

**Anne SEVAUX et Paul MATHONNET**

Société Civile Professionnelle  
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT  
ET A LA COUR DE CASSATION  
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS  
tél : 01.43.17.39.00  
fax : 01.43.17.39.09  
[cabinet@as-pm.fr](mailto:cabinet@as-pm.fr)

**20.630**

Référé liberté

Article L. 521-2 du code de justice administrative

## CONSEIL D'ÉTAT

---

### REQUETE EN APPEL ET MEMOIRE

**Pour :** Madame Hortence domiciliée chez  
monsieur [REDACTED]  
[REDACTED] (97600)

*Demande d'aide juridictionnelle provisoire*

demanderesse,  
*S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET*  
*Avocat au Conseil d'Etat*

**Contre :** L'ordonnance n°2302279 en date du 19 mai 2023 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a, d'une part, rejeté la requête présentée par madame [REDACTED] tenant à ce qu'il soit enjoint au directeur du centre hospitalier de Mayotte de prendre toutes mesures de police afin de lui assurer l'accès ainsi qu'à toute personne du service public hospitalier et qu'il soit également enjoint au préfet de Mayotte de prendre toutes mesures de police afin de faire cesser le blocage du service public hospitalier et lui permettre de pouvoir accéder aux soins indispensables à son état de santé et, d'autre part, mis à sa charge

la somme de 1.000 euros à verser au centre hospitalier de Mayotte en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (production n°1)

---

## I. RAPPEL DES FAITS

1. Madame Hortence , exposante  
(productions n°2 et 3).

Elle est atteinte d'une  
(productions n°4 et 5).

En raison de cette pathologie, elle bénéficie d'un droit au séjour en France en application de l'article L.425-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) compte tenu de ce que son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour elle des conséquences d'une exceptionnelle gravité.

Des autorisations provisoires de séjour l'autorisant à travailler sur le département lui ont été délivrées et renouvelées par le préfet de Mayotte depuis le 5 mai 2022 (productions n°6 et 7).

Bien qu'elle travaille régulièrement depuis juillet 2022, madame M se trouve en situation de grande précarité en raison de sa maladie qui la contraint professionnellement. Elle enchaîne ainsi des contrats de travail à durée déterminée comme agente d'entretien ou employée de maison pour un revenu mensuel d'environ 250 euros (productions n°8, 9 et 10).

2. Surtout, l'affection dont souffre madame est particulièrement conséquente et nécessite des soins réguliers alors même que l'offre de soins sur l'île de Mayotte est particulièrement limitée.

Ainsi, le 21 mars 2023, l'état de santé de l'exposante a justifié une évacuation sanitaire vers l'île de la Réunion (production n°11). Sur place, madame est prise en charge par l'unité de soins intensifs en cardiologie pour la pose d'un stimulateur cardiaque.

Le 11 avril 2023, elle a regagné l'île de Mayotte mais a dû faire l'objet d'un suivi médical régulier afin de prévenir l'aggravation de sa pathologie.

Or, depuis le 4 mai 2023, les établissements de santé sont l'objet d'un bras de fer inédit dans un contexte politique et social particulièrement tendu. En effet, pour manifester le mécontentement face aux refus des autorités comoriennes d'accueillir leurs ressortissants suite à leur éloignement du territoire mahorais dans le cadre de l'opération Wuambushu, des collectifs de citoyens mahorais bloquent l'accès des Comoriens aux structures de soins, dont le centre hospitalier de Mayotte (ci-après CHM) et les différents dispensaires.

De nombreux soignants constataient les difficultés d'accès aux établissements de santé sur l'île et s'inquiétaient dans des signalements adressés à l'Agence régionale de santé des répercussions dramatiques que de tels blocages pourraient engendrer sur certains patients (productions n°12 à 16).

La section locale de Médecins du monde s'alarmait également de la situation, alertant le préfet et le ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer chargé des Outre-mer des conséquences de ces blocages sur l'accès aux soins rendu de plus en plus difficile sur l'île de Mayotte (productions n°17 et 18) :

*« Depuis le 4 mai, le plus grand dispensaire proposant des consultations de médecine générale de Mayotte, Jacaranda, ainsi que la pharmacie qui y est adossée, sont bloqués par un petit groupe d'individus. Dès le lendemain (vendredi 5 mai), les blocages se sont étendus à l'hôpital central de Mamoudzou empêchant ainsi toutes les consultations de spécialistes.*

*Depuis, des alertes constantes nous sont remontées des 4 coins de l'île par des soignants désarmés et indignés par cette situation et*

*depuis hier (mercredi 10 mai) les 4 hôpitaux périphériques ainsi que des centres de PMI sont également touchés. Ce matin, les blocages s'étendent encore davantage, notamment vers les PMI du Nord du département.*

