



CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT

ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

29 juin 2015

Ordonnance du 29 juin 2015, Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) et autres

Nos 391192, 391275, 391276, 391278, 391279

Ordonnance du 29 juin 2015

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

1° Sous le numéro 391192, par une requête et un mémoire de production enregistrés les 24 et 25 juin 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), la Cimade, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers et l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de mettre fin aux contrôles frontaliers permanents et discriminatoires à l'égard des migrants à la frontière franco-italienne et dans les trains en provenance de celle-ci, depuis une décision non publiée du 11 juin 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition de l'urgence est remplie, dès lors que les migrants subissent des contrôles discriminatoires et systématiques qui les obligent à survivre à la frontière dans des conditions difficiles et contraires à la dignité humaine ;
- la décision du 11 juin 2015 porte une atteinte grave au droit de ne pas être discriminé en raison de son apparence physique et de son origine ethnique, ainsi qu'au droit d'asile, tous deux inclus dans la notion de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; cette atteinte est manifestement contraire au règlement n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006, règlement (CE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

2° Sous le numéro 391275, par une requête et un mémoire de production enregistrés les 24 et 25 juin 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. F...G...demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de mettre fin aux contrôles frontaliers permanents et discriminatoires à l'égard des migrants à la frontière franco-italienne et dans les trains en provenance de celle-ci, depuis une décision non publiée du 11 juin 2015 ;

2°) de lui permettre de circuler librement dans l'espace Schengen ;

3°) de l'admettre à titre provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat les entiers dépens au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il invoque les mêmes moyens que ceux présentés dans la requête n° 391192.

3° Sous le numéro 391276, par une requête et un mémoire de production enregistrés les 24 et 25 juin 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M.

I...B...H...demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de mettre fin aux contrôles frontaliers permanents et discriminatoires à l'égard des migrants à la frontière franco-italienne et dans les trains en provenance de celle-ci depuis une décision non publiée du 11 juin 2015 ;

2°) de lui permettre de circuler librement dans l'espace Schengen ;

3°) de l'admettre à titre provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat les entiers dépens au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il invoque les mêmes moyens que ceux présentés dans la requête n° 391192.

4° Sous le numéro 391278, par une requête et un mémoire de production enregistrés les 24 et 25 juin 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M.

F...E...A...demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de mettre fin aux contrôles frontaliers permanents et discriminatoires à l'égard des migrants à la frontière franco-italienne et dans les trains en provenance de celle-ci, depuis une décision non publiée du 11 juin 2015 ;

2°) de lui permettre de circuler librement dans l'espace Schengen ;

3°) de l'admettre à titre provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat les entiers dépens au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il invoque les mêmes moyens que ceux présentés dans la requête n° 391192.

5° Sous le numéro 391279, par une requête et un mémoire de production enregistrés les 24 et 25 juin 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M.

C...D...demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de mettre fin aux contrôles frontaliers permanents et discriminatoires à l'égard des migrants à la frontière franco-italienne et dans les trains en provenance de celle-ci, depuis une décision non publiée du 11 juin 2015 ;

2°) de lui permettre de circuler librement dans l'espace Schengen ;

3°) de l'admettre à titre provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat les entiers dépens au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il invoque les mêmes moyens que ceux présentés dans la requête n° 391192.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 juin 2015, le ministre de l'intérieur conclut au rejet des requêtes. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie, que les moyens soulevés ne sont pas fondés et, en outre, que le Conseil d'Etat n'est pas compétent en premier et dernier ressort, les actions à la frontière franco-italiennes étant menées sous l'autorité du préfet des Alpes-Maritimes et aucune décision réglementaire émanant du ministre de l'intérieur n'étant intervenue.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 ;
- le règlement (CE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, la Cimade, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, M. G..., M. B...H..., M. A...et M. D...et, d'autre part, le ministre de l'intérieur ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 25 juin 2015 à 15 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat des requérants ;
- les représentants du GISTI ;
- le représentant de la Cimade ;
- le représentant de l'ADDE ;
- le représentant de l'ANAFE ;
- la représentante du ministre de l'intérieur ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

1. Considérant que les requêtes visées ci-dessus tendent toutes à ce qu'il soit enjoint au ministre de l'intérieur de mettre fin aux contrôles frontaliers permanents et discriminatoires à l'égard des migrants à la frontière franco-italienne et dans les trains en provenance de celle-ci, depuis une décision non publiée du 11 juin 2015 ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer ;

2. Considérant qu'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. » ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers et des informations recueillies au cours de l'audience que de nombreux contrôles d'identité ou de titres de séjour ou de circulation sont opérés par les forces de l'ordre, depuis quelques semaines dans le département des Alpes-Maritimes, en raison d'un afflux particulièrement important de migrants de divers pays et provenant d'Italie ; que ces contrôles ont lieu tant à la frontière qu'à l'intérieur du territoire français, dans certaines villes ainsi que dans les trains en provenance d'Italie ;

