

CONSEIL D'ETAT

Section du contentieux

REFERE LIBERTE (article L. 521-2 CJA)

REQUETE ET MEMOIRE

POUR :

1° **Le Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (Gisti)**, association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège se trouve 3, villa Marcès, 75 011 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ;

2° **L'association « Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers » (ADDE)**, association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est au Bureau des Associations de l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel de Paris, 2-4 rue de Harlay, 75 001 Paris – Maison du Barreau, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ;

3° **Le Syndicat des avocats de France**, dont le siège se trouve 34, rue Saint-Lazare 75 009 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ;

4° **L'association CIMADE**, dont le siège est situé 91 rue Oberkampf, 75011 Paris, représentée par son président en exercice, domicilié audit siège ;

5° **Le Conseil national des barreaux**, dont le siège est 180 boulevard Haussmann à Paris (75008), représenté par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège.

demandeurs,
S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET

CONTRE :

Le maintien en activité des centres de rétention administrative visés par l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 30 mars 2010 pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et le maintien en rétention administrative, au sein de ces centres, de personnes malgré l'urgence sanitaire découlant de l'épidémie de COVID-19

Le Premier ministre
Hôtel de Matignon,
57, rue de Varenne, 75007 Paris

Le ministre de l'Intérieur
Place Beauvau, 75 008 Paris

Le ministre de la santé et de la solidarité
14 Avenue Duquesne, 75350 Paris

TABLES

I- FAITS ET PROCEDURE.....	4
II- DISCUSSION.....	9
A] SUR L'INTERET A AGIR DES EXPOSANTES.....	9
B] SUR LA COMPETENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET DU CONSEIL D'ETAT.....	12
B1] Sur la compétence de la juridiction administrative.....	12
B2] Sur la compétence du Conseil d'Etat.....	13
C] SUR LES CONDITIONS POSEES PAR L'ARTICLE L. 521-2 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE.....	15
C1] Sur la condition d'urgence.....	16
C2] Sur l'atteinte à une liberté fondamentale.....	20
C3] Sur la gravité et l'illégalité manifeste de cette atteinte.....	24
CONCLUSIONS.....	36

I- FAITS ET PROCEDURE

1. Le 31 décembre 2019, le bureau de l’OMS en Chine était informé que des cas de pneumonie d’étiologie inconnue avaient été détectés dans la ville de Wuhan, dans la province du Hubei, en Chine. Au 3 janvier 2020, 44 patients atteints de pneumonie étaient signalés, sans que la cause de cette affection fût identifiée.

Le 7 janvier 2020, les autorités médicales chinoises identifiaient un nouveau type de coronavirus isolé, avant qu’il ne soit identifié par l’OMS, le 9 janvier 2020, comme responsable des cas groupés de pneumopathies constatés en Chine.

Ce coronavirus, temporairement désigné par l’OMS sous le nom de « virus 2019-nCoV », a été officiellement désigné par l’OMS, le 11 février 2020, sous le nom de « SARS- CoV-2 », coronavirus responsable de la maladie puis sous le nom de « COVID-19 », pour maladie à coronavirus de 2019.

Le système de santé français était mis en alerte à partir du 10 janvier 2020.

Le 12 janvier 2020, la Chine partageait la séquence génétique de ce nouveau coronavirus afin de développer des kits de diagnostic spécifiques.

Le 28 janvier 2020, le dispositif intégré de l’Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) était activé.

Le 30 janvier 2020, au regard de l’ampleur de l’épidémie, l’OMS déclarait que celle-ci constituait une *Urgence de Santé Publique de Portée Internationale* (USPPI). En effet, l’importation de cas de COVID-19 depuis la Chine dans d’autres pays était observée dès le début de l’épidémie à Wuhan, et s’intensifiait ensuite. Le même jour, une analyse de risque de l’Organisation mondiale de la santé (OMS) établissait le risque de propagation internationale de la maladie comme élevé.

2. En France, le rapatriement des ressortissants Français à Wuhan a été décidé en raison du caractère pathogène et contagieux du virus 2019-nCoV, de sa propagation rapide, et de l’absence de traitement préventif

disponible à ce jour. Ces ressortissants français ont alors été placés en quarantaine dans des centres d'hébergement.

Le 24 janvier 2020, trois premiers cas de contamination ont été détectés et concernaient des personnes en provenance de Wuhan, en Chine.

En vue de limiter la propagation de l'épidémie de 2019-n-Cov, un premier décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 a prévu qu'en application de l'article L. 16-10-1 du code de la sécurité sociale, les assurés qui faisaient l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile et qui se trouvaient dans l'impossibilité de travailler puissent bénéficier, au titre de cet arrêt de travail, des indemnités journalières prévues aux articles L. 321-1, L. 622-1 du même code et L. 732-4 et L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime.

À la fin du mois de février, 100 personnes étaient officiellement atteintes du COVID-19.

Eu égard à la nature de la situation sanitaire et afin d'en assurer un accès prioritaire aux professionnels de santé et aux patients dans le cadre de la lutte contre le virus covid-19, le décret n° 2020-190 du 3 mars 2020 a prévu la réquisition, jusqu'au 31 mai 2020, des stocks présents et futurs de masques de protection respiratoire de type FFP2 détenus par toute personne morale de droit public ou de droit privé, et des stocks de masques anti-projections détenus par les entreprises qui en assurent la fabrication ou la distribution.

Par un arrêté en date du 4 mars 2020, le ministre des solidarités et de la santé a interdit tout rassemblement mettant en présence de manière simultanée plus de 5 000 personnes en milieu clos jusqu'au 31 mai 2020.

Par un second arrêté en date du 6 mars 2020, le ministre des solidarités et de la santé a autorisé la préparation des solutions hydro-alcooliques destinées à l'hygiène humaine, en cas de rupture de leur approvisionnement, par les pharmacies d'officine et les pharmacies à usage intérieur des établissements de santé et médico-sociaux.

Par un nouvel arrêté en date du 9 mars 2020, le même ministre a interdit tout rassemblement mettant en présence de manière simultanée plus de 1 000 personnes jusqu'au 15 avril 2020.

Par un autre arrêté du même jour, le ministre des solidarités et de la santé a interdit tout rassemblement, réunion ou activité mettant en

présence de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert, jusqu'au 15 avril 2020.

Le décret n° 2020-247 du 13 mars 2020 a prévu la réquisition des stocks présents et futurs de masques de protection respiratoire de types FFP2, FFP3, N95, N99, N100, P95, P99, P100, R95, R99, R100 détenus par toute personne morale de droit public ou de droit privé, et des stocks de masques anti-projections détenus par les entreprises qui en assurent la fabrication ou la distribution.

3. Le 14 mars 2020, à minuit, la France entrait en « stade 3 » d'épidémie active sur le territoire.

En vertu d'un arrêté du ministre des solidarités et de la santé en date du 14 mars 2020, et au motif que le respect des règles de distance dans les rapports interpersonnels est l'une des mesures les plus efficaces pour limiter la propagation du virus, la fermeture de l'ensemble des lieux accueillant du public non indispensables à la vie de la Nation tels que les cinémas, bars ou discothèques, ainsi que des commerces, à l'exception de ceux présentant un caractère indispensable comme les commerces alimentaires, pharmacies, banques, stations-services ou de distribution de la presse, a été ordonnée.

