

**CONSEIL D'ETAT**  
statuant  
au contentieux

SJ

N° 440756

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme G A \_\_\_\_\_

M. Jean-Yves Ollier  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 7ème chambre)

M. Gilles Pellissier  
Rapporteur public

Séance du 1<sup>er</sup> juillet 2020  
Lecture du 8 juillet 2020

Vu la procédure suivante :

Mme G. A. a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, en premier lieu, de faire cesser immédiatement l'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, atteinte commise par la décision de refus d'entrée sur le territoire français prise par les services de la police aux frontières de Menton et, en second lieu, d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes et aux autorités de la police aux frontières de Menton, principalement, de l'admettre sur le territoire français au titre de l'asile, subsidiairement, de prendre attaché avec les autorités italiennes pour qu'elle puisse se présenter à nouveau au poste frontière afin que sa demande d'asile soit enregistrée par la France et que le ministre de l'intérieur soit dès lors saisi à cette fin.

Par une ordonnance n° 2001952 du 19 mai 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a rejeté sa demande.

Par une requête et des pièces complémentaires enregistrées les 20 mai et 26 mai 2020 ainsi qu'un mémoire enregistré le 2 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme G. A. demande au Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de faire droit à ses conclusions de première instance à fin d'injonction;  
3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
  - la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés
  - la directive n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale ;
    - le règlement 604/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
    - le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016 ;
    - le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
    - le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 modifiée ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Yves Ollier, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Gilles Pellissier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat de Mme G. A. et des associations la Cimade et Amnesty International France ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative: « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale* »

*de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ». Il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de ces dispositions et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale de prescrire les mesures de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures.*

2. Il résulte de l'instruction que Mme G. A., ressortissante centrafricaine, née le 31 octobre 1985 à Damara, est entrée en France le 14 mai 2020 accompagnée de son enfant âgé de cinq ans et relevant d'une opération chirurgicale. Interpelée par la police des frontières en gare de Menton, dans le train en provenance de Vintimille, elle a fait l'objet d'une décision de refus d'entrée sur le territoire national et a été réacheminée le même jour vers l'Italie. Mme G. A. relève appel de l'ordonnance du 19 mai 2020 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit enjoint, en premier lieu, à l'Etat de faire cesser immédiatement l'atteinte grave et manifestement illégale à son droit à l'asile et, en second lieu, au préfet des Alpes-Maritimes et aux autorités de la police aux frontières de Menton, principalement, de l'admettre sur le territoire français au titre de l'asile, subsidiairement, de prendre l'attache des autorités italiennes pour qu'elle puisse se présenter à nouveau au poste frontière afin que sa demande d'asile soit enregistrée et que le ministre de l'intérieur puisse y statuer.

**Sur les interventions volontaires présentées, d'une part, par l'ANAFE, d'autre part, par la CIMADE et par Amnesty International France :**

3. L'ANAFE, d'une part, la CIMADE et Amnesty International France, d'autre part, justifient chacune d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de Mme G. A.. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

**Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :**

4. Aux termes de l'article L. 522-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. / Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* ». Selon l'article L. 522-3 du même code : « *Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1* ».

5. Il résulte, par ailleurs, des articles 1 et 9 de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, modifiée que, durant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 22 mars 2020, : « *Outre les cas prévus à l'article L. 522-3 du code de justice administrative, il peut être statué sans audience,*

*par ordonnance motivée, sur les requêtes présentées en référé. Le juge des référés informe les parties de l'absence d'audience et fixe la date à partir de laquelle l'instruction sera close. /Ainsi qu'il est dit à l'article L. 523-1, les décisions prises sans audience, en application du premier alinéa, par le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative peuvent faire l'objet d'un appel lorsqu'elles n'ont pas été rendues en application de l'article L. 522-3 du même code ».*

6. Aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : « *La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes (...)* » Il résulte de ces dispositions, destinées à garantir le caractère contradictoire de l'instruction, que la méconnaissance de l'obligation de communiquer le premier mémoire d'un défendeur est en principe de nature à entacher la procédure d'irrégularité. Il n'en va autrement que dans le cas où il ressort des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, cette méconnaissance n'a pu préjudicier aux droits des parties.

7. Pour exercer les pouvoirs qu'il tient des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés dispose des deux procédures prévues respectivement aux articles L. 522-1 et L. 522-3 du même code. La procédure prévue à l'article L. 522-1 est caractérisée à la fois par une instruction contradictoire entre les parties et par une audience publique. La procédure prévue à l'article L. 522-3, qui ne peut être utilisée que s'il apparaît au vu de la demande que celle-ci appelle un rejet pour l'une des raisons énoncées par cet article, ne comporte ni instruction contradictoire, ni audience publique. Il suit de là que lorsque, au vu de la demande dont il est saisi, le juge des référés estime qu'il y a lieu, non de la rejeter en l'état pour l'une des raisons mentionnées à l'article L. 522-3, mais d'engager la procédure de l'article L. 522-1, il lui incombe d'engager une procédure contradictoire et de tenir une audience publique. Si les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 2020 citées au point 4 autorisent cependant, dans ce cas, à titre temporaire, le juge des référés à ne pas tenir d'audience publique, elles ne sauraient être interprétées comme le dispensant également du respect du caractère contradictoire de la procédure, notamment du respect des dispositions de l'article R. 611-1 du code de justice administrative.

