

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2321659

**ASSOCIATION AVOCATS POUR LA
DÉFENSE DES DROITS DES ETRANGERS**

LE SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE

Mme Katia Weidenfeld
M. Pierre Laloye
Mme Sanaa Marzoug
Juges des référés

Ordonnance du 28 septembre 2023

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Paris,

Les juges des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 19 septembre 2023 et des pièces complémentaires enregistrées le 22 septembre 2023, l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE) et le Syndicat des avocats de France, représentés par Me Berdugo, demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) à titre principal, d'enjoindre à l'autorité préfectorale compétente de fermer le local de rétention (LRA) de Nanterre jusqu'à ce que l'accès aux droits des retenus y soit assuré et d'enjoindre à l'autorité préfectorale compétente de ne plus placer en rétention dans ce local jusqu'à ce que l'accès aux droits des retenus y soit assuré ;

2°) à titre subsidiaire, avant dire droit :

- d'ordonner à l'administration de produire les extraits du registre du LRA de Nanterre afin de vérifier le nombre de placements et la durée d'enfermement au sein du local ;

- de produire les consignes laissées aux services de garde concernant l'accès aux moyens de télécommunications et tout élément permettant de s'assurer de la mise en œuvre effective d'une assistance juridique au sein du LRA de Nanterre ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais engagés pour l'instance et non compris dans les dépens, en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- à titre liminaire, le tribunal administratif de Paris est territorialement compétent pour statuer sur le litige, en vertu des dispositions de l'article R. 122-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- ils ont qualité pour agir en vertu de leurs statuts ;

- la condition d'urgence, au regard des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, est remplie : les personnes retenues sont privées de la possibilité de contacter leur famille, un conseil choisi ou d'exercer un recours contre l'arrêté les plaçant en rétention administrative ou, le cas échéant, contre la mesure d'éloignement sur laquelle se base leur placement en rétention, recours encadrés par un délai de 48 heures ;

- sur l'atteinte grave et immédiate à une liberté fondamentale : la situation au LRA de Nanterre est constitutive d'une atteinte au droit au recours effectif, en violation de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'article 16 paragraphe 2 de la directive 2008/115/CE, dite « directive retour » ; cette situation porte atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, en violation de l'article 16 de la directive 2008/115/CE et des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du préambule de la constitution de 1946 ;

- la situation au LRA de Nanterre entraîne un préjudice imminent : les conditions dans lesquelles la rétention administrative se déroule actuellement au LRA de Nanterre ne permettent pas d'assurer les droits des personnes retenues.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 20 septembre 2023, le Conseil national des barreaux, représenté par Me Roques, déclare venir au soutien des conclusions des requérants.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 20 septembre 2023, le Syndicat de la Magistrature, représenté par Me Berdugo, déclare venir au soutien des conclusions des requérants et conclut à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 21 septembre 2023, l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine, représenté par Me Ganem, déclare venir au soutien des droits des requérants et conclut à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense et des pièces complémentaires, enregistrés le 22 septembre 2022, le préfet de police conclut au rejet de la requête.

Il soutient, à titre principal, que la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir des requérants et, à titre subsidiaire, qu'elle est mal fondée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- le code de justice administrative.

Le président du Tribunal a désigné Mme Weidenfeld, présidente de section, M. Laloye et Mme Marzoug, vice-présidents de section, pour siéger en formation de jugement statuant en référé.

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

Au cours de l'audience publique du 22 septembre 2022 tenue en présence de Mme Depousier, greffière d'audience, ont été entendus :

- le rapport de M. Laloye ;
- les observations de Me Berdugo et Me Simon, représentant les requérants ;
- les observations de Me Berdugo et de Me Simon, représentant le syndicat de la magistrature ;
- les observations de Me Ganem, substituant Me Roques et représentant le Conseil national des barreaux et l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine ;
- et les observations de M. Trebuchet, représentant le préfet de police.

A l'issue de l'audience publique, la clôture de l'instruction a été reportée au lundi 25 septembre 2023 à 10 heures.

Le préfet de police a présenté une note en délibéré qui a été enregistrée le 25 septembre 2023 à 12h35.

Considérant ce qui suit :

1. L'ADDE et le Syndicat de la Magistrature demandent aux juges des référés du tribunal administratif de Paris, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de faire cesser l'atteinte grave et manifestement illégale portée, selon eux, au droit au recours effectif et au droit au respect de la vie privée et familiale des personnes placées dans le local de rétention administrative (LRA) de Nanterre, qui a ouvert en novembre 2022, en l'absence de dispositif téléphonique suffisant et de convention signée avec des associations spécialisées ou un groupement d'avocats afin de les assister dans leurs démarches juridictionnelles.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. La situation des personnes retenues au sein du local de rétention administrative de Nanterre dans le département des Hauts-de-Seine est de nature à affecter de façon spécifique des personnes d'origine étrangère présentes sur le territoire de la commune et du département, mais également des personnes transférées d'autres communes et d'autres départements dans l'attente de leur placement dans un centre de rétention administrative de la région Ile-de-France ou à proximité. Elle soulève ainsi, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. Par suite, et en dépit de la circonstance que l'association ADDE et le Syndicat des avocats de France aient un champ d'action national, cette association et ce syndicat, qui se sont notamment donnés comme objet, pour l'une, le soutien à l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits et le combat contre toute forme de discrimination et, pour l'autre, le soutien des justiciables en général justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir dans le cadre de la présente instance.