Par arrêté en date du 15 mars 2020 complétant son arrêté du 14 mars, le ministre des solidarités et de la santé décidait que les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », définies au niveau national, devaient être observées en tout lieu et en toute circonstance.

Était annexée à cet arrêté une liste des établissements relevant de la catégorie M mentionnée à l'article GN1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) pouvant continuer à recevoir du public pour des activités figurant en annexe.

Par arrêté en date du 16 mars 2020 complétant son arrêté du 14 mars, le ministre des solidarités et de la santé exceptait de la fermeture des lieux accueillant du public les salles d'audience des juridictions.

Au visa des circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 a réglementé les déplacements de l'ensemble de la population et a contraint celle-ci au confinement.

Par une décision du 22 mars 2020, le juge des référés du Conseil d'Etat, statuant en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a enjoint au Premier ministre et au ministre de la santé et des solidarités d'une part, de réexaminer ou de préciser la portée de certaines dérogations aux mesures de confinement et, d'autre part, d'évaluer les risques pour la santé publique du maintien des marchés ouverts compte tenu de leur taille et de leur niveau de fréquentation.

À cette même date du 22 mars 2020, la France comptait 14 459 cas de COVID-19 confirmés. 562 personnes sont décédées depuis le début de l'épidémie. 6 172 cas de COVID-19 sont actuellement hospitalisés d'après les données remontées quotidiennement des hôpitaux, dont 1 525 en réanimation.

4. Demeurent néanmoins ouverts, les centres de rétention administrative dans lesquels sont actuellement encore retenus plus de trois cents personnes et plusieurs centaines agents administratifs, personnels soignants et policiers en assurent le fonctionnement.

Pourtant, par un communiqué en date du 17 mars 2020, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), recommandait de procéder sans délai à la fermeture temporaire des centres et locaux de rétention administrative.

Le CGLPL indiquait dans ce même communiqué qu'il lui avait été indiqué que l'on observait dans certains centres une absence totale d'information de la population retenue, un hébergement collectif dans la promiscuité, le maintien de la restauration collective et un défaut complet de protection, tant de la population retenue que des fonctionnaires de police.

Il ajoutait que, dans de telles conditions, l'État manquait à son obligation de protéger à la fois ses agents et les personnes qu'il avait lui-même placées sous sa garde.

De même, le CGLPL observait que, dans un contexte de réduction drastique des vols internationaux, la perspective de reconduite des personnes retenues était mince, voire illusoire ; et que, dès lors la mesure de rétention elle-même se trouvait dépourvue de fondement juridique car l'article L. 554-1 du CESEDA précise qu'un étranger ne peut être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ et que l'administration devait exercer toute diligence à cet effet.

Le CGLPL concluait *« en l'absence de perspectives d'éloignement, le CGLPL recommande de procéder sans délai à la fermeture temporaire des centres et locaux de rétention administrative »*.

Dans des observations sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 datées du 19 mars 2020, le bureau de la Commission nationale consultative des droits de l'homme demandait lui aussi la fermeture des centres de rétention administrative :

« Enfin, un alinéa devrait être ajouté entre les actuels alinéas 24 et 25 afin de permettre la suspension des mesures d'éloignement des personnes étrangères en situation irrégulière, et en conséquence la fermeture des centres de rétention administrative, d'une part en raison des risques sanitaires pour les personnes retenues, les personnels de garde et les membres des associations intervenantes, et d'autre part en raison de l'impossibilité des reconduites aux frontières actuellement. La CNCDH rappelle, à ce titre, que des mesures moins coercitives existent, comme l'assignation à résidence, qui doivent primer sur la rétention administrative conformément à la loi. »

5. C'est dans ce contexte que les exposantes saisissent le Conseil d'Etat d'une requête fondée sur l'article L. 521-2 du code de justice administrative afin qu'il ordonne au premier ministre, au ministre de la santé et des solidarités et au ministre de l'intérieur de prendre toute mesure utile pour faire cesser immédiatement l'atteinte illégale aux libertés que constitue le maintien en activité des centres de rétention administrative et le maintien en leur sein de personnes en rétention administrative malgré l'urgence sanitaire découlant de l'épidémie de COVID-19, et d'ordonner la fermeture temporaire des centres de rétention administrative, mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

* * *

*

II- DISCUSSION

A] **SUR L'INTERET A AGIR DES EXPOSANTES**

1. S'agissant en premier lieu de l'association pour la défense et le respect des droits des étrangers, il ressort de l'article 2 des statuts de l'ADDE (intitulé « But ») :

« Cette association a pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations.

Elle soutient et assiste, notamment en justice, toute personne qui s'engage pour la défense des droits des étrangers.

Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, y compris le contentieux relatif à la nationalité française.

Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers. »

En raison des buts qu'elle s'est donnée, l'ADDE est régulièrement admise à agir dans l'intérêts particuliers ou collectifs des intérêts et de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.

Au vu des faits et du contexte, il est évident que les risques graves et imminents que courent les personnes enfermées dans les centres de rétentions entre évidemment dans le cadre de ces statuts, l'ADDE ayant donc intérêt à saisir le juge de céans, afin de lui demander d'ordonner les mesures nécessaires visées dans la conclusion de la présente requête.

2. S'agissant ensuite du GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s), il a pour objet, selon l'article premier de ses statuts :

- « ... de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées » ;

- « d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits » ;
- « de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité » ;
- « de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ».

Son intérêt pour agir est donc incontestable, s'agissant d'une action visant à préserver les droits fondamentaux des étrangers, qui sont gravement compromis dans le contexte actuel par leur placement ou leur maintien en rétention.

3. S'agissant du Syndicat des avocats de France, cette association a notamment pour objet, selon l'article 2 de ses statuts :

- « 1. La défense intransigeante de l'indépendance des Barreaux et de leurs membres
contre tous les empiétements, quelles que soient leurs formes,*
- 2. La lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités
d'intervention des avocats,*
- 3. L'action pour la défense des intérêts matériels et moraux des Avocats en vue
d'assurer les conditions économiques d'existence et de plein exercice des Avocats
postulants ou non, de garder largement ouvertes aux jeunes les possibilités d'accès au
barreau, de garantir les droits sociaux et les retraites,*
- 4. La recherche, avec les organisations représentatives des autres professions
judiciaires, des bases d'une action communes pour une meilleure justice,*
- 5. L'action en vue d'associer les Avocats aux initiatives tendant à assurer le
fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de
mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles,*
- 6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention,
ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté.*
- 7.-L'action pour la défense des droits de la Défense et des libertés dans le monde »».*

Les intérêts qu'il défend sont directement affectés par le risque sanitaire qui existe au sein des centres de rétention dans lesquels sont placés les clients des avocats et dans lesquels ces derniers peuvent être amenés à intervenir, outre les audiences devant les juges des libertés que le maintien en activité des centres impose.

