 signé entre le préfet des Alpes-Maritimes, le président du conseil départemental 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, il a été décrit un ensemble de procédures pour la prise en charge des personnes mineures non accompagnées, notamment :

- Une procédure administrative et judiciaire d'appréciation de la minorité à suivre en vue de la prise en charge des mineurs non accompagnés se présentant sur le territoire du département.

Si le protocole en lui-même rappelle les textes et pratiques en vigueur en ce qui concerne la phase d'accueil provisoire d'urgence d'une personne mineure isolée étrangère, un avenant n°1 audit protocole du 31 décembre 2019, signé le 16 mars 2021 par les mêmes autorités ainsi que par le directeur départemental de la police aux frontières des Alpes-Maritimes, a prévu une procédure spécifique à la frontière dite « d'appréciation » de minorité par un simple accord conventionnel (**pièce n° 3**). Un avenant n° 3 signé le 13 mars 2023 a renouvelé ce protocole expérimental dit « d'appréciation » de la minorité pour une année et en a prévu la tacite reconduction (**pièce n° 4**).

- La marche à suivre pour le dépôt des demandes de titre de séjour des personnes mineures confiées.

Les articles 4.1 et 5.1 du protocole du 31 décembre 2019 décrivent de manière précise le déroulement d'une demande de titre de séjour pour les jeunes mineurs isolés étrangers confiés avant l'âge de 16 ans et ceux confiés entre 16 et 18 ans.

Le protocole comme ses avenants n'ont jamais été publiés dans un bulletin officiel ou dans un recueil des actes administratifs du préfet ou du département et ce n'est que par leur transmission par le préfet qu'ils ont été partiellement connus – un avenant n°2 existe sans que les associations requérantes n'en aient connaissance (**JRTA NICE, 24 janvier 2023, n° 2300340**).

Malgré l'arrêt *ADDE et autres* de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 septembre 2023 (**CJUE, 21 septembre 2023, C-143/22**) et la décision du 2 février 2024 du Conseil d'État (**CE, 2 février 2024, n° 450285**), venus clarifier les procédures applicables aux frontières intérieures, y compris à un point de passage autorisé, le protocole et ses avenants sont appliqués sans les prendre en compte.

Il en est de même tant du droit positif en matière de prise en charge des personnes mineures non accompagnées prévue par le code de l'action sociale et des familles (CASF) que des décisions du Comité des Droits de l'enfant, interprète authentique de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), du 25 janvier 2023 (**Comité des droits de l'enfant de l'ONU, 25 janvier 2023, CRC/C/92/D/130/2020**) et du 21 mai 2024 (**Comité des droits de l'enfant de l'ONU, 21 mai 2024, CRC/C/96/D/132/2020**) prononcées contre la France s'agissant de la prise en charge de personnes mineures isolées étrangères.

Les associations requérantes observent donc que les modalités imposées par les autorités administratives et judiciaires, à l'initiative de ce protocole et de ses avenants, pour accéder au territoire et à une prise en charge comme personne mineure isolée étrangère ne satisfont pas aux régimes juridiques pourtant applicables, que cela soit le droit international, européen ou national.

Depuis le mois de février 2024, les associations requérantes ont été alertées de la situation de 8 mineurs isolés étrangers s'étant vu notifier des obligations de quitter le territoire français assorties d'interdiction de retour sur le territoire français à la suite d'entretiens dits « d'appréciation de minorité » conduits dans le cadre de l'application de cet avenant. D'après les informations recueillies auprès de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis par des députées lors d'une visite du poste en avril 2024, un tiers des mineurs isolés qui font l'objet d'entretiens dits « d'appréciation » de minorité sont « appréciés » majeurs. 7.500 personnes déclarées mineures ont fait l'objet de cette procédure illégale en un an parmi lesquelles 5.700 ont été déclarées mineures. 1 800 personnes s'étant déclarées mineures au poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis ont donc été « appréciées » majeures et n'ont par conséquent pas pu bénéficier de la protection de l'enfance.

Ce non-respect du cadre juridique applicable est extrêmement préjudiciable aux personnes mineures isolées étrangères se présentant à la frontière et recherchant une protection au titre des droits de l'enfant.

Ces constats ont également été faits par la Défenseure des Droits dans sa décision-cadre du n° 2024-061 du 23 avril 2024 (**pièce n° 5**) portant recommandations en application de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011 (**partie 6.2 de la décision**), tant sur l'application du protocole et de ses avenants que sur les atteintes au droit des personnes mineures que de telles procédures dérogatoires engendrent.

Pour l'ensemble de ces motifs, par courriers recommandés, reçus les 5 et 6 août 2024, les associations requérantes ont demandé aux autorités administratives et judiciaires susmentionnées de bien vouloir abroger le protocole et ses avenants au titre de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration qui prévoit que « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.* » (**pièce n° 6**).

Les mêmes autorités n'ont apporté aucune réponse à cette demande.

Des décisions implicites de rejet des demandes formulées par les associations requérantes sont donc nées à l'expiration d'un délai de deux mois, soit les 5 et 6 octobre 2024.

Ce sont les décisions qui ont été attaquées devant votre juridiction et qui ont été enregistré sous le numéro provisoire n°46633.

Toutefois, les décisions attaquées préjudicient de manière grave et immédiate à la situation des mineurs étrangers qui se présentent chaque jour à la frontière et qui font l'objet d'appréciations de minorité les déterminant majeurs, puis se voient opposer des décisions portant obligation de quitter le territoire français sur le fondement du protocole et de ses avenants.

Dans ces conditions, les requérants sont fondés à demander au tribunal de céans :

- **De suspendre les décisions implicites nées les 5 et 6 octobre 2024** rejetant l'ensemble des demandes des requérants ;

- **De suspendre l'exécution du protocole du 31 décembre 2019 et ses avenants dans l'attente de l'intervention de la décision au fond.**

Discussion

En vertu des dispositions de l'article L 521-1 du CJA :

« 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. (...) ».

Selon l'article R. 522-1 du CJA :

« La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit contenir l'exposé au moins sommaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire ».

I. Sur l'intérêt à agir des associations requérantes

Pour être recevable à saisir le juge administratif, tout requérant doit démontrer un intérêt donnant qualité à agir, notamment l'existence d'une corrélation suffisamment directe entre la décision contestée et l'objet de cette association.