*Ainsi, toutes les consultations hospitalières de spécialistes, pour l'ensemble du Département et donc pour l'ensemble de la population, sont arrêtées. A Mamoudzou (chef-lieu du Département) seul 1 dispensaire (M'tsapere) est ouvert le matin pour les consultations de médecine générale et le service des urgences reste accessible. Cependant, ce service affiche une fréquentation en forte baisse du fait de la dissuasion que provoque la présence des collectifs de citoyens et des forces de police tout autour de l'hôpital.*

*Sur le reste du Département, les 4 hôpitaux périphériques qui abritent des dispensaires pour les consultations de médecine générale, des services d'urgences et de maternité sont entièrement bloqués et ce sont les manifestants qui semblent opérer le tri des patients « urgents » ou non. Les médecins nous remontent qu'un afflux de patients arrive à se faufiler la nuit au service des urgences pour consulter.*

*Faut-il rappeler que l'offre de soins libéral de premier recours est très faible à Mayotte et l'offre de spécialiste quasi inexistante ? Le CHM est bien loin de ne soigner que les patients non affiliés, il est l'offre de soins principal sur le territoire pour toute la population, et dans toutes les disciplines. En le bloquant, c'est l'accès aux soins tout entier qui devient impossible.*

*Au-delà des conséquences très immédiates, les professionnels de santé et nous-mêmes nous inquiétons sur les conséquences à moyen et long terme de telles ruptures dans les parcours de soins, engendrant des pertes de chance médicales et surtout des prises en charge plus tardives et plus graves (qui coûteront aussi beaucoup plus cher au système de soins).*

*Dans ce marasme, les professionnels sont laissés seuls pour organiser une permanence et un suivi de leurs patients, ayant pour seule consigne de la Direction d'être discret et de ne pas communiquer.*

*Depuis le déclenchement de l'opération Wuambushu - destinée à « restaurer l'autorité de l'Etat » - l'accès aux soins est des plus difficile. Il l'était déjà auparavant, il l'est encore plus aujourd'hui. » (production n°18)*

Aussi, lorsque madame \_\_\_\_\_ s'est présentée le 11 mai 2023 au CHM pour son rendez-vous de suivi médical avec le docteur Nawi, elle n'a pu pénétrer dans l'établissement, l'accès lui ayant été refusé par des individus bloquant le bureau des entrées du CHM.

Après plusieurs heures d'attente, madame \_\_\_\_\_ s'est résignée à regagner son domicile sans avoir pu accéder à son rendez-vous et bénéficier en conséquence du renouvellement de ses prescriptions médicales, se retrouvant dès lors privée de traitement pendant cinq jours.

A ce titre, Pauline Le Liard, ancienne salariée de La Cimade Mayotte, a assisté aux échanges entre madame \_\_\_\_\_ et les membres du collectif des citoyens de Mayotte. Dans une attestation en date du 16 mai 2023, madame Le Liard a relaté les faits de blocage survenus le 11 mai et l'état d'anxiété de madame \_\_\_\_\_ appelée à se représenter de nouveau à l'entrée du CHM dans le cadre de son suivi médical :

*« Sur place le 11 mai, je constatais pendant environ 3H00 les refus d'entrées successifs qui lui furent opposés par plusieurs personnes bloquants physiquement l'accès à l'entrée principale du CHM. Malgré les protestations de Madame \_\_\_\_\_ insistant sur l'importance de sa consultation du jour et sur son état de santé qui nécessite un suivi très régulier au CHM et pour lequel elle bénéficie d'ailleurs d'une autorisation provisoire de séjour délivrée par le préfet depuis le 5 mai 2022 et renouvelée depuis cette date, il lui fut impossible d'entrer. Comme elle le craignait, sa nationalité étrangère sera relevé comme motif de refus par plusieurs membres des collectifs. Ayant interpellée les trois agents de sécurité sur place qui se trouvaient à proximité du portail de l'entrée du CHM, Madame \_\_\_\_\_ se verra répondre que « tous les rendez-vous sont annulés » et « qu'on ne peut rien faire car c'est Wuambushu ».*

*Nous quittions les lieux aux alentours de 11H00, Madame \_\_\_\_\_ se trouvant dans un état de grande inquiétude quant à l'impossibilité d'accéder à son suivi médical et les conséquences que cela engendrerait sur sa santé fragile, en particulier l'absence de renouvellement de son traitement.»*  
(production n°19).

Par un courriel daté du 11 mai 2023, le directeur du centre

hospitalier de Mayotte informait l'ensemble du personnel du dépôt d'une plainte contre X pour atteinte au fonctionnement d'un établissement médical pouvant mettre en danger la santé d'autrui (production n°20).

Le 16 mai 2023, madame s'est présentée cette fois-ci au service d'imagerie par résonance magnétique (IRM) dont l'accès était ici libre, à la différence de l'entrée principale du CHM et de l'accès au dispensaire Jacaranda, toujours bloqués par des manifestants.