4. Pour les mêmes raisons, le Centre national des barreaux dispose également d'un intérêt à agir.

5. S'agissant enfin de la Cimade l'article 1er de ses statuts dispose que :

« La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelle que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme. »

La recevabilité de l'intervention volontaire de la Cimade à l'appui de personnes étrangères a été reconnue à de nombreuses reprises par le juge des référés du Conseil d'État (Cf. CE, réf. 21 mars 2013, 366837, CE, Réf, 5 mars 2013, 366340, CE, Réf., 28 juin 2012, 360381, CE Référé, 11 octobre 2011, 353002).

La Cimade intervient dans les centres de rétention administrative de Rennes, Bordeaux, Toulouse, Hendaye, Cayenne, Guadeloupe et le Mesnil-Amelot, dans le cadre de sa mission d'aide à l'exercice des droits.

La Cimade a donc intérêt à intervenir.

Partant, la présente requête est parfaitement recevable.

B] SUR LA COMPETENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET DU CONSEIL D'ETAT

B1] Sur la compétence de la juridiction administrative

1. Les associations requérantes considèrent que le juge administratif a compétence pour se prononcer sur les modalités de fonctionnement et l'organisation des centres de rétention administrative, ces questions étant distinctes de celle de savoir s'il doit être mis fin à la rétention administrative à l'égard d'une personne déterminée lorsque cette mesure se justifie plus pour quelque motif que ce soit.

Cela découle des pouvoirs respectifs du juge administratif et du juge judiciaire.

Le juge judiciaire est seul juge compétent pour ordonner qu'il soit mis fin à la rétention à la demande des personnes qui en font l'objet lorsqu'elle ne se justifie plus pour quelque motif que ce soit (Tribunal des Conflits, 9 février 2015, n° C3986, Publié au Lebon).

En application des articles R. 552-17 et R. 522-18 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le juge des libertés et de la détention a le pouvoir de mettre fin à la rétention d'un étranger à la demande de celui-ci ou en se saisissant d'office.

Le juge judiciaire n'a pas cependant le pouvoir d'ordonner la fermeture temporaire des centres de rétention administrative en cas de crise sanitaire grave.

Une telle mesure constitue en effet une mesure relative à l'organisation du service et relève de ce fait de l'administration, sous le contrôle du juge administratif.

Aussi, la manière dont les questions devraient se distribuer selon leur nature entre les juges de chacun des deux ordres juridictionnels pourrait être comparé à ce qui se fait en matière de responsabilité de l'État à l'égard du service public de la justice, les actes relatifs à l'exercice de la fonction

juridictionnelle relevant de la compétence du juge judiciaire et ceux relatifs à l'organisation même du service public de la justice relevant de la compétence du juge administratif :

« Considérant que les actes incriminés sont relatifs non à l'exercice de la fonction juridictionnelle mais à l'organisation même du service public de la justice ; que l'action des requérants a pour cause le défaut de constitution des tribunaux de première instance et d'appel dans le ressort de la Guyane, résultant du fait que le gouvernement n'a pas pourvu effectivement ces juridictions des magistrats qu'elles comportaient normalement ; qu'elle met en jeu la responsabilité du service public indépendamment de toute appréciation à porter sur la marche même des services judiciaires ; qu'il appartient dès lors à la juridiction administrative d'en connaître et que c'est à bon droit que le préfet a élevé le conflit dans l'instance ; » (Tribunal des conflits, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, n° 01420, Publié au Lebon)

Cette décision du Tribunal des conflits a du reste délimité le champ matériel du contentieux administratif relatif au fonctionnement administratif du service public pénitentiaire.

S'il n'appartient pas au juge administratif de connaître des actes relatifs à la conduite d'une procédure judiciaire, il est en revanche compétent pour connaître de tout ce qui touche au fonctionnement administratif du service public pénitentiaire.

Ce critère de compétence s'applique également au fonctionnement administratif du service public que constituent les centres de rétention administrative et, dès lors, il est indubitable que le juge administratif est le juge naturel du présent litige.

B2] Sur la compétence du Conseil d'Etat

1. Aux termes de l'article L. 511-2 du code de justice administrative :

« Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller.

Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'État, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'État qu'il désigne à cet effet.

Lorsque la nature de l'affaire le justifie, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'État, le président de la section du contentieux peut décider qu'elle sera jugée, dans les conditions prévues au présent livre, par une formation composée de trois juges des référés, sans préjudice du renvoi de l'affaire à une autre formation de jugement dans les conditions de droit commun. »

Selon l'article L. 311-1 du même code :

« Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif, sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer au Conseil d'État. »

Le vice-président SAUVE rappelait dans une intervention publiée dans le cadre du colloque organisé par l'Association des Juristes de Contentieux de droit Public (AJCP) du Master II Contentieux Public de l'Université Paris 1, le vendredi 15 mai 2009, que s'agissant du maintien de la compétence du Conseil d'État en première cause :

*« Demeureraient de la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort, outre le contentieux des ordonnances et des décrets, le contentieux **des actes réglementaires des ministres et quelques contentieux spécifiques**, en particulier électoraux (comme celui des élections des membres du Parlement européen, des conseils régionaux et des assemblées territoriales des collectivités d'outre-mer) ou « ultra-marins », à quoi s'ajouteraient les contentieux suivants recalibrés et, pour être exact, revus à la baisse. »*

Au cas d'espèce, la mesure demandée, en tant qu'elle porte sur la fermeture temporaires des centres de rétention administrative visés par l'arrêté du 30 mars 2011, relève du pouvoir réglementaire du ministre dans le cadre duquel cet arrêté a été édicté.

Une telle mesure constitue assurément une mesure à caractère réglementaire qui relève de l'exercice des prérogatives de puissance publique des autorités exerçant le pouvoir exécutif, lesquelles relèvent on le sait de la compétence de la juridiction administrative (Cons. Const., 23 janvier 1987, décision n° 86-224 DC). Outre son caractère à tout le moins « spécifique » en nature mais aussi en

contexte, ce contentieux ne saurait être disjoint du pouvoir réglementaire du Ministre de l'Intérieur.

Il semble au demeurant évident que le présent contentieux, de par sa généralité quant à la répartition géographique des centres de rétention administratives, revient par nature au Conseil d'état.

En effet, il est évident que le Ministre a eu, ces dernières semaines, à communiquer avec ses préfets et à donner instructions, notamment quant à la continuité des services des centres de rétention et zone d'attente et à l'aménagement préconisé.

L'intégralité des échanges entre préfets et ministre de tutelle et des instructions, orientations, télégramme en clair, ou autre acte de gestion et de direction, ont une nature réglementaire les faisant entrer dans le cadre des affaires devant être entendu par votre Conseil.

En tout état de cause la demande relève indéniablement de la compétence du Conseil d'État dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Le juge de céans est en conséquence compétent.

C] SUR LES CONDITIONS POSEES PAR L'ARTICLE L. 521-2 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

1. L'article L. 521-2 du code de justice administrative prévoit :

« 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. »

Les conditions posées par ces dispositions sont en l'occurrence réunies dès lors que l'exécution des mesures dont l'adoption est sollicitée

répond à la condition d'urgence (C1), que l'absence de mesure porte une atteinte à plusieurs libertés fondamentales (C2) et que cette atteinte est manifestement grave et illégale (C3).