3. Il résulte de ce qui précède que le préfet de police n'est pas fondé à soutenir que la demande de l'association ADDE et du Syndicat des avocats de France est irrecevable.

Sur les interventions :

4. Le Conseil national des barreaux, le Syndicat de la Magistrature et l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de l'association ADDE et du Syndicat des avocats de France. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur l'office du juge des référés :

5. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *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.* ».

6. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont 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. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

7. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au recours effectif et le droit au respect de la vie privée et familiale constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a, dans ce cadre, déjà prises.

Sur le cadre juridique du litige :

8. Aux termes de l'article R. 551-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Les étrangers retenus, en application du présent titre, dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire sont placés, sous réserve des dispositions de l'article R. 551-3, dans des établissements dénommés " centres de rétention administrative ", régis par les articles R. 553-1 à R. 553-4-1. (...)* ». Aux termes de l'article R. 551-3 du même code : « *Lorsqu'en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, des étrangers mentionnés à l'article R. 551-2 ne peuvent être placés immédiatement dans un centre de rétention administrative, le préfet peut les placer dans des locaux adaptés à cette fin, dénommés " locaux de rétention administrative " régis par les articles R. 553-5 et R. 553-6. / Les étrangers ne peuvent être maintenus dans ces locaux après que le juge des libertés et de la*

détention a rendu l'ordonnance mentionnée à l'article L. 552-3. Toutefois, en cas d'appel de cette ordonnance, s'il n'y a pas de centre de rétention administrative dans le ressort de la cour d'appel où se situe le local, l'étranger peut y être maintenu jusqu'à ce que le président de la cour d'appel ait statué. De même, en cas de recours contre la mesure d'éloignement sur lequel il doit être statué dans les délais prévus au III de l'article L. 512-1, s'il n'y a pas de centre de rétention dans le ressort du tribunal administratif, l'étranger peut être maintenu dans le local jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le recours (...) ».

9. Eu égard à la vulnérabilité des personnes retenues au sein d'un lieu de rétention administrative et à leur situation de dépendance vis-à-vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment au préfet territorialement compétent et aux responsables de ces lieux, de prendre les mesures propres à garantir le respect effectif des libertés fondamentales énoncées au point 7. A cet effet, il incombe en particulier à l'administration de s'assurer du respect du droit à un recours effectif, protégé par les stipulations de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale. Plus particulièrement, en ce qui concerne les personnes retenues, il ressort des dispositions de l'article R. 744-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que : « *Dès son arrivée au lieu de rétention, chaque étranger est mis en mesure de communiquer avec toute personne de son choix, avec les autorités consulaires du pays dont il déclare avoir la nationalité et avec son avocat s'il en a un, ou, s'il n'en a pas, avec la permanence du barreau du tribunal judiciaire dans le ressort duquel se trouve le lieu de rétention.* » Les dispositions de l'article R. 744-21 du code de l'entrée et du séjour des étrangers précisent que : « *Pour permettre l'exercice effectif de leurs droits, les étrangers maintenus dans un local de rétention peuvent bénéficier d'un concours d'une personne morale, à leur demande ou à l'initiative de celle-ci, dans les conditions définies par convention conclus par le préfet ou, à Paris, par le préfet de police. Dans chaque local de rétention, ce concours est assuré par une seule personne morale. (...).* ». Il incombe également à l'administration de s'assurer du droit des personnes retenues au respect de leur vie privée et familiale protégé par les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

10. Lorsque la carence de l'autorité publique expose les personnes retenues à être soumises, de manière caractérisée, à une entrave à leur droit à un recours effectif ainsi qu'au respect de leur vie privée et familiale, dans des conditions qui excèdent les restrictions inhérentes à la rétention, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un bref délai, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, prescrire, dans les conditions et les limites définies au point 6, les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence.

Sur les atteintes aux libertés fondamentales et sur l'urgence :

En ce qui concerne le droit à un recours effectif :

11. D'une part, il résulte de l'instruction que si les services préfectoraux ont sollicité le bâtonnier de l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine ainsi que l'association Groupe SOS Solidarité ASSFAM, aucune convention n'a été signée pour assurer l'assistance juridique des étrangers retenus au sein du LRA de Nanterre. Il résulte de cette même instruction qu'en l'absence de convention, les associations intervenant habituellement dans les lieux de rétention de la région parisienne, et notamment ASSFAM, France Terre d'Asile, Forum des réfugiés et La Cimade, ne délivrent pas d'assistance juridique aux personnes retenues dans le LRA de

Nanterre. Par ailleurs, si le préfet fait valoir qu'à leur arrivée au local, les personnes retenues se voient remettre un document mentionnant les coordonnées de l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine, il ne conteste pas sérieusement que ce contact ne permet pas d'avoir accès à une information juridique. Il résulte ainsi de ce qui précède que les personnes retenues, qui ne disposent pas, à titre personnel, d'un conseil, ne bénéficient, au sein du LRA de Nanterre, du concours d'aucune personne morale ou phydisur pour permettre l'exercice effectif de leurs droits.