Par mesure de simplification, les développements concernant l'intérêt à agir des associations requérantes sont renvoyées à la requête au fond enregistrée sous le n° provisoire 46633.

II. Sur la recevabilité

A. Sur le ressort territorial du tribunal administratif de Nice

En application de l'article R. 312-1 du code de justice administrative, le tribunal administratif de Nice est compétent pour connaître des actes administratifs, même non publiés.

B. Sur les délais de recours

Aux termes de l'article R. 421-2 du code de justice administrative (CJA) :

« Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours. »

L'article R. 421-5 du CJA précise quant à lui que :

« Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision. »

Le présent recours est formé à l'encontre de plusieurs **décisions implicites de rejet** en date du 5 et 6 octobre 2024, celles-ci se trouvent toujours attaquables.

En effet :

- Le préfet des Alpes-Maritimes a reçu la demande des associations requérantes le 5 août 2024 ;
- Le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes a reçu la demande des associations requérantes le 5 août 2024 ;
- La directrice départementale de la police aux frontières a reçu la demande des associations requérantes le 5 août 2024 ;
- Le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse a reçu la demande des associations requérantes le 5 août 2024 ;
- Le procureur de la République près le tribunal de Nice a reçu la demande des associations requérantes le 6 août 2024.

Au regard du silence gardé pendant deux mois par les différentes autorités administratives et judiciaires, des décisions implicites de rejet sont nées les 5 et 6 octobre 2024.

Néanmoins, les mêmes autorités n'ont jamais notifié les voies et délais de recours aux associations requérantes, de sorte qu'aucun délai de recours ne peut être opposé en l'espèce.

Le recours est donc bien recevable.

C. Sur la contestation d'un acte réputé abrogé

Il est indéniable que les pratiques révélées par le maintien en vigueur d'un protocole et de ses avenants qui n'ont jamais été applicables, opposables car réputés abrogés peuvent faire l'objet d'une requête en annulation, alors même qu'ils n'ont pas formellement été produits puisqu'ils n'ont pas été publiés, ni communiqués dès lors que le mémoire en défense du 14 janvier 2024 dans l'instance n° 450285 du ministère de l'intérieur (**pièce n° 20**) affirme qu'ils étaient appliqués.

Le Conseil d'État a jugé que :

« 1. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en oeuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

*2. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en oeuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure. » **(CE, 13 juin 2020, Gisti, n° 418142).***

Dans le mémoire en défense susmentionné, le ministère de l'intérieur a confirmé la procédure applicable en matière de prise en charge des mineurs non accompagnés :

« Dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes, des procédures ad hoc ont été mises en place dans le cadre des opérations de contrôles aux frontières intérieures. [...] »

*Dans le département des Alpes-Maritimes (06), sur la base d'un protocole établi entre l'Etat, les autorités judiciaires et le conseil départemental relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés étrangers appréhendés à la frontière franco-italienne dans le département des Alpes-Maritimes du 31 décembre 2019 et de son avenant du 15 mars 2021 relatif à la décision d'admission sur le territoire des mineurs non accompagnés, **une procédure d'appréciation de la majorité manifeste, distincte de celle dont dispose le code de l'action sociale et des familles, est mise en œuvre le temps de l'examen de l'admission ou non sur le territoire français de la personne se déclarant mineure et non accompagnée.** L'appréciation résultant de cette procédure ad hoc présente un caractère pluridisciplinaire et bénéficie du concours des services d'aide sociale à l'enfance du conseil départemental.*

*Dans ces deux départements, les mineurs non accompagnés pour lesquels la minorité est confirmée, ou ceux pour lesquels un doute subsiste à l'issue de la mise en œuvre de ces procédures ad hoc, ne sont pas renvoyés vers l'Italie mais pris en charge par une association agréée et les services du département et sont signalés au Parquet. Dans l'attente de l'arrivée de l'éducateur, ils sont maintenus sous la surveillance du poste de police et sont informés oralement de la procédure mise en œuvre. A cet égard, le Conseil d'Etat a admis la possibilité de ce maintien dans un poste de police, dans un espace dédié, le temps que les services de l'aide sociale à l'enfance puissent intervenir, et à la condition que l'étranger soit informé oralement de la procédure mise en œuvre et de sa finalité (**CE, juge des référés, 23 avril 2021, n° 450879**). »*

La Défenseure des droits, a, dans sa décision-cadre n°2024-061 du 23 avril 2024 portant recommandations en application de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011, confirmé l'application de cette procédure dérogatoire :

« 696. Dans le cadre de ses instructions dans les Hautes-Alpes et dans les Alpes-Maritimes, le Défenseur des droits a constaté que les procédures mises en place aboutissaient à la création in concreto d'un véritable processus de détermination de la minorité, dérogatoire au processus de droit commun prévu par le CASF. »

« 715. Par un avenant n°1 relatif à l'appui à la décision d'admission sur le territoire des MNA daté du 16 mars 2021, complétant le protocole du 31 décembre 2019362, complété par un avenant n°3 daté du 13 mars 2023363, un dispositif d'appréciation de la minorité en soutien à la décision des agents de la PAF de Menton a été mis en place. »

Les pratiques litigieuses qui sont prises sur le fondement de cet avenant, qui n'est pas un acte réglementaire publié, et qui est donc inapplicable, inopposable et réputé abrogé quatre mois après sa signature, ont néanmoins des effets notables sur des personnes extérieures aux services puisque des personnes qui se sont déclarées mineures auprès de la police aux frontières font l'objet d'obligations de quitter sur le territoire français suite à une procédure dite d'« appréciation » de minorité non prévue par un texte législatif mais par un avenant non publié, inapplicable et réputé abrogé, signé le 16 mars 2021 par les autorités de l'État, les autorités judiciaires et les autorités du département.

D. Sur l'introduction d'un recours en annulation

Aux termes de l'article L. 521-1 du CJA :

« 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. (...) ».

Selon la haute juridiction, pour être recevable à intervenir à l'appui d'une demande de suspension de l'exécution d'une décision administrative sur le fondement de l'article L 521-1 du CJA, une personne doit non seulement justifier qu'elle a intérêt à la suspension de l'exécution de cette décision, mais aussi établir (...) qu'elle en a demandé l'annulation (CE, réf. 11 oct. 2007, Belbachir, n° 309369).

Dans le cas d'espèce, conformément aux articles L. 521-1 et R. 522-1 du CJA, un recours en annulation a été déposé contre la décision préfectorale querellée.