C1] Sur la condition d'urgence

1. La condition de l'urgence telle qu'elle est posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est satisfaite à raison du caractère extrêmement préoccupant de la situation sanitaire sur le territoire français du fait de la pandémie résultant de la propagation du Covid-19.

D'ailleurs, le juge des référés du Conseil d'Etat a déjà admis que cette situation exceptionnelle justifiait une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, Ord., 22 mars 2020, *Syndicat jeunes médecins*, n° 439674).

En l'espèce, le cadre est similaire à celui qui a conduit à cette décision du juge des référés du Conseil d'Etat puisque là encore, l'urgence tient à l'augmentation exponentielle du nombre de patients infectés par le COVID-19 en France, avec un doublement quotidien des cas et un risque réel et documenté de saturation des services de réanimation, ne permettant plus d'offrir des soins de qualité à tous.

Une étude récente a montré que, même dans le meilleur scénario de diffusion de l'épidémie, le système de santé français serait prochainement saturé (Clément Massonnaud, Jonathan Roux, Pascal Crépey, *COVID-19: Forecasting short term hospital needs in France*) :

Table 3: Predicted number of infected cases, severe cases, and deaths, from March 10 to April 14, 2020, by Region, for R_0 values of 1.5, 2.25, and 3.

Region	Infected			Severe cases			Deaths		
	R_0 1.5	R_0 2.25	R_0 3	R_0 1.5	R_0 2.25	R_0 3	R_0 1.5	R_0 2.25	R_0 3
Auvergne-Rhone-Alpes	2714	7352	19306	545	1624	4692	121	385	1317
Bourgogne-Franche-Comte	1851	5044	13280	374	1117	3233	84	266	909
Bretagne	1029	2805	7415	208	621	1806	47	148	508
Centre-Val de Loire	229	624	1654	46	138	403	10	33	113
Corse	536	1450	3764	108	321	916	24	77	257
Grand-Est	5984	16171	41973	1202	3571	10191	267	847	2856
Hauts-de-France	2706	7319	19105	542	1613	4637	120	381	1298
Ile-de-France	4418	11851	30754	879	2602	7448	192	611	2079
Normandie	472	1286	3403	95	285	828	21	68	233
Nouvelle-Aquitaine	682	1866	4960	138	414	1209	31	99	341
Occitanie	775	2112	5594	156	468	1362	35	111	383
Pays de la Loire	346	941	2484	70	208	604	16	49	170
PACA	1128	3073	8139	228	681	1982	51	162	558
All	22872	61896	161832	4590	13663	39311	1020	3237	11025

While preliminary, our analysis shows that, even in the best case scenario, the French healthcare system will very soon be overwhelmed. While drastic social distancing measures may temper our results, a massive reorganization leading to an expansion of French ICU capacities seems to be necessary to manage the coming wave of critically affected COVID-19 patients.

Ces prévisions sont d'ailleurs confirmées par les déclarations du directeur général de la santé qui évoque un doublement des cas tous les jours.

L'Assemblée nationale, par un vote intervenu dans la nuit du 21 mars, a décidé de la mise en place de l'état d'urgence sanitaire, caractérisant ainsi, l'urgence impérieuse dans laquelle la présente demande prends corps. Cette décision s'inscrit dans la continuité des arrêtés pris par le ministre de la santé et des solidarités et du décret du 16 mars 2020 dont les visas portent tous mention de l'urgence.

C'est en raison de l'augmentation exponentielle du nombre de personnes atteintes du COVID-19 que les autorités françaises ont décidé, notamment, comme mesure d'urgence : le respect de mesures barrières et le confinement total de la population (sauf dérogations expressément listées).

Ces mesures « barrière » et le confinement ont été mis en œuvre, à la demande des experts médicaux, par les pouvoirs publics, puisqu'ils sont indispensables au strict point de vue sanitaire, avec deux objectifs principaux : diminuer la propagation du virus afin d'éviter une saturation des dispositifs de santé, protéger la population de l'infection elle-même, compte tenu de son extrême gravité.

2. S'agissant précisément de la situation des personnes étrangères retenues dans les centres de rétention administrative, ce sont environ 370 personnes (chiffre fluctuant au gré des entrées et des sorties) qui se trouvent toujours actuellement placées en retenue administrative malgré des conditions de retenue dégradées voire dangereuses en raison de la propagation du virus, tant pour la santé des retenus que pour celles des fonctionnaires et des salariés d'association travaillant dans les centres de rétention.

Plusieurs centres comptent plus de trente personnes retenues dans des surfaces restreintes. Il en va ainsi en particulier du centre du Mesnil-Amelot qui compte actuellement 119 retenus, de celui de Vincennes qui compte 70 retenus, du centre de Lyon (32 retenus) ou de Toulouse (30 retenus).

Il n'est pas inutile de rappeler que la capacité totale des centres en activité aujourd'hui est de 1900 places environ et que, selon les chiffres officiels, ce sont 4 000 personnes qui transitent chaque mois par ces centres pour des périodes variables.

Ce n'est que dans certains cas que le juge des libertés et de la détention a tenu compte, ces derniers jours, de la situation sanitaire et du risque de propagation du COVID-19 en ordonnant la libération de certaines personnes soumises à des mesures de retenue administrative.

De ce fait, le nombre de retenus sur le territoire français n'est pas de nature à se résorber grâce à la seule intervention du juge des libertés et de la détention.

Ils sont en effet encore nombreux à prononcer le maintien de la rétention malgré la situation sanitaire exceptionnelle (CA Paris, Ord., 21 mars 2020, n° 20/01260 ; JLD Toulouse, Ord., 19 mars 2020, n° 20/0076). Par ailleurs, certains préfets continuent d'ordonner le placement en rétention si bien que des nouveaux arrivants – susceptibles de porter le virus – intègrent encore aujourd'hui les centres de rétention administrative.

Ceci alors même que la mise en œuvre de l'éloignement des personnes actuellement retenues dans les centres de rétention français est rendue impossible compte tenu de la situation sanitaire et en particulier, la suppression des liaisons aériennes entre la France et les différents pays étrangers, sans compter la responsabilité que les autorités françaises prendraient, à l'égard de l'Etat concerné, à renvoyer une personne contaminée dans son pays d'origine.

3. Le maintien en activité des centres de rétention a lieu alors que, pourtant, le risque d'une contamination généralisée des personnes retenues est réel et imminent tant les vecteurs de contamination vers et dans les centres de rétention sont multiples compte tenu de l'importance des interactions qui existent entre les retenus d'une part, mais aussi et surtout avec les fonctionnaires des forces de l'ordre ou du personnel médical présents dans les centres de rétention administrative.

Notons à cet égard que ces fonctionnaires sont les plus exposés à la contamination puisque :

- divers syndicats, et en dernier lieu Unité SGP Police, indiquaient le 21 mars 2020 que plus de 5 000 fonctionnaires de police étaient actuellement confinés et présentaient des symptômes du COVID-19, ce qui fait supposer un niveau de contamination au sein des services de police bien plus élevé ;
- les personnels soignants, et donc celui des centres de rétention ou devant y intervenir, sont également contaminés, sans qu'un décompte exact soit possible. Le 22 mars 2020 un médecin hospitalier est d'ailleurs décédé du COVID-19.