Alerté par un de ses collègues de l'arrivée de sa patiente, le docteur Nawi constatait « *avec retard, une aggravation de lésions sous-cutanées de la jambe gauche témoignant du non-contrôle de sa maladie nécessitant un ajustement thérapeutique et un suivi qui sera plus rapproché que ce que nous avions programmé. (...) Ce suivi sera primordial pour espérer une rémission clinique durable et limiter au maximum l'impact de la maladie sur la qualité de vie* » (production n°5).

Ce même jour, le docteur Nawi a remis à l'appelante un certificat sur lequel est mentionné le fait qu'elle « *n'a pas pu honorer son premier rendez-vous de suivi après sa sortie d'hospitalisation le 11/05/2023* » au motif que « *l'accès à l'hôpital était limité* » (production n°5).

Au vu de l'urgence, le docteur Nawi a décidé de reprogrammer un rendez-vous pour le 19 mai à 10h00 malgré les blocages persistants.

A ce titre, le 16 mai 2023, l'association Médecins du Monde, présente dans le département, interpellait déjà la première ministre sur cette situation aussi grave qu'inédite :

*« Les centres de santé bloqués par des collectifs depuis 10 jours.*

*@Elisabeth Borne combien de temps allez-vous laisser les habitants sans accès aux soins ? »* (production n°21).

**3.** Craignant de ne pouvoir à nouveau se rendre au CHM pour y suivre les soins rendus nécessaires par sa grave pathologie, madame n'a eu d'autre choix que de saisir le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte le 16 mai 2023, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, aux fins qu'il enjoigne au directeur du centre

hospitalier de Mayotte de prendre toutes mesures de police afin de lui assurer l'accès ainsi qu'à toute personne du service public hospitalier et qu'il enjoigne également au préfet de Mayotte de prendre toutes mesures de police afin de faire cesser le blocage du service public hospitalier et lui permettre de pouvoir accéder aux soins indispensables à son état de santé.

Par la saisine du juge des référés sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative, l'exposante espérait ainsi qu'il soit statué sur sa demande dans un délai de quarante-huit heures, soit le 18 mai 2023, lui permettant ainsi de pouvoir se rendre sereinement à son rendez-vous médical programmé le lendemain.

Pourtant, l'audience n'a été fixée que le 19 mai 2023 à 10h00, soit à l'heure exacte de son rendez-vous médical.

Heureusement, le 18 mai 2023, soit la veille de l'audience prévue devant le juge des référés, l'accès au centre hospitalier de Mayotte a été libéré si bien que madame a pu se rendre à son rendez-vous médical.

En conséquence lors de l'audience de référés, prenant acte de la réouverture de l'hôpital, madame avait sollicité qu'il soit prononcé un non-lieu à statuer sur sa demande.

Pourtant, par une ordonnance en date du 19 mai notifiée le 20 mai, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a rejeté la requête présentée par madame au motif que l'urgence n'était pas caractérisée dès lors que les difficultés d'accès au CHM ont pris fin le 18 mai 2023 (production n°1).

Surtout, dans son ordonnance en date du 19 mai 2023, le juge des référés a condamné madame au versement de la somme de 1.000 euros au CHM au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

C'est l'ordonnance visée par la présente requête en appel.

## II. DISCUSSION

1. Pour statuer comme il l'a fait, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a notamment retenu que :

*« 8. Aux termes 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. 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' ».*

*9. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge du centre hospitalier de Mayotte et de l'Etat, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme demandée par la requérante au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.*

*10. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de Mme [A] une somme de 1 000 euros à verser au centre hospitalier de Mayotte au titre des dispositions précitées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.»*

Par la présente requête en appel, madame [A] entend contester l'ordonnance du 19 mai 2023 exclusivement en ce qu'elle l'a condamnée au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative, requête dont la recevabilité ne pourra qu'être admise en dépit du caractère limité de son objet [A].

Au regard des motifs retenus par le juge des référés, l'ordonnance contestée s'expose à l'annulation dès lors que c'est à la faveur d'une erreur d'appréciation que le juge des référés a cru pouvoir mettre à la charge de madame [A] la somme de la 1.000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative, entachant par ailleurs son ordonnance d'une violation du droit au recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et les articles 6 et 13 de la Convention



européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales [B].

**A] Sur la recevabilité de la requête en appel**

1. Tout d'abord, il y a lieu de préciser qu'est recevable la requête en appel dirigée exclusivement contre la disposition d'une décision relative aux frais irrépétibles (CE, 7 octobre 1992, *ministre de l'Agriculture et de la Forêt c. Groupement agricole Noè*, n° 116399).

La recevabilité d'un appel formé uniquement en tant que la décision rendue par les juges de première instance a condamné le requérant aux frais irrépétibles vaut également en matière de référé.