Les conditions requises sont donc remplies et la présente requête en référé suspension est recevable.

III. Sur l'urgence

Selon la jurisprudence du Conseil d'État matérialisée notamment par un arrêt de section de la haute juridiction (CE, 19 janvier 2001, n°228815), « Confédération nationale des radios libres », la condition d'urgence doit être regardée comme satisfaite lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. L'urgence peut résulter de l'atteinte portée aux droits et libertés des requérants.

L'urgence peut se caractériser, dans le cadre de recours formé par des associations, en ce que l'exécution de la décision est susceptible de porter une **atteinte grave et immédiate aux intérêts que les associations requérantes se sont données pour mission de défendre** (CE 1er août 2002, Assoc. France Nature Environnement, n° 248988).

L'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce (CE, sect., 28 févr. 2001, préfet des Alpes-Maritimes, Sté Sud-Est Assainissement, n° 22956).

En l'espèce, depuis le mois de février 2024, les associations requérantes ont été alertées de la situation de 8 mineurs isolés étrangers s'étant vu notifier des obligations de quitter le territoire français assorties d'interdiction de retour sur le territoire français à la suite d'entretiens dits « d'appréciation de minorité » conduits dans le cadre de l'application de cet avenant. D'après les informations recueillies auprès de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis par des députées lors d'une visite du poste en avril 2024, un tiers des mineurs isolés qui font l'objet d'entretiens dits « d'appréciation » de minorité sont « appréciés » majeurs. 7.500 personnes déclarées mineures ont fait l'objet de cette procédure illégale en un an parmi lesquelles 5.700 ont été déclarées mineures. 1 800 personnes s'étant déclarées mineures au poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis ont donc été « appréciées » majeures et n'ont par conséquent pas pu bénéficier de la protection de l'enfance.

Ce non-respect du cadre juridique applicable est extrêmement préjudiciable aux personnes mineures isolées étrangères se présentant à la frontière et recherchant une protection au titre des droits de l'enfant.

Ces constats ont également été faits par la Défenseure des Droits dans sa décision-cadre du n° 2024-061 du 23 avril 2024 (**pièce n° 5**) portant recommandations en application de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011 (**partie 6.2 de la décision**), tant sur l'application du protocole et de ses avenants que sur les atteintes au droit des personnes mineures que de telles procédures dérogatoires engendrent.

Pour l'ensemble de ces motifs, par courriers recommandés, reçus les 5 et 6 août 2024, les associations requérantes ont demandé aux autorités administratives et judiciaires susmentionnées de bien vouloir abroger le protocole et ses avenants au titre de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration qui prévoit que « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.* » (**pièce n° 6**).

Non seulement les autorités n'ont apporté aucune réponse à cette demande, mais au surplus, ces pratiques continuent de perdurer mettant en péril la situation de mineurs étrangers.

Pour illustration, la semaine dernière encore, un recours a été formé auprès du tribunal de céans contre une décision portant obligation de quitter le territoire français opposée à un mineur par le préfet des Alpes-Maritimes après une énième « appréciation » de minorité effectuée au poste frontière de Menton.

La requête porte le numéro 2406136 et a été introduit il y a seulement quelques jours, le 07 novembre 2024, démontrant ainsi la persistance de ces pratiques illégales.

Ainsi, les décisions attaquées préjudicient de manière grave et immédiate à la situation des mineurs étrangers qui se présentent chaque jour à la frontière et qui font l'objet d'appréciations de minorité les déterminant majeurs, puis se voient opposer des décisions portant obligation de quitter le territoire français sur le fondement du protocole et de ses avenants.

Au regard de ces éléments, la condition d'urgence est remplie.

IV. Sur le doute sérieux quant à la légalité

En vertu des dispositions de l'article L 521-1 du CJA :

« 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. (...) ».

Pour l'essentiel, il convient de renvoyer aux développements figurant dans la requête en annulation jointe à la présente.

A. Légalité externe

1. Sur la violation portée par le maintien d'un acte abrogé

L'article 1^{er} du code civil prévoit que :

« Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur

publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures.

En cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux actes individuels. »

L'article L. 312-1 du CRPA dispose :

« Les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 peuvent rendre publics les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent. »

Pour application, l'article R. 312-4 du code prévoit que :

« Les instructions et circulaires mentionnées au premier alinéa de l'article L. 312-2, qui émanent des autorités administratives de l'Etat agissant dans les limites du département, sont publiées au recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle. Cette publication peut intervenir par voie électronique.

Ceux de ces documents qui émanent d'autorités dont la compétence s'étend au-delà des limites d'un seul département sont publiés au recueil des actes administratifs de chacun des départements intéressés. »

L'article R. 312-5 du même code prévoit que :

« Les instructions et circulaires mentionnées au premier alinéa de l'article L. 312-2, qui émanent des communes, des départements, des régions ou de la collectivité territoriale de Corse, sont publiées, au choix de l'autorité exécutive de la collectivité intéressée :

1° Soit par insertion dans un bulletin officiel lorsqu'il a une périodicité au moins trimestrielle ;

2° Soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu à la disposition du public.

Cette publication peut intervenir par voie électronique.

Les maires, les présidents des conseils départementaux, les présidents des conseils régionaux et le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse informent le préfet de la forme de publication adoptée. »

L'article R. 312-7 du code prévoit que :

« Les instructions ou circulaires qui n'ont pas été publiées sur l'un des supports prévus par les dispositions de la présente section ne sont pas applicables et leurs auteurs ne peuvent s'en prévaloir à l'égard des administrés.

A défaut de publication sur l'un de ces supports dans un délai de quatre mois à compter de leur signature, elles sont réputées abrogées. »

En l'espèce, malgré des recherches approfondies, le protocole contesté ainsi que les différents avenants qui ont été pris par la suite ne sont pas disponibles dans les recueils des actes administratifs du préfet comme du conseil départemental.

L'application d'un acte administratif non publié régulièrement et qui plus est réputé abrogé depuis plus d'un an est manifestement illégal et, pour cette raison, les décisions contestées doivent être annulées dès lors que ces textes continuent de produire des effets.

B. Légalité interne

1. Sur la violation du droit européen

L'intérêt public commande que soient prises les mesures provisoires nécessaires pour faire cesser immédiatement l'atteinte aux droits conférés par l'ordre juridique de l'Union européenne (Cf. **JRCE, 14 février 2013, n° 365459**).