Il n'est pas acceptable de ne pas tenir pour établie la réalité d'une contamination *a minima* de certains membres du personnel du CRA, rendant possible et probable le risque d'une contamination généralisée des retenus.

Par ailleurs, les « néo-retenus » constituent également un vecteur de contamination des centres de rétention administrative puisqu'ils sont susceptibles d'être porteurs lors de leur placement en centre de rétention administrative. En raison de l'absence de diagnostic lors du placement le prononcé, le placement en centre de rétention rend ainsi chaque jour possible la pénétration du virus dans des centres fréquentés par des centaines de personnes.

Cette contamination, considérant la variable de transmission de 3 personnes contaminées par personnes infectées, rend urgent de faire cesser l'évolution de l'épidémie au sein de chaque centre de rétention.

4. Le risque réel et imminent de contamination généralisée des occupants des centres de rétention administrative participe en outre au risque d'engorgement des hôpitaux.

Ainsi l'Ile de France compte deux centres de rétention administrative réunissant près de 200 retenus, alors que cette région est actuellement la plus touchée par la pandémie et que ses hôpitaux sont proches de la saturation.

Le maintien en activité des centres de rétention compromet la sauvegarde de la santé publique au-delà des personnes retenues et du personnel concerné.

5. Par ailleurs et à raison des mesures de confinement édictées, des droits élémentaires des personnes retenues ne peuvent plus être exercés :

- fin de l'intervention des associations en rétention (accompagnement social, juridique, etc.) avec risque d'absence d'accès au droit et au juge ;
- absence de mesures spécifiques et suffisamment adaptées à la situation sanitaire pour s'assurer que les mesures barrières soient effectivement applicables dans les Centre de rétention ;
- présence de plusieurs personnes dans les chambres, accès aux sanitaires et aux cantines inchangés etc.
- difficulté d'accès au personnel médical.

Le maintien en rétention dans de telles conditions n'est ni compatible avec l'urgence sanitaire décrétée, supposant des mesures d'urgence pour limiter la propagation et protéger la santé des personnes, ni avec le respect des droits fondamentaux des personnes retenues.

L'urgence est démontrée.

C2] Sur l'atteinte à une liberté fondamentale

1. Est d'abord en cause le droit à la vie.

Lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence :

« Considérant, en outre, que le droit au respect de la vie, rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que, lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence ; qu'il peut, le cas échéant, après avoir ordonné des mesures d'urgence, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre ; » (Conseil d'État, 16 novembre 2011, Ville de Paris, N° 353172, Publié au recueil Lebon).

Statuant en application des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés du Conseil d'Etat a d'ailleurs considéré, s'agissant des risques résultant de la pandémie de Covid-19 et de la propagation de ce virus, que le droit au respect de la vie, rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, n° 439674).

Il a ainsi retenu que l'action ou la carence de l'autorité publique s'agissant de la prévention de la propagation de ce virus crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et que le juge des référés pouvait, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence (CE, 22 mars 2020, *Syndicat jeunes médecins*, n° 439674).

Par ailleurs, le juge des référés du Conseil d'État a déjà eu l'occasion de décliner ces principes et de se prononcer sur l'atteinte aux libertés subies par les personnes détenues en raison de leurs conditions d'incarcération.

Il peut être fait application des critères qui ont été dégagés à cette occasion par le juge des référés du Conseil d'État à la situation des personnes placées dans les centres de rétention administrative.

Eu égard à la vulnérabilité des personnes retenues et à leur situation d'entière dépendance vis à vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment aux directeurs des centres de rétention administrative, en leur qualité de chefs de service, de prendre les mesures propres à protéger leur vie ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant afin de garantir le respect effectif des exigences découlant des principes rappelés notamment par les articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Est ensuite en jeu le droit de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants.

Le droit au respect de la vie ainsi que le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes ou les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, 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 délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, prescrire

toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence :

« 7. Considérant qu'eu égard à la vulnérabilité des détenus et à leur situation d'entière dépendance vis à vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment aux directeurs des établissements pénitentiaires, en leur qualité de chefs de service, de prendre les mesures propres à protéger leur vie ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant afin de garantir le respect effectif des exigences découlant des principes rappelés notamment par les articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que le droit au respect de la vie ainsi que le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que, lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes ou les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, 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 délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence ; » (Conseil d'État, 30 juillet 2015, N° 392043, Publié au recueil Lebon).

L'infection du COVID-21 étant de nature à exposer les personnes contaminées à une prise en charge hospitalière, au bénéfice de soins intensifs, et au décès, la circonstance que des personnes retenues en milieu fermé, dont la teneur des soins pratiqués peut être plus qu'ailleurs limitée, est de nature à les exposer à des traitements inhumains et dégradants.

3. Enfin, il existe une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la santé.

Ce droit a été reconnu comme un principe à valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, 22 juillet 1980, n° 80-117 DC *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*).

L'article L. 1110-5 du code de la santé publique dispose en outre que :

« Toute personne a, compte tenu de son état de santé et de l'urgence des interventions que celui-ci requiert, le droit de recevoir, sur l'ensemble du territoire, les traitements et les soins les plus appropriés et de bénéficier des thérapeutiques dont l'efficacité est reconnue et qui garantissent la meilleure sécurité sanitaire et le meilleur apaisement possible de la souffrance au regard des connaissances médicales avérées. Les actes de prévention, d'investigation ou de traitements et de soins ne doivent pas, en l'état des connaissances médicales, lui faire courir de risques disproportionnés par rapport au bénéfice escompté. Ces dispositions s'appliquent sans préjudice ni de l'obligation de sécurité à laquelle est tenu tout fournisseur de produits de santé ni de l'application du titre II du présent livre ».

L'adoption de toutes les mesures de nature à prévenir la propagation du Covid-19 répond incontestablement à l'objectif constitutionnel de préservation de la santé humaine, si bien que le fait d'exposer des individus à la contamination par ce virus porte une atteinte au droit à la santé qui doit être regardée comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

C3] Sur la gravité et l'illégalité manifeste de cette atteinte

1. Il n'est pas inutile de rappeler que le juge administratif exerce sur la légalité des mesures de police administrative générale un contrôle maximal — et donc de proportionnalité (Conseil d'État, 19 mai 1933, *Benjamin*, no 17413 et 17520, GAJA Ed. Dalloz 2015, no 42).

Dans une affaire concernant l'état d'urgence, le rapporteur public a pu souligner que cette grille de lecture trouvait à s'appliquer à celles des différentes mesures « prises dans le cadre de l'état d'urgence » (Conseil d'État, Sect. 11 décembre 2015, *Domenjoud*, no 394989, RFDA 2016, p. 105, concl. X. Domino).

La Haute juridiction administrative a fixé la méthode que le juge devait utiliser dans le cadre de ce contrôle de proportionnalité (Conseil d'État, Ass. 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image, no 317827, publié au Recueil), et a prévu que le juge devait procéder à ce que Messieurs Matthias Guyomar et Xavier Domino ont appelé le « triple test » (AJDA 2012, p. 35).