A ce titre, dans une décision en date du 26 juillet 2017, le Conseil d'Etat a accepté de statuer sur un appel formé par une commune à l'encontre d'une ordonnance rendue sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative en tant seulement qu'elle mettait à sa charge les sommes prévues à l'article L.761-1 du code de justice administrative. Si le Conseil d'Etat a débouté la commune de sa demande, c'est uniquement en ce qu'elle devait en l'espèce être regardée comme la partie perdante à l'instance et non au motif que l'office du juge du référé liberté ne se prête pas à un appel fondé uniquement sur des conclusions au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative (CE, 26 juillet 2017, *Commune de Lorette*, n°412636).

La présente requête atteste par ailleurs de la nécessité d'une voie de recours effective pour réformer des décisions dont les dispositions concernant les frais irrépétibles peuvent avoir des conséquences, en termes dissuasifs, sur le droit d'accès au juge bien au-delà de l'affaire concernée.

Ce faisant, la présente requête en appel formulée par Madame est parfaitement recevable en tant qu'elle tend à ce que soit annulée l'ordonnance contestée du 19 mai 2023 en ce qu'à son article 3 elle a mis à sa charge une somme de 1.000 euros à verser au centre hospitalier de Mayotte au titre de l'article L. 761-1 précité du code de justice administrative.

**B]** **Sur l'illégalité de l'ordonnance du 19 mai 2023 prise de l'erreur d'appréciation à la faveur de laquelle le juge des référés a cru pouvoir mettre à la charge de madame**  
la somme de la 1.000 euros au titre de l'article **L.761-1 du code de justice administrative, entachant par ailleurs son ordonnance d'une violation du droit au recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**

Compte tenu d'une situation d'urgence qui, bien que non nécessaire, est établie **[B.1]**, le bien-fondé de la requête en appel de madame est manifeste au regard des conséquences que sa condamnation aux frais irrépétibles emporte sur son droit à un recours effectif, sur son droit à la vie ainsi que sur le respect de sa vie privée **[B.2]**.

**B.1] En ce qui concerne l'urgence**

**1.** Lorsque qu'une partie entend faire appel d'une décision juridictionnelle uniquement sur les dispositions de cette dernière relative à l'article L.761-1 du code de justice administrative, il appartient à l'appelant qui conteste le paiement de frais irrépétibles auquel il a été condamné par les premiers juges ayant rejeté sa requête, d'établir qu'il aurait été équitable de laisser ces frais à la charge de la partie adverse (CE, 23 novembre 1992, *Epoux Skinazi*, n° 136432) ou de rejeter la demande. L'urgence n'a pas à être caractérisée.

Il en va de même s'agissant de l'appel formé à l'encontre d'une ordonnance de référé, y compris de référé-liberté, et dirigé exclusivement contre les dispositions prises sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative. En pareille hypothèse, bien que le juge des référés ai statué en urgence, il n'appartient pas à l'appelant de faire à nouveau état d'une situation d'urgence mais uniquement de démontrer en quoi le juge des référés a commis une erreur dans l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

*« Considérant que M. A demande la réformation de l'ordonnance du 25 mars 2011 en tant que le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a fixé à 500 euros la somme qu'il lui a allouée au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que, toutefois, M. A n'apporte pas devant le juge des référés du Conseil d'Etat d'éléments de nature à infirmer l'appréciation portée par le juge des référés de première instance pour déterminer le montant de la somme allouée à l'intéressé au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que, dès lors, il est manifeste que l'appel de M. A ne peut être accueilli ; que, par suite, la requête, y compris les conclusions tendant à l'application devant le juge des référés du Conseil d'Etat de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doit être rejetée selon la procédure prévue à l'article L. 522-3 de ce code ; » (CE, 7 avril 2011, n°348028)*

Partant, il ne saurait être exigé au stade de l'appel la caractérisation d'une situation d'urgence dès lors que la requête ne porte pas sur les motifs de la décision contestée quant aux conclusions présentées par le requérant au titre de l'article L.521-2 du code de justice administrative mais sur la seule condamnation au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

2. En toute hypothèse, dans le cas présent, la situation d'urgence est manifestement caractérisée tant par l'impact financier que risque d'engendrer l'exécution de la décision du 19 mai 2023 (i) que par l'effet dissuasif qu'elle emporte sur l'exercice par madame de son droit à un recours effectif (ii).

(i) Premièrement, il y a lieu de rappeler que l'exposante vit dans une situation de grande précarité au regard de sa pathologie qui la contraint professionnellement à travailler peu.

Comme exposé *supra*, madame perçoit un revenu mensuel d'environ 250 euros. Aussi, sa condamnation aux frais irrépétibles d'un montant de 1.000 euros, soit l'équivalent pour l'exposante de quatre mois de