Par un arrêt C-143/22, *ADDE et autres*, du 21 septembre 2023, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que :

« Le 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), et la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, doivent être interprétés en ce sens que :

lorsqu'un État membre a réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, il peut adopter, à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers qui se présente à un point de passage frontalier autorisé situé sur son territoire et où s'exercent de tels contrôles, une décision de refus d'entrée, en vertu d'une application mutatis mutandis de l'article 14 de ce règlement, pour autant que les normes et les procédures communes prévues par cette directive soient appliquées à ce ressortissant en vue de son éloignement. »

Tirant les conséquences de l'arrêt de la Cour, le Conseil d'État a jugé dans sa décision du 2 février 2024 n° 450285 que :

« 10. En premier lieu, l'annulation pour excès de pouvoir résultant des motifs énoncés au point 9 maintient la possibilité, sur le fondement des dispositions demeurant en vigueur de la seconde phrase de l'article L. 332-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de prendre une décision de refus d'entrée à l'égard de l'étranger qui ne satisfait pas aux conditions d'admission sur le territoire lors de vérifications à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, dans le cas où une telle décision est prise en vue de la réadmission de l'intéressé par l'État dont il provient en application d'un accord ou d'un arrangement passé par la France avec cet État existant le 13 janvier 2009.

[...]

12. En second lieu, il appartient au législateur de définir, dans le respect des exigences pertinentes de la directive 2008/115/CE, les règles applicables à la situation de l'étranger ayant irrégulièrement franchi une frontière intérieure sur laquelle les contrôles ont été rétablis et qui a fait l'objet d'un refus d'entrée dans la perspective de sa réadmission par l'État dont il provient en application d'un accord ou d'un arrangement passé par la France avec cet État existant le 13 janvier 2009.

13. En l'état de la législation, la situation d'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'un refus d'entrée à l'issue d'un contrôle à une frontière intérieure en vue de sa réadmission par l'État membre dont il provient est régie par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en particulier par les dispositions suivantes, qui sont applicables. D'une part, selon les articles L. 813-1 et L. 813-3 de ce code, si un étranger n'est pas en mesure de justifier, à l'occasion d'un contrôle, de son droit de circuler ou de séjourner en France, il peut être retenu aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire

français, conduit dans un local de police ou de gendarmerie et y être retenu par un officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale le temps strictement exigé par l'examen de son droit de circulation ou de séjour et, le cas échéant, le prononcé et la notification des décisions administratives susceptibles d'être prises à son égard, dans la limite de vingt-quatre heures à compter du début du contrôle. D'autre part, en vertu du 4° de l'article L. 700-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les dispositions du livre VII de ce code, relatives à l'exécution des décisions d'éloignement sont applicables aux décisions de remise d'un étranger aux autorités d'un autre Etat. Il résulte notamment du 4° de l'article L. 731-1 et de l'article L. 741-1 de ce code que l'autorité administrative peut placer en rétention, pour une durée initiale de quarante-huit heures, l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir un risque de soustraction à l'exécution de la décision de remise dont il fait l'objet lorsqu'aucune autre mesure n'apparaît suffisante à garantir efficacement l'exécution effective de cette décision. Enfin, dans le cas où l'intéressé souhaite présenter une demande d'asile, les conditions d'enregistrement et d'examen de cette demande, qu'ils relèvent de la compétence de la France ou d'un autre Etat, sont fixées par les dispositions du livre V du même code. »

Malgré la décision du Conseil d'État qui a définitivement clarifié la procédure applicable aux personnes étrangères et notamment aux mineurs isolés interpellés lors de contrôles effectués aux frontières intérieures dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, force est de constater que les mineurs isolés étrangers, interpellés dans les Alpes-Maritimes continuent de faire l'objet de la procédure prévue par l'avenant litigieux et d'être privés de liberté dans les lieux d'enfermement sui generis du poste de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis ou dans les cellules de retenue pour vérification du droit au séjour qui se trouvent au sous-sol du poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis. Il n'est par ailleurs pas fait application des dispositions applicables aux mineurs de la directive n° 2008/115/UE.

Pourtant, l'avenant tel que rédigé le 16 mars 2021 initialement et modifié le 13 mars 2023 n'a été prévu que dans le cadre de l'application de la procédure de non-admission :

- Le préambule de l'avenant du 16 mars 2021 prévoit que « *cet appui à la DDPAF a vocation à intervenir suite à l'interpellation de la personne, pendant le temps des vérifications de deuxième ligne réalisée par le garde-frontière du SPAFT Menton, avant l'admission sur le territoire national* ».
- Le premier objectif de ce protocole est que « *le département souhaite répondre favorablement à la demande de la PAF et apporter un appui au poste frontière de Menton, principal point d'entrée des personnes étrangères ne remplissant pas les conditions d'admission sur le territoire national dans son appréciation de la minorité et un avis éclairant dans le processus de décision d'admission sur le territoire français de ces personnes comme mineures et isolées* ».
- Le cadre d'intervention de l'avenant prévoit « *en cas d'interpellation à la frontière franco-italienne et sur les points de passage autorisés (PPA) des Alpes Maritimes, les ressortissants étrangers ne remplissant pas les conditions d'entrée en France prévues par le code frontière Schengen sont acheminés au service de la police aux frontières de Menton, afin qu'un garde-frontière réalise l'examen de situation et prenne une décision d'entrée ou de refus d'entrée sur le territoire français [...] l'entretien d'appréciation de minorité est effectué dans le temps des vérifications de deuxième ligne réalisées par le garde-frontière dans les locaux de la PAF. Une fiche synthétique est remplie et conclut à un avis de majorité, de doute ou de potentielle minorité. Elle est transmise aux agents de la PAF qui prennent appui sur les éléments*

transmis pour prendre une décision d'admission ou de non-admission. En cas de recours contre ses décisions, la PAF pourra produire ce document à l'appui de sa défense ».

Or la procédure de non-admission n'est plus applicable depuis la décision du Conseil d'État *ADDE et autres* du 2 février 2024, et les mineurs isolés ne peuvent faire l'objet de mesures d'éloignement telles que prévues par la directive-retour n° 2008/115/UE.