Pour qu'une mesure affectant les libertés soit regardée comme légale, il faut qu'elle soit adaptée (« c'est-à-dire, pertinente par rapport au but recherché » selon les auteurs précités), nécessaire (« ce qui signifie qu'elle ne doit pas excéder ce qu'exige la réalisation du but poursuivi et que cet objectif ne pouvait être atteint par d'autres moyens moins attentatoires à la liberté », pour les mêmes auteurs) et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit (soit donc, selon Messieurs Guyomar et Domino, que « (la mesure) ne doit pas, par les charges qu'elle crée, être hors de proportion avec le résultat recherché »).

Par ailleurs, par l'ordonnance du 22 mars 2020 (n°439674), le juge des référés du Conseil d'Etat s'est estimé compétent pour accompagner, dans le cadre des pouvoirs dont il dispose en vertu de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'action publique et veiller à sa cohérence.

Il a ainsi admis que tant l'action que la carence de l'autorité publique s'agissant de la prévention de la propagation de ce virus étaient susceptibles de créer un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes portant une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale.

La carence de l'autorité publique comme l'incohérence des mesures prises justifient l'intervention du juge des référés au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative pour accompagner l'autorité administrative et lui imposer d'édicter les décisions réglementaires que la situation sanitaire exceptionnelle impose pour répondre à l'objectif de santé publique et en l'occurrence éviter toute propagation du COVID-19 (CE, 22 mars 2020, *Syndicat jeunes médecins*, n° 439674).

Sous cet angle, le Conseil d'Etat a imposé au ministre compétent de réexaminer les conditions de fonctionnement de certains lieux publics tels que les marchés ouverts dont le maintien paraît autoriser « *des comportements contraires à la consigne générale* » (CE, 22 mars 2020, *Syndicat jeunes médecins*, n° 439674).

C'est cette cohérence à laquelle veille désormais le juge des référés qui fait défaut ici.

2. Le 14 mars dernier, le Premier ministre a annoncé la fermeture de l'ensemble des établissements recevant du public « non indispensables à la vie du pays ».

L'arrêté du 14 mars 2020 a ainsi interdit l'accueil du public dans les salles de spectacles, magasins de vente, débits de boissons, bibliothèques, salles d'exposition, établissements sportifs couverts, musées, établissements de plein air, établissements d'éveil, centres d'hébergements.

Les locaux de l'administration ont également pour la plupart été fermés et l'exécution de nombreux services publics s'opère par la voie du standard téléphonique. Seuls certains bureaux de poste prioritaires sont restés ouverts, et s'agissant des tribunaux, le public n'y ait pas accueilli et seules sont maintenues les audiences les plus urgentes.

En définitive, les établissements recevant le plus large public et demeurant ouverts sont les centres hospitaliers, les établissements pénitentiaires et les centres de rétention administratives.

3. Nonobstant cet éventail de mesures, demeurent en effet ouverts les centres de rétention administratives qui continuent d'accueillir les personnes étrangères en vue de la mise en œuvre de leur éloignement pour une période qui peut atteindre 90 jours, ou 210 jours.

Ces centres sont des établissements recevant du publics régis par les dispositions de l'article R. 553-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile tel que modifié par décret du 14 décembre 2018 :

« Les centres de rétention administrative, dont la capacité d'accueil ne pourra pas dépasser cent quarante places, offrent aux étrangers retenus des équipements de type hôtelier et des prestations de restauration collective. Ils répondent aux normes suivantes :

1o Une surface utile minimum de dix mètres carrés par retenu comprenant les chambres et les espaces librement accessibles aux heures ouvrables ;

2o Des chambres collectives non mixtes, contenant au maximum six personnes ;

3o Des équipements sanitaires, comprenant des lavabos, douches et w.-c., en libre accès et en nombre suffisant, soit un bloc sanitaire pour dix retenus ;

4o Un téléphone en libre accès pour cinquante retenus ;

5o Des locaux et matériels nécessaires à la restauration conformes aux normes prévues par un arrêté conjoint du ministre de l'agriculture, du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de la consommation ;

6o Au-delà de quarante personnes retenues, une salle de loisirs et de détente distincte du réfectoire, dont la superficie est d'au

moins cinquante mètres carrés, majorée de dix mètres carrés pour quinze retenus supplémentaires ;

7o Une ou plusieurs salles dotées d'équipement médical, réservées au service médical ;

8o Un local permettant de recevoir les visites des familles et des autorités consulaires ;

9o Le local mentionné à l'article R. 553-7, réservé aux avocats ;

10o Un local affecté à l'organisme mentionné à l'article R. 553-13 ;

11o Un local, meublé et équipé d'un téléphone, affecté à l'association mentionnée au premier alinéa de l'article R. 553-14 ;

12o Un espace de promenade à l'air libre ;

13o Un local à bagages.

Les centres de rétention administrative susceptibles d'accueillir des familles disposent en outre de chambres spécialement équipées, et notamment de matériels de puériculture adaptés. »

Il est utile de rappeler que plusieurs des centres de rétention visés ont une capacité d'accueil dépassant 100 personnes.

Il résulte des dispositions réglementaires applicables que les centres de rétention administrative proposent des aménagements et des dispositifs communs, ainsi que des chambres communes, accueillant entre 2 et 6 personnes selon les centres.

L'arrêté du 30 mars 2011 pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile donne, en son article premier, la liste des centres de rétention administrative fonctionnant en France :

DÉPARTEMENT	ADRESSE
Alpes-Maritimes	Caserne d'Auvare, 28, rue de Roquebillière, 06300 Nice
Bas-Rhin	Rue du Fort, 67118 Geispolsheim
Bouches-du-Rhône	26, boulevard Danielle-Casanova, 13014 Marseille
Gard	Rue Clément-Ader, 30000 Nîmes
Haute-Garonne	Avenue Pierre-Georges-Latécoère, 31700 Comebarriou

Gironde	Commissariat central, 23, rue François-de-Sourdis, 33000 Bordeaux
Hérault	15, quai François-Maillol, 34200 Sète
Ille-et-Vilaine	Lieu-dit Le Reynel, 35136 Saint-Jacques-de-la-Lande
Mayotte	Lotissement Chanfi Sabili, Petit Moya, 97615 Pamandzi
Moselle	Rue du Chemin-Vert, 57070 Metz-Queuleu
Nord	Site 2 : route de la Drève, 59810 Lesquin
Pas-de-Calais	Hôtel de police, boulevard du Kent, 62903 Coquelles
Pyrénées-Atlantiques	Rue Joliot-Curie, 64700 Hendaye
Pyrénées-Orientales	Rue des Frères-Voisin, lotissement Torremilla, 66000 Perpignan
Rhône	Poste de police aux frontières, espace Lyon-Saint-Exupéry-CRA, BP 106,69125 Lyon Aéroport
Paris	Centre de rétention administrative de Paris 1,1, avenue de l'Ecole-de-Joinville, 75012 Paris Centre de rétention administrative de Paris 2,3, avenue de l'Ecole-de-Joinville, 75012 Paris Centre de rétention administrative de Paris 3, palais de justice, 3, quai de l'Horloge, 75001 Paris
Seine-Maritime	Ecole nationale de police, route des Essarts, 76350 Oissel
Yvelines	889, avenue François-Mitterrand, 78370 Plaisir
Seine-et-Marne	Centre de rétention administrative Le Mesnil-Amelot 2,6, rue de Paris, départementale 401,77990 Le Mesnil-Amelot Centre de rétention administrative Le Mesnil-Amelot 3,2, rue de Paris, départementale 401,77990 Le Mesnil-Amelot
Essonne	Hôtel de police, rue Emile-Zola, 91120 Palaiseau
Guadeloupe	Site du Morne-Vergain, 97139 Les Abymes
Guyane	Route de Rochambeau, 97351 Matoury
La Réunion	2, avenue Georges-Brassens, Sainte-Clotilde, 97490 Le Chaudron