8. Il résulte de l'instruction que, saisi par Mme G. A. d'une demande présentée sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif de Nice, après avoir, dans les conditions prévues à l'article L. 522-1 de ce code, communiqué la requête au défendeur et informé les parties de l'absence d'audience publique, a rejeté sa demande sans communiquer à la requérante l'unique mémoire du défendeur, parvenu avant la clôture de l'instruction, que son ordonnance vise et sur lequel il s'est fondé. Cette méconnaissance de l'obligation posée par l'article R. 611-1 du code de justice administrative ne saurait dès lors être regardée comme n'ayant pu préjudicier aux parties. L'ordonnance attaquée a par suite été prise en méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure et doit en conséquence être annulée.

9. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la procédure de référé engagée par Mme G. A. devant le tribunal administratif de Nice

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L 521-2 du code de justice administrative :

10. Aux termes de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire. / Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. En cas de demande d'asile, la décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 et précise les voies et délais de ce recours. ... / La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration. / Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs, accompagnés ou non d'un adulte* ». En vertu de l'article L. 213-3 du même code, les dispositions de l'article L. 213-2 sont applicables à l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne à qui l'entrée sur le territoire métropolitain a été refusée en application de l'article 6 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). L'article L. 213-8-1 du même code ne permet au ministre chargé de l'immigration de refuser l'entrée en France à un étranger qui se présente à la frontière et demande à bénéficier du droit d'asile que si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat, si elle est irrecevable ou si elle est manifestement infondée. Sauf dans le cas où l'examen de la demande relève de la compétence d'un autre Etat, la décision de refus d'entrée ne peut être prise qu'après consultation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). L'article L. 213-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que l'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile peut, dans les quarante-huit heures suivant la notification de ces décisions, en demander l'annulation au président du tribunal administratif et que la décision de refus d'entrée au titre de l'asile ne peut être exécutée avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification ou, en cas de saisine du président du tribunal administratif, avant que ce dernier n'ait statué. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il appartient aux services de la police aux frontières saisis d'une demande d'asile à la frontière de saisir le ministre de l'intérieur afin qu'il procède à l'examen de la demande d'asile, soit en demandant à l'OFPRA de procéder à l'audition du demandeur, soit en saisissant les autorités de l'Etat membre qu'il estime responsable d'une demande de prise en charge ou de reprise en charge selon les articles 20 à 25 du règlement 604/2013/UE du 26 juin 2013 .

11. Ainsi qu'il a été dit au point 2, il résulte de l'instruction que Mme G. A. a présenté une demande d'asile, lors de son interpellation dans le train le 14 mai 2020. Dès lors, les services de la police aux frontières étaient tenus, comme il est dit au point 10, d'enregistrer cette demande et d'en saisir le ministre de l'intérieur, sans pouvoir refuser l'entrée sur le territoire à Mme G. A. et son enfant au motif mentionné sur la décision de refus, au demeurant non signée par la requérante, de l'absence de document d'identité, motif qui, en dépit de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures terrestres de la France, n'est pas opposable à un demandeur d'asile se présentant à la frontière. Le ministre de l'intérieur fait il est vrai valoir en défense que la décision contestée par Mme G. A. aurait pu également être fondée sur les dispositions de l'article 6 du règlement 2016 /399 mentionné au point 10, qui permettent de s'opposer à l'entrée du territoire de ressortissants d'un pays tiers en cas de menace pour la santé publique, ainsi que sur les dispositions des circulaires du Premier ministre en date des 18 mars, 15 avril et 12 mai 2020 interdisant l'accès au territoire français des ressortissants étrangers de pays non membres de l'Union européenne de l'espace Schengen ou du Royaume-Uni pour limiter la propagation du Covid 19. Toutefois, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme pouvant faire

obstacle, durant cette période, au dépôt des demandes d'asile, l'enregistrement des demandes d'asile s'étant au demeurant poursuivi dans les cas relevant d'une urgence particulière. Elles ne peuvent, par suite, justifier la décision de refus d'entrée sur le territoire opposé à la requérante.

12. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'en refusant l'entrée sur le territoire à Mme G. A. et son enfant, l'autorité administrative a porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile, qui constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

13. Toutefois, il résulte de l'instruction que Mme G. A. se trouve avec son enfant sur le territoire italien, à partir duquel elle a tenté d'entrer en France et où elle a été réacheminée le 14 mai 2020. Il lui est loisible de déposer une demande d'asile dans ce pays, Etat partie à la convention de Schengen et où elle bénéficie des mêmes protections du droit d'asile qu'en France. Elle ne soutient au demeurant pas qu'elle serait dans l'impossibilité de présenter une demande d'asile aux autorités italiennes et de faire valoir auprès d'elles les craintes qu'elle éprouverait en cas de retour en République centrafricaine. La circonstance qu'elle serait dans une situation de grande précarité sur le territoire italien, sans prise en charge ni protection, en raison de la fermeture du camp de la Croix-Rouge susceptible d'accueillir des personnes en détresse, est à cet égard sans incidence.

14. Mme G. A. n'est dès lors pas fondée à soutenir qu'une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai imposerait d'enjoindre au préfet des Alpes-Maritimes, en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de l'autoriser à entrer sur le territoire français avec son enfant pour y faire enregistrer sa demande d'asile et de saisir le ministre de l'intérieur pour qu'il examine cette demande. Il y a lieu, par suite, de rejeter sa requête, y compris les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### D E C I D E :

---

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions de l'ANAFE, d'une part, et de la CIMADE et d'Amnesty International France, d'autre part, sont admises.

Article 2 : L'ordonnance du 19 mai 2020 du juge des référés du tribunal administratif de Nice est annulée.

Article 3 : La demande de Mme G. A. est rejetée.

Article 4: La présente décision sera notifiée à Mme F G. A., au ministre de l'intérieur, à l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et aux associations Comité Inter-Mouvements Auprès des Evacués et Amnesty international France.

Copie en sera adressée au directeur départemental de la police aux frontières.