Depuis le mois de février 2024, les associations requérantes ont été alertées de la situation de 9 mineurs isolés s'étant vu notifier des obligations de quitter le territoire français assorties d'*interdiction de retour sur le territoire français à la suite d'entretien dits « d'appréciation de minorité »* conduits dans le cadre de l'application de cet avenant

À titre d'exemple :

Le 18 avril 2024, les jeune P. et A., respectivement ressortissant guinéen âgé de 16 ans et ressortissant ivoirien âgé de 16 ans, se sont vu notifier une OQTF assortie d'une IRTF d'une durée d'un an avant de sortir libres du poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis à 10h30 le 19 avril. Les deux jeunes ont été interpellés dans le train de 6h33 en gare de Menton Garavan. Ils ont déclaré leur minorité et montré leur extrait de naissance lors du contrôle. Ils ont ensuite été conduits au poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis où ils ont été enfermés dans une salle à l'intérieur du poste avec d'autres mineurs. Durant la matinée, ils ont fait l'objet d'un entretien « d'appréciation » avec une agente du département des Alpes-Maritimes à l'intérieur du poste de la PAF, mais ils n'ont pas été informés de l'objet de cet entretien. Au cours de ce dernier, ils n'ont pas été invités à présenter leurs extraits de naissance. Ils n'ont pas reçu d'information sur leurs droits et sur les recours possibles contre ces décisions.

Pour huit de ces mineurs isolés étrangers, un recours contre l'arrêté portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) et interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) a été introduit devant le tribunal administratif de Nice. Dans 6 situations, le tribunal administratif de Nice a annulé l'arrêté préfectoral et enjoint la préfecture à supprimer les données du système d'information Schengen. Pour le 7^e, un recours sommaire a été déposé devant le tribunal administratif de Nice. Les associations requérantes ignorent les suites de la procédure. Pour le 8^e, les associations requérantes n'ont pas connaissance du dépôt d'un recours. Pour le 9^e, un recours sommaire a été déposé devant le tribunal administratif de Nice le 30 octobre 2024.

(Cf : TA Nice du 22 avril 2024, n° 2401427 ; TA Nice du 29 avril 2024, n° 2400897 ; TA Nice du 14 mai 2024, n° 2402114 ; TA Nice du 14 mai 2024, n° 2402110 ; TA Nice du 27 mai 2024, n° 2401252 ; TA Nice du 31 juillet 2024, n° 2403286) (pièces n° 21 à 21.5).

Lors de leur visite du poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis le 11 avril 2024, deux députées ont été informées que les entretiens « d'appréciation » duraient entre 20 et 30 minutes quand il était fait appel à un interprète. Dans le cadre de ces entretiens, les agents du département poseraient des questions relatives à la vie et au pays des mineurs, à leur parcours migratoire et leur vie en France et leur aspect physique est pris en compte. D'après les informations obtenues lors de cette visite, un tiers des mineurs isolés sont appréciés majeurs : 7 500 personnes déclarées mineures ont été appréciées en un an parmi lesquelles 5 700 ont été déclarées mineures en 2023. La moyenne d'âge des « appréciés » était de 14 ans et le plus jeune avait 9 ans. Les députées ont également été informées de l'existence de statistiques annuelles de ce protocole. Dans le cas où l'entretien d'appréciation aboutirait à une minorité, la PAF suivrait toujours l'avis des

« appréciations » du conseil départemental. Lorsqu'ils sont « appréciés » majeurs, il arrive quelquefois que la PAF ne suive pas l'avis des « appréciatrices ». Dans tous les cas, les mineurs « appréciés » sont enregistrés dans le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM).

Le 11 juillet 2024, les associations requérantes ont été informée de la situation d'un mineur érythréen âgé de 17 ans réadmis à plusieurs reprises en Italie. Ce mineur a été enregistré en tant que majeur lors de son arrivée en Italie. Le 9 juillet 2024, il a, été interpellé à la frontière franco-italienne basse et conduit au poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis. Au poste, il a pu échanger brièvement au téléphone avec un interprète et a exprimé sa volonté de demander l'asile. Il a ensuite été enfermé toute la nuit au poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis (aucune information n'a pu être recueillie quant au lieu où il a été enfermé) puis réadmis le lendemain vers l'Italie (sans qu'aucune explication ne lui soit fournie) où il s'est vu notifier une expulsion du territoire italien et n'a donc pas bénéficié de la protection de l'enfance en tant que mineur isolé.

2. Sur la violation des 3, 8, 12 et 20 et de la convention internationale des droits de l'enfant et des dispositions du CASF

L'avenant n°1 au dit protocole du 31 décembre 2019 a prévu une procédure spécifique à la frontière dite « d'appréciation » de minorité par un simple accord conventionnel (**pièce n°3**).

Cet avenant relatif à « *l'appui à la Décision d'admission sur le Territoire des mineurs non accompagnés* » du 16 mars 2021 « stipule » que :

- « **Un dispositif d'appréciation de la minorité, en soutien à la décision des agents de la PAF** » est mis en place « **à titre expérimental** » par le département et l'État, « destiné à limiter l'utilisation du dispositif de protection de l'enfance aux seules personnes étrangères susceptibles d'être mineures et isolées et ainsi leur assurer protection et sécurité » (préambule de l'avenant).
- Le préambule précise que « **cet appui à la DDPAF a vocation à intervenir suite à l'interpellation de la personne, pendant le temps des vérifications de deuxième ligne réalisée par le garde-frontière du SPAFT Menton, avant l'admission sur le territoire national** ».
- Les objectifs du protocole précisent notamment que l'avenant au protocole a pour objectif de « **définir le cadre et les contours d'une collaboration expérimentale (...) en vue d'une assistance à la détermination de la minorité des personnes étrangères se déclarant à la frontière mineures et isolées.** ».