12. D'autre part, il est constant que les personnes retenues au sein du LRA ne peuvent pas conserver leurs téléphones portables personnels, en application de l'article 5 du règlement intérieur qui autorise les seuls téléphones portables ne comportant pas de dispositif photographique, ce qui, en pratique, exclut la quasi-totalité des mobiles. Il est également constant que le publiphone installé au sein du LRA ne permet pas l'appel de numéros de téléphones portables. Si le préfet de police soutient que les retenus peuvent, pour ce faire, soit utiliser une carte à gratter fournie gratuitement, soit un téléphone portable prêté par l'administration, il ne résulte pas de l'instruction que les retenus seraient informés de ces possibilités, alors que l'article 16 du règlement du LRA ne fait état que de cartes payantes et aucun élément n'atteste du caractère pérenne de la mise à disposition, par les agents du LRA, d'un téléphone portable.

13. Il résulte ainsi de ce qui précède que les personnes retenues au sein du LRA de Nanterre ne sont pas mises à même de communiquer avec leur avocat ou avec une personne morale susceptible de les assister pour contester utilement, eu égard aux brefs délais qui leur sont impartis, les décisions de placement en rétention et les décisions portant obligation de quitter le territoire français. Cette situation est constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif présentant un caractère d'urgence justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai.

En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée et familiale :

14. Comme indiqué au point 12 de la présente ordonnance, l'organisation du système de communication téléphonique au sein du LRA de Nanterre ne permet pas de garantir le droit des personnes retenues à communiquer avec les personnes de leur choix, et en particulier avec leur famille. Au vu de la situation d'imprévisibilité et d'urgence dans laquelle se trouvent les personnes retenues, cette insuffisance est constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et familiale. Dans la mesure où elle empêche les personnes retenues d'informer leurs proches demeurant sur le territoire français de leur placement en rétention administrative, cette situation est constitutive d'une urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai.

Sur les injonctions :

14. Il y a lieu, d'une part, d'enjoindre au préfet de police, dans un délai de 48 heures à compter de la notification de la présente ordonnance, d'indiquer au tribunal, avec précision, les mesures prises afin de garantir aux personnes retenues au lieu de rétention administrative de Nanterre un accès effectif et gratuit à un téléphone permettant d'émettre et de recevoir des appels téléphoniques, vers des lignes fixes ou mobiles, sur le territoire national. Il y a lieu, d'autre part, d'enjoindre au préfet de police, dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente ordonnance, de faire toutes diligences pour permettre la conclusion de la convention prévue à l'article R. 744-21 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et

du droit d'asile, notamment en contactant l'ensemble des associations pertinentes et en organisant une réunion avec l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine permettant de proposer leur intervention dans un cadre respectant leurs règles déontologiques.

15. Eu égard au faible nombre de personnes retenues au LRA et aux délais impartis par la présente ordonnance pour mettre fin aux insuffisances relevées ci-dessus, il n'y a, en revanche, pas lieu d'ordonner la fermeture temporaire de ce local.

Sur les frais liés à l'instance :

16. En vertu des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme totale de 1 500 euros à verser à l'association « Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers » et au Syndicat des avocats de France.

18. En revanche, le Conseil national des barreaux, le Syndicat de la Magistrature et l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine étant intervenus à l'instance par le biais d'un mémoire en intervention volontaire et n'étant, dès lors, pas parties à l'instance, leurs conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : Les interventions du Conseil national des barreaux, du Syndicat de la Magistrature et de l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine sont admises.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de police, dans un délai de 48 heures à compter de la notification de la présente ordonnance, d'indiquer au tribunal, avec précision, les mesures prises afin de garantir aux personnes retenues au lieu de rétention administrative de Nanterre un accès effectif et gratuit à un téléphone permettant d'émettre et de recevoir des appels téléphoniques, vers des lignes fixes ou mobiles, sur le territoire national et, d'autre part, dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente ordonnance, de faire toutes diligences pour permettre la conclusion de la convention prévue à l'article R. 744-21 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment en contactant l'ensemble des associations pertinentes et en organisant une réunion avec l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine permettant de proposer leur intervention dans un cadre respectant leurs règles déontologiques.

Article 3 : L'Etat versera à l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers et au Syndicat des avocats de France la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions présentées par les parties et les intervenants est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association « Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers », au Syndicat des avocats de France, au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au Conseil national des barreaux, au Syndicat de la Magistrature et à l'ordre des avocats des Hauts-de-Seine.

Copie en sera adressée au préfet de police, au préfet des Hauts-de-Seine et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 septembre 2023.

Les juges des référés, statuant en formation collégiale

K. WEIDENFELD

P. LALOYE

S. MARZOUG

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