4. Considérant que, selon les requérants, ces actions seraient mises en œuvre à la suite d'une décision du ministre de l'intérieur ou avec son aval et auraient, compte tenu de leurs caractéristiques, pour objet, ou à tout le moins pour effet, de rétablir un contrôle systématique aux frontières manifestement contraire au règlement du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, ainsi qu'à d'autres obligations internationales de la France ; qu'elles porteraient une atteinte grave à plusieurs libertés fondamentales, en particulier au droit constitutionnel d'asile, à la liberté de circulation et au droit de ne pas faire l'objet de discriminations ; qu'en effet, ces contrôles, exclusivement effectués sur des personnes d'apparence migrante, les priveraient du droit de solliciter l'asile en France ou de circuler librement sur le territoire français et, pour celles ayant franchi la frontière, de voir leur situation examinée selon les règles et procédures applicables avant une éventuelle remise aux autorités italiennes ; que les requérants font état de situations de grande précarité, contraires à la dignité humaine, justifiant qu'il soit mis fin, en urgence, au blocage de la frontière franco-italienne et à ces contrôles ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 20 du règlement du 15 mars 2006 ; « *Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité* » que selon l'article 21 du même règlement : « *La suppression du contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte: a) à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières; cela s'applique également dans les zones frontalières.* » ; qu'aux termes du huitième alinéa l'article 78-2 du code de procédure pénale : « *dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté, pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, l'identité de toute personne* » peut être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa de cet article, « *en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi (...)* Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes (...) » ; que des contrôles d'identités peuvent également être organisés, en vertu du sixième alinéa de cet article sur réquisitions du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise et « *dans les lieux et pour une période de temps* » qu'il détermine ; que selon l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile « *I. - En dehors de tout contrôle d'identité, les personnes de nationalité étrangère doivent être en mesure de*

présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France (...) Les contrôles des obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents (...) ne peuvent être effectués que si des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé sont de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger. II. - Les contrôles des obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents mentionnés au premier alinéa du I ne peuvent être pratiqués que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes (...) »

6. Considérant qu'il résulte des dispositions citées ci-dessus que des contrôles d'identité peuvent, sous certaines conditions, être organisés entre la frontière terrestre de la France avec l'Italie et une ligne tracée 20 kilomètres en deçà ainsi que notamment dans les zones accessibles au public des gares ferroviaires et routières ouvertes au trafic international et désignées par arrêté ; que des contrôles peuvent également procéder de réquisitions écrites du procureur ; qu'indépendamment de ces contrôles d'identité, peuvent être également opérés, dans certaines conditions, des contrôles des pièces ou documents sous le couvert desquels les personnes de nationalité étrangère sont autorisées à circuler ou à séjourner en France ; que si l'article 20 du règlement européen du 15 mars 2006 supprime le contrôle aux frontières intérieures des Etats membres en interdisant les vérifications d'identité, quelle que soit la nationalité des personnes souhaitant les franchir, son article 21 réserve l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'Etat membre en vertu du droit national sous réserve que l'exercice de ces compétences n'ait pas d'effet équivalent à un rétablissement de ce contrôle ; que ce rétablissement, temporaire, ne peut en effet résulter que de la mise en œuvre des dispositions des articles 23 et suivants de ce règlement ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'il n'est pas sérieusement contesté que les contrôles litigieux sont opérés, sur décisions du préfet des Alpes-Maritimes et du procureur près le tribunal de grande instance de Nice, en application et sur le fondement des dispositions du code de procédure pénale et du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui ont été citées ci-dessus ; qu'en l'état de l'instruction, il ne ressort ni des pièces des dossiers, ni des informations données au cours de l'audience que ces contrôles, par leur ampleur, leur fréquence et leurs modalités de mise en œuvre, excèderaient manifestement le cadre défini par ces dispositions et procéderaient ainsi d'une décision du ministre de l'intérieur ou d'une autre autorité nationale, de rétablir à la frontière franco-italienne un contrôle permanent et systématique, dont le Conseil d'Etat pourrait connaître en premier et dernier ressort ;

8. Considérant, en second lieu, que si les requérants soutiennent que nombre des contrôles litigieux sont opérés dans des conditions irrégulières ou ont entraîné la remise aux autorités italiennes des personnes interpellées dans des conditions irrégulières, il leur est loisible, ainsi que l'ont d'ailleurs fait plusieurs des personnes concernées, de saisir le juge compétent, judiciaire ou administratif selon le cas, de ces mesures individuelles pour qu'il statue sur les irrégularités alléguées ; qu'en tout état de cause, de telles conclusions ne relèvent pas du Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il y ait lieu d'admettre MM E...A..., B...H..., G...et D...à titre provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle,

les requêtes doivent être rejetées, y compris les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

O R D O N N E :

Article 1er : La requête du Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, à la Cimade, à l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, à l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, à M. F...G..., à M. I...B...H..., à M. F...E...A..., à M. C...D...et au ministre de l'intérieur.