Le point 2 de l'avenant précise d'une part que :

- « **les investigations préliminaires ainsi conduites par le département sont indépendantes et ne se substituent en aucune façon à la procédure d'évaluation réglementaire de l'article R.221-11 CASF.** »,

et d'autre part, que :

- **« les conclusions de ces investigations ne sauraient lier les services départementaux lors de l'évaluation conduite dans le cadre de la prise en charge éventuelle de la même personne au cours de la période provisoire d'urgence, telle que prescrite à l'article R.221-11 du CASF. ».**

Le cadre d'intervention est décrit au point 3 de l'avenant :

- *« En cas d'interpellation à la frontière franco-italienne et sur les points de passage autorisés des Alpes-Maritimes, les ressortissants étrangers (...) sont acheminés aux services de la police aux frontières de Menton, afin qu'un garde-frontière réalise l'examen de situation et prenne une décision d'entrée ou de refus d'entrée sur le territoire français ».*
- *« Lorsque le ressortissant étranger apparaît mineur, sa situation est traitée conformément au protocole (...) du 31/12/2019 ».*
- *« Lorsque la DDPAF a un doute sur l'état de minorité déclarée par la personne lors de l'examen de situation réalisée, des vérifications sont réalisées dans les bases de données à disposition de la DDPAF 06 ».*
- *« Si un doute persiste, le ressortissant étranger se déclarant MNA peut être alors orienté sur un **entretien support d'appréciation de minorité** ».*
- *« L'intervention du conseil départemental est limitée aux locaux de la PAF de Menton. La PAF met à disposition un bureau pourvu d'un téléphone, donne également accès à un marché de traducteur. Le département fournit une connexion internet sans fil, une imprimante et un ordinateur. »*
- *« La mission est réalisée par les agents missionnés par le département. Ces agents sont formés aux entretiens d'évaluation de minorité et d'isolement. Trois agents sont dédiés à cette mission de 9 heures à 12 heures 30 et de quatorze heures à dix-huit heures 30, 7 jours sur 7, y compris les jours fériés. »*
- *« L'entretien d'appréciation de minorité est effectué dans le temps des vérifications de deuxième ligne réalisées par le garde-frontière, dans les locaux de la PAF. **Une fiche synthétique est remplie et conclue à un avis de majorité, de doute ou de potentielle minorité. Elle est transmise aux agents de la PAF qui prennent appui sur les éléments transmis pour prendre une décision d'admission ou de non-admission. En cas de recours contre ces décisions, la PAF pourra produire ce document à l'appui de sa défense.** »*
- *« La PAF éclairée des conclusions de l'entretien d'appréciation de minorité, prend la décision d'admission ou non de la personne. »*
- *« **Le département s'engage à remettre un exemplaire original de la fiche d'entretien d'appréciation de la minorité réalisé dans les locaux du poste-frontière. La PAF s'engage à remettre un listing hebdomadaire des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ayant fait l'objet d'un entretien d'appréciation de minorité et des suites données présentant les conclusions de l'entretien (majeure, doute, présomption de minorité) et les décisions (admission, non-admission, admission suite à rejet par la police aux frontières italiennes).** »*

La mise en œuvre de cette procédure a des conséquences multiples :

Les mineurs interpellés à la frontière font l'objet de privation de liberté dans les locaux *sui generis* du poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis pouvant aller de quelques heures à toute une nuit dans l'attente d'un entretien « d'appréciation » de minorité ou suite à cet entretien, dans l'attente d'une décision de la préfecture.

Les mineurs ainsi « appréciés » majeurs peuvent être privés de liberté de quelques heures à toute une nuit sans séparation des majeurs, et retenus dans les cellules qui se trouvent au sous-sol du poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis. Le 8 mai 2024, les associations requérantes ont été alertées de la situation d'un mineur isolé s'étant vu notifié une OQTF qui a déclaré que lui et 4 autres mineurs, déclarés majeurs par la PAF, ont dormi au sous-sol du poste frontière, répartis dans deux cellules.

Le tribunal administratif de Nice s'est prononcé à de nombreuses reprises dans le cadre de recours contre des obligations de quitter le territoire français assorties d'interdictions de retour sur le territoire français sur le fait que le rapport dit d'appréciation ne saurait se substituer à une évaluation de minorité :

« Toutefois, pour établir que le requérant était majeur, le préfet s'est fondé sur un rapport d'appréciation de minorité établi le 23 août 2023 par les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes. Il ressort des écritures du requérant et n'est pas contesté en défense que l'intéressé a, en réalité, seulement été entendu par un agent du département dans le cadre d'un dispositif expérimental prévu par un accord conventionnel conclu le 16 mars 2021 entre les autorités de l'Etat, les autorités judiciaires et les autorités du département, dit d'appréciation de la minorité, ce dispositif visant à assister les agents de la police aux frontières dans la détermination de la minorité de personnes étrangères se déclarant à la frontière mineures et isolées. Or l'entretien réalisé dans le cadre de ce dispositif conçu, selon les stipulations du protocole, pour « limiter l'utilisation du dispositif de protection de l'enfance aux seules personnes étrangères susceptibles d'être mineures et isolées » ne saurait se substituer à l'évaluation de la situation de la personne telle que prévue par les dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, qui doit être conduite dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence, lequel prend fin par la notification d'une décision motivée de refus de prise en charge qui est susceptible de recours. Dans ces conditions, aucun élément probant n'est, en l'espèce, de nature à établir la majorité du requérant. »

(Cf. TA Nice du 26 janvier 2023, n° 2206147 ; 3 février 2023, n° 2205928 ; 17 juillet 2023, n° 2301206 ; 23 août 2023, n° 2302776 ; 7 septembre 2023, n° 2303223 ; 9 novembre 2023, n° 2304240 ; 8 décembre 2023, n° 2305908 ; TA Nice du 22 mars 2024, n° 2400582 ; TA Nice du 5 avril 2024, n° 2400218 ; TA Nice du 29 avril 2024, n° 2400897 ; TA Nice du 14 mai 2024, n° 2402114 ; TA Nice du 14 mai 2024, n° 2402110 ; TA Nice du 27 mai 2024, n° 2401252 ; TA Nice du 31 juillet 2024, n° 2403286) (pièces n° 22 à 22.8 et pièces n° 21 à 21.5).

La Défenseure des droits, qui a été saisie de plusieurs réclamations relatives à la question des franchissements de frontières intérieures depuis le rétablissement des contrôles en France en 2025 et des procédures appliquées aux ressortissants d'États tiers, dont des mineurs non accompagnés, a rendu une Décision-cadre portant recommandations sur le respect des droits des personnes migrantes à la frontière intérieure franco-italienne. Elle a notamment abordé la situation des mineurs isolés à la frontière franco-italienne et conclut que le dispositif expérimental d'appréciation de la minorité mis en place dans le département des Alpes Maritimes, qui est ici contesté, dérogatoire et sans aucune garantie procédurale (aucun accès aux éléments de procédure, aucun accès à un avocat et à un juge des enfants), ni contrôle de l'autorité judiciaire, constitue une violation de l'intérêt supérieur et des droits des mineurs, et une violation des garanties de la directive n° 2008/115/UE :

« 742. La Défenseure des droits conclut que ce processus, en ce qu'il peut aboutir à un refoulement immédiat d'une personne se déclarant MNA, sans accès à la procédure et sans voies de recours constitue une violation du droit à une protection en tant que MNA garanti conventionnellement, à l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit au recours effectif.