Il découle de l'article 2 dudit arrêté que les centres de Lyon, Oissel, Marseille, Metz-Queuleu, Cornebarrieu, Nîmes, Saint-Jacques-de-la-Lande, Hendaye, Le Mesnil-Amelot 2, Mayotte ainsi que le site 2 de Lesquin sont autorisés à accueillir des familles.

Le site 2 de Lesquin est en outre autorisé à accueillir les étrangers maintenus en rétention au titre des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 552-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

5. L'ouverture de ces centres n'est néanmoins pas indispensable à la vie de la Nation, ceci d'autant plus dans le contexte actuel dans lequel la mise en œuvre de l'éloignement des retenus est la plupart du temps rendu impossible en raison de l'absence de liaisons aériennes.

Il semble primordial de rappeler qu'à la différence des établissements pénitentiaires, les retenus sont enfermés dans les centres de rétention administrative uniquement à raison de l'irrégularité de leur situation administrative, et nullement parce que leur comportement constituerait un trouble à l'ordre public.

Sous cet angle déjà, le maintien de l'ouverture de ces centres n'est pas essentiel à la vie de la Nation.

Le maintien des retenus dans ces centres est d'autant moins indispensable et d'autant plus inutile que l'exécution de leur éloignement est obérée, voire rendue impossible, par le contexte actuel, et surtout la suppression des vols aériens au départ de la France (le terminal 2 de l'aéroport d'Orly est déjà fermé, la fermeture de l'ensemble de l'aéroport est sérieusement envisagée et Aéroport de Paris comme la compagnie Air France n'assurent plus que 10% de leur programme aérien).

Le maintien en activité des centres de rétention n'est donc plus justifié.

Partant, le maintien de l'ouverture des centres de rétention administrative ne participe pas des besoins impérieux de la Nation.

6. De plus fort, cette ouverture participe au risque réel et imminent de propagation du virus COVID-19 dans les centres de rétention, qui constituent eux-mêmes des vecteurs de propagation.

Il est constant que les centres de rétention administrative proposent un hébergement collectif dans la promiscuité, sans possibilité de confinement individuel, le maintien de la restauration collective et un défaut complet de protection, tant de la population retenue que des fonctionnaires de police, comme l'a justement relevé la CGLPL.

À ce stade, et sauf évolution notable, ni le personnel de santé, ni le personnel de garde, composé d'effectif de la police, ni, a fortiori les retenus, ne sont mis en possession du matériel de protection que l'OMS considère comme indispensable pour éviter la propagation de la pandémie soit :

Du gel hydroalcoolique
Des masques
Des gants
Une protection oculaire
La possibilité matérielle d'une distanciation sociale.

De même, il convient de rappeler, pour bonne mesure, que les gestes barrières initialement recommandés par l'institut Pasteur puis repris en communication gouvernementale, ne sont pas applicables dans un cadre coercitif :

*« Se laver les mains régulièrement (eau + savon) ou utiliser une solution hydroalcoolique.
Tousser ou éternuer dans votre coude, ou dans un mouchoir.
Utiliser des mouchoirs à usage unique (et les jeter à la poubelle après le premier usage).
Saluer sans serrer la main, sans embrassades.
Conserver une distance d'au moins 1,5 mètre avec tout interlocuteur. »*

En effet, les conditions dans les centres mènent les retenus à rencontrer d'autres personnels — lorsqu'ils sont encore présents — dans des bureaux exiguës : des agents de polices, du greffe des associations habilités, de l'infirmerie, rendant ainsi aussi nombreuses les possibilités de dissémination du virus.

Il semble que plus aucun kit spécifique n'ait été distribué aux personnes présentes au CRA, ni aux nouveaux entrants. Il est impossible aux retenus d'obtenir du gel, des masques, des mouchoirs jetables.

Il ne fait guère de doute que les conditions dans lesquelles la rétention administrative se déroule actuellement ne permettent pas d'assurer la sécurité sanitaire des personnes retenues, des fonctionnaires et des salariés d'association se trouvant dans les centres.

Les « mesures barrière » sont en soi insuffisantes et la situation sanitaire dans les centres de rétention ne peut être regardée comme relevant de la seule responsabilité de chaque personne de contribuer ainsi à la non-propagation du virus, l'Etat étant responsable de cette propagation dans les locaux clos qu'il administre et du risque de contamination généralisée des retenus et des agents avec lesquels ils sont en interaction.

Et mettre en place un dispositif assurant une sécurité sanitaire minimale imposerait de déployer des moyens dont les centres hospitaliers ou autres structures indispensables seraient corrélativement privés : tests des personnes retenues et du personnel, ainsi que de tout nouveau retenu, masques, gel hydroalcoolique sont autant de moyens dont le manque est criant dans les structures indispensables et qui n'ont pas à être mobilisés pour des centres de rétention dont l'utilité est désormais nulle compte tenu de l'absence de perspective de mise à exécution des mesures d'éloignement avant plusieurs semaines.

7. La carence des autorités publiques s'agissant de la prévention de la pandémie dans les locaux de rétention administrative et l'absence de maîtrise du risque réel et imminent de contamination généralisée n'est pas susceptible d'être privée de ses conséquences dramatiques par l'intervention du juge des libertés.

Ce dernier ne se prononce que sur des demandes individuelles, sans avoir à contrôler l'organisation du service.

Dans ce cadre, la position des juges des libertés à l'égard du maintien en rétention des étrangers, dans ce contexte de crise sanitaire, varie d'un tribunal à l'autre. Dans la plupart des cas, il est à la fois relevé que la situation sanitaire empêche le maintien en rétention et qu'il n'y a pas de perspective raisonnable d'éloignement, en raison de la fermeture des frontières; et il est mis fin à la rétention par le juge (v. JLD Bordeaux, 22 mars 2020, n° 20/02311 ; JLD Nice, 19 mars 2020, n° 20/00475 ; JLD Versailles, 20 mars 2020, n° 20/00477 ; JLD Evry, 19 mars 2020, n° 20/00337 ; JLD Toulouse, 19 mars 2020, n° 20/00684 ; JLD Lille, 17 mars 2020, n° 20/00633).