743. La Défenseure des droits recommande à la PAF et au préfet des Alpes-Maritimes de mettre fin sans délai à ces pratiques, d'abroger le protocole expérimental conclut avec le département et d'orienter sans délai toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à la frontière franco-italienne vers le conseil départemental des Alpes-Maritimes.

744. La Défenseure des droits rappelle au ministre de l'intérieur et des outre-mer et aux préfetures frontalières que les dispositions du CASF relatives à la détermination de la minorité et de l'isolement s'appliquent à toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée à un PPA ou à proximité d'une frontière intérieure.

745. Enfin, au regard de ces éléments, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de :

- Mettre fin sans délai aux pratiques décrites ci-dessus dans l'ensemble des départements frontaliers concernés par le RCFI ;
- Rappeler, par voie de circulaire ou d'instruction, à l'ensemble des préfetures et services interpellateurs concernés, **l'impossibilité de se soustraire au cadre défini par le CASF et l'obligation d'orienter, sans délai, vers l'accueil provisoire d'urgence prévu par le CASF, toute personne se déclarant MNA interpellée ou repérée aux frontières intérieures, y compris à un PPA.** »

Certains de ces mineurs dont la déclaration de minorité est contestée à la suite de cet entretien font l'objet d'un renvoi vers l'Italie. D'autres mineurs se voient notifier des obligations de quitter le territoire français assortie d'interdiction de retour sur le territoire français, visant le rapport « *d'appréciation* » de minorité.

À titre d'exemples, les associations requérantes ont été informées le **8 février 2024** qu'une obligation de quitter le territoire français, assortie d'une interdiction de retour sur le territoire français, a été notifiée à un jeune Soudanais se déclarant mineur, après un entretien dit « *d'appréciation de minorité* » établi le 8 février 2024 ayant conclu à sa majorité présumée par les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes. Cette appréciation a été réalisée alors qu'il était enfermé dans les locaux de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis.

Lors d'observations inter-associatives en face du poste de la police aux frontières de Menton, réalisées le **15 février 2024**, deux personnes en civil ont été observées alors qu'elles sortaient du poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis à 19h04. L'une d'elle, mineure, est montée dans une voiture du département des Alpes-Maritimes. L'autre également mineure a été laissée sur place et faisait l'objet d'une obligation de quitter le territoire sans délai assortie d'une interdiction de retour.

Le **29 février 2024**, les associations requérantes ont à nouveau été informées de la notification d'une obligation de quitter le territoire français à un jeune guinéen, assortie d'une interdiction de retour sur le territoire français, suite à un entretien dit « *d'appréciation de minorité* » établi le 29 février 2024 ayant conclu à sa majorité présumée par les services du conseil départemental des Alpes-Maritimes, dans les mêmes conditions.

Le **8 mars 2024**, Madame Lerolle, chargée de projet de la CAFI (coordination d'actions aux frontières intérieures, composée d'Amnesty International France, la Cimade, Médecins du Monde, Médecins sans frontières, le Secours catholique Caritas France) et une députée ont rencontré une personne sortant du poste de la police aux frontières de Menton pont Saint-Louis. Cette personne, déclarée mineure et enregistrée comme mineure en Italie, s'était vue notifier une obligation de quitter le territoire français sans délai à la suite d'un entretien d'appréciation mené par un agent du département dans le poste de la police aux frontières de Menton (voir attestation de Madame Lerolle, **pièce n° 23**).

Le **19 avril 2024**, au cours des observations inter-associatives ayant eu lieu en face du poste de la PAF de Menton pont Saint-Louis (**pièce n° 24**), 3 personnes sont sorties libres du poste de la PAF côté français. Ces 3 personnes s'étaient déclarées mineures isolées auprès de la PAF de Menton pont Saint-Louis et s'étaient vu notifier une obligation de quitter le territoire français assorti d'une interdiction de retour sur le territoire français.

Le **18 juin 2024**, les associations requérantes ont à nouveau été alertées de la situation d'un mineur isolé étranger ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et une interdiction de retour sur le territoire français suite à une « appréciation » de minorité.

Le **21 septembre 2024**, les associations requérantes ont été alertées de la situation d'un mineur isolé étranger qui a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et une interdiction de retour sur le territoire français suite à une « appréciation » de minorité.

Le **30 octobre 2024**, les associations requérantes ont été alertées de la situation d'un mineur isolé étranger qui a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et d'une interdiction de retour sur le territoire français d'une durée d'un an suite à un entretien « d'appréciation » de minorité dans les locaux de la PAF de Menton pont Saint-Louis.

La persistance du recours au protocole et à son avenant en matière d'appréciation de minorité doit être sanctionné par le tribunal et le refus d'y mettre un terme par les autorités qui ont signé ces textes doit faire l'objet d'une censure de la juridiction administrative.

3. Sur la violation des dispositions du CESEDA en matière de titre de séjour

Le protocole du 31 décembre 2019 viole les dispositions législatives et réglementaires prévues par le code.

En effet et tout d'abord, il est prévu pour la personne mineure prise en charge avant ses 16 ans qu'elle « doit contacter (...) environ 9 mois avant ses 18 ans » le bureau du séjour.

Une telle pratique, alors même que de nombreuses personnes mineures sont prises en charge tardivement et proche de leurs 18 ans, reste préjudiciable car elles ne peuvent pas toujours remplir les conditions fixées par le CESEDA, notamment du suivi d'une formation ou bien de la nécessité de produire des documents justifiant de leur état civil et de leur nationalité.

Elle manifestement contraire aux dispositions du code précitées concernant la période de dépôt d'une demande de titre de séjour pour les personnes mineures isolées étrangères confiées à l'ASE qui prévoient que la demande puisse être déposée jusqu'au 18 ans révolu :

« Dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire (...) ».

Par ailleurs, pour ces mêmes jeunes confiés avant leurs 16 ans, il est mentionné dans le protocole que « *si le dossier est complet, à la fin de l'enregistrement de la demande, un récépissé de demande de titre de séjour sera délivré à l'intéressé sans droit au travail* ».

Cette pratique est préjudiciable pour les jeunes ayant un projet professionnel et elle est surtout non conforme à l'article. R. 431-14 3° du CESEDA qui prévoit expressément que le récépissé soit assorti d'une autorisation de travail :

« Est autorisé à exercer une activité professionnelle le titulaire du récépissé de demande de première délivrance des titres de séjour suivants :

(...)

*3° La carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " prévue à l'article L. 423-1, L. 423-7, L. 423-8, L. 423-13, L. 423-14, L. 423-15, **L. 423-22**, L. 425-1 ou L. 426-5 ; (...)* »

Enfin, pour les demandes de titre de séjour de l'ensemble des jeunes confiés, la liste des pièces en annexes 2 et 3 du protocole paraît restrictive concernant les justificatifs d'état civil et de nationalité :

« Justificatifs d'état civil et de nationalité :

- *Passeport (pages relatives à l'état civil, à la nationalité, aux dates de validité, aux cachets d'entrée et aux visas)*
- *Un extrait d'acte de naissance avec filiation ou une copie intégrale d'acte de naissance)* »

Cette liste est également préjudiciable étant donné qu'une grande partie des personnes mineures confiées sont dépourvues de passeport à leur arrivée et qu'il reste complexe de pouvoir en obtenir un auprès de ses autorités consulaires.

Elle est restrictive au regard de la liste, non exhaustive, mise à l'annexe 10 du code précitée.

L'ensemble de ces dispositions du protocole tend à mettre des obstacles supplémentaires aux personnes mineures confiées et peut aboutir à des refus de séjour et un éloignement dès les 18 ans des jeunes.

Les décisions contestées seront annulées pour ce moyen.

4. Sur les injonctions

Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :

« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ».

Aux termes de l'article L. 911-7 du code de justice administrative :

« En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'il avait prononcée ».

En l'espèce, l'annulation des décisions implicites des 5 et 6 octobre entraînera l'obligation de rendre conforme la prise en charge des personnes mineures isolées étrangères sollicitant une protection à la frontière franco-italienne.

Cette annulation entraînera également l'obligation pour les autorités administratives et judiciaires de mettre en œuvre un dispositif alternatif conforme au droit national, européen et international pour l'accueil et la prise en charge des personnes mineures isolées étrangères arrivant sur le territoire français.

Précisément, il sera enjoint de suspendre l'exécution du protocole du 31 décembre 2019 et de ses avenants.

PAR CES MOTIFS

Les associations requérantes ont l'honneur de conclure à ce qu'il plaise au tribunal administratif de Nice :

- **De suspendre les décisions implicites nées les 5 et 6 octobre 2024** rejetant l'ensemble des demandes des requérants ;
- **De suspendre l'exécution du protocole du 31 décembre 2019 et ses avenants dans l'attente de l'intervention de la décision au fond ;**
- **Mettre à la Charge de l'État**, à verser à chacune des associations requérantes, la somme de 1.500 euros, au titre des frais irrépétibles en application de l'article L. 761-1 du CJA.

Pièce jointe : requête en annulation et ses pièces (enregistrée sous le numéro provisoire 46633)

Bordereau des pièces jointes à la requête en annulation :

- Pièce n°1 : accusé de réception de la lettre recommandée adressée à Monsieur le préfet des Alpes-Maritimes, Monsieur le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes, Madame la directrice de la DDPAF, Monsieur le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nice, Monsieur le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse.
- Pièce n°2 : protocole du 31 décembre 2019.
- Pièce n°3 : avenant n°1 du 16 mars 2021.
- Pièce n°4 : avenant n°3 du 13 mars 2023.
- Pièce n°5 : Décision-cadre de la Défenseure des droits n°2024-061 du 23 avril 2024.
- Pièce n°6 : demande d'abrogation du protocole et ses avenants.
- Pièce n°7 et 7.1 : statuts et délibération de l'Anafé.
- Pièce n°8 et 8.1 : statuts et délibération de la Cimade.
- Pièce n°9 : statuts du Gisti.
- Pièce n°10 et 10.1 : statuts et délibération de la ligue des droits de l'Homme.
- Pièce n°11 et 11.1 : statuts et délibération de Tous Migrants.
- Pièce n°12 et 12.1 : statuts et délibération d'Emmaüs Roya.
- Pièce n°13 et 13.1 : statuts et délibération de Roya citoyenne.
- Pièce n°14 et 14.1 : statuts et délibération de Secours Catholique-Caritas France.
- Pièce n°15 et 15.1 : statuts de l'Alliance DEDF.
- Pièce n°16 et 16.1 : statuts et délibération du Syndicat de la magistrature.
- Pièce n°17 et 17.1 : statuts et délibération du Syndicat des avocats de France.
- Pièce n°18 : statuts de Médecins du Monde.
- Pièce n°19 : statuts d'InfoMIE.
- Pièce n°20 : mémoire en défense du 14 janvier 2024 dans l'instance n° 450285 du ministère de l'intérieur.
- Pièce n°21 : TA Nice 22 avril 2024 n°2401427
- Pièce n°21.1 : TA Nice du 29 avril 2024, n°2400897
- Pièce n°21.2 : TA Nice du 14 mai 2024, n°2402114
- Pièce n°21.3 : TA Nice du 14 mai 2024, n°2402110
- Pièce n°21.4 : TA Nice du 27 mai 2024, n°2401252
- Pièce n°21.5 : TA Nice du 31 juillet 2024, n°2403286
- Pièce n°22 : TA Nice 26 janvier 2023 - n°2206147-1
- Pièce n°22.1 : TA Nice 3 février 2023 - n°2205928-1
- Pièce n°22.2 : TA Nice 17 juillet 2023 - n°2301206-1
- Pièce n°22.3 : TA NICE 23 août 2023 - n°2302776-1
- Pièce n°22.4 : TA NICE 7 septembre 2023 - n°2303223-1
- Pièce n°22.5 : TA Nice 9 novembre 2023 - n°2304240-2
- Pièce n°22.6 : TA NICE 8 décembre 2023 -n°2305908-1
- Pièce n°22.7 : TA Nice du 22 mars 2024, n°2400582

- Pièce n°22.8 : TA Nice du 5 avril 2024, n°2400218
- Pièce n°23 : attestation de Madame Lerolle.
- Pièce n°24 : Compte-rendu de l'action d'observations inter-associatives Anafé-CAFI du 17-18-19 avril 2024.