Dans d'autres cas, il n'est tenu aucun cas de la situation épidémique ; parfois les centres de rétention administrative sont présentés comme des lieux de confinement soumis à une surveillance médicale et les juges refusent de prononcer la mainlevée de la rétention dans la mesure où cela reviendrait à une prise de décision générale, applicable à tous les retenus, et non personnalisée :

- « *la détermination des autorités en charge du centre de rétention administrative à prendre les mesures requises pour assurer la protection des retenus contre le coronavirus ne saurait être sérieusement suspectée, puisque celles-ci ne sauraient méconnaître que toute défaillance de leur part à cet égard emporterait du même coup une aggravation du risque sanitaire non seulement pour les retenus, mais aussi pour les fonctionnaires de police placés sous leurs ordres et pour eux-mêmes* » (CA Paris, Ord., 21 mars 2020, n° 20/01260)

- « *Adopter un tel raisonnement de manière abstraite reviendrait à libérer toutes les personnes qui sont contraintes de vivre dans une certaine promiscuité (personnes retenues en centre de rétention mais également personnes hospitalisées ou personnes détenues dans les établissements pénitentiaires) sans examen personnalisé de la situation.*
Dans le cas d'espèce X n'apporte aucun élément permettant de penser que lui-même est atteint de ce virus et risque de contaminer les autres retenus ou que d'autres personnes retenues porteuses du virus ont été laissées à son contact dans des conditions de nature à lui transmettre le virus, de sorte que l'on ne peut pas considérer de manière abstrait, alors qu'il faudrait des éléments concrets qu'il y a une atteinte à son droit à la santé » (JLD Toulouse, Ord., 19 mars 2020, n° 20/0076).

L'association requérante a recueilli, de la part de ses adhérents, des informations sur la situation actuelle dans les centres de rétention et sur la position du juge judiciaire territorialement compétent pour chacun d'entre eux.

Le tableau suivant fait une synthèse, à la dernière date connue, de cette situation, qui est fluctuante, puisque les préfetures continuent de placer en rétention administrative.

CENTRE DE RÉTENTION	POSITION DU JUGE JUDICIAIRE À L'ÉGARD DE L'ÉPIDÉMIE (EN COURS D'ÉLABORATION / ORDONNE LA REMISE EN LIBERTÉ (« OUI ») / ORDONNE LE MAINTIEN EN RÉTENTION (« NON »))	DEMANDE DE MISE EN LIBERTÉ DÉPOSÉES PAR LES RETENUS	ASSOCIATION PRÉSENTE AU CRA	PRÉSENCE PHYSIQUE DES ASSOCIATION DANS LE CENTRE	NOMBRE DE RETENUS
BORDEAUX	En cours	OUI	Cimade	NON	3
COQUELLES	En cours	OUI	FTDA	NON (télétravail)	9
GUADELOUPE	OUI	NON	Cimade	NON	
GUYANE	NON	OUI	Cimade	OUI	1
HENDAYE	OUI	OUI	Cimade	NON	
LILLE	NON	OUI (76 en cours)	Ordre de Malte	NON depuis le 13 mars	12
LYON	NON	OUI	Forum	OUI	32
MARSEILLE	En cours	OUI	Forum	?	20
MAYOTTE	NON	NON	Solidarité Mayotte	NON	4
MESNIL	En cours	DML en masse en cours	Cimade	NON	119
METZ	En cours	OUI	Ordre de Malte	NON	2
NICE	OUI	OUI	Forum	?	0
NÎMES	En cours	OUI	Forum	?	10
PALAISEAU	En cours	OUI (en nombre limité)	FTDA	NON (télétravail)	4
VINCENNES	En cours	OUI	ASSFAM	NON	70
PERPIGNAN	NON	OUI	Forum	?	27
PLAISIR	En cours	OUI, en cours	FTDA	NON (télétravail)	3
RENNES	En cours	?	Cimade	NON	12
ROUEN	En cours	En cours	FTDA	NON (télétravail)	12
SETE	OUI	OUI	Forum	OUI (en alternance)	0
STRASBOURG	OUI	NON	Ordre de Malte	NON	0
TOULOUSE	En cours	En cours	Cimade	NON	30
					370

8. En définitive, il ne fait guère de doute que les conditions dans lesquelles la rétention administrative se déroule actuellement ne permettent pas d'assurer la sécurité sanitaire des personnes retenues, des fonctionnaires et des salariés d'association se trouvant dans les centres.

Le maintien en activité des centres de rétention contribue au développement de la pandémie, au sein des centres en question et, par suite, au sein de la société toute entière.

Alors que le maintien en activité de ces centres ne n'est ni pertinent, ni nécessaire, ni proportionné au but recherché, en l'état du confinement général des populations et de la fermeture des frontières.

Ceci d'autant plus que les personnes placées en rétention peuvent être assignée à résidence en particulier en application des dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et dont il résulte que l'autorité administrative peut prendre une décision d'assignation à résidence à l'égard de l'étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français mais dont l'éloignement demeure une perspective raisonnable, ceci pendant quarante-cinq jours renouvelable une fois. Le déplacement pour répondre à une obligation de présentation devant des services de police ou de gendarmerie est d'ailleurs un nouveau cas de dérogation au confinement créé par le décret n° 2020-279 du 19 mars 2020 modifiant le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.

Si elles sont sans domicile fixe, elles peuvent être intégrées au dispositif de prise en charge des personnes sans domicile fixe, qui offre la possibilité d'un hébergement respectueux des règles de confinement, notamment dans des hôtels.

Il revient donc au juge administratif de mettre fin à cette situation constituant un risque sanitaire.

Dès lors, il sera demandé au juge des référés administratif, qui est compétent pour ordonner une telle mesure, de faire cesser immédiatement l'atteinte illégale aux libertés que constitue le maintien en activité des centres de rétention administrative malgré l'urgence sanitaire découlant de l'épidémie de COVID-19, et d'ordonner la fermeture temporaire des centres de rétention administrative, mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

* * *

*

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, les exposants concluent qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'Etat :

- **SUSPENDRE** provisoirement l'application de l'arrêté (NOR: IOCL1107366A) du ministre de l'intérieur, du ministre de la justice et du ministre des solidarités et de la cohésion sociale du 30 mars 2011 pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- **ENJOINDRE** au premier ministre, au ministre des solidarités et de la santé et au ministre de l'intérieur d'adopter l'ensemble des mesures relevant de leur compétence propres à assurer la fermeture temporaire, jusqu'à la levée des mesures de confinement décidées pour lutter contre l'épidémie de COVID-19, de l'ensemble des centres de rétention administrative visés par l'arrêté du 30 mars 2011 pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

*Pour la S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET,
l'un d'eux.*

PRODUCTIONS :

1. Statuts de l'ADDE,
2. Statuts du SAF,
3. Délibérations du SAF,
4. Statuts du GISTI,
5. Délibérations du GISTI,
6. Statuts de la CIMADE,
7. Délibérations de la CIMADE,
8. Délibération du bureau du CNB
9. COVID-19: Forecasting short term hospital needs in France, article,
10. Courrier du CNC-DH au Premier ministre en date du 19 mars 2020,
11. Déclaration du contrôleur général des lieux de privation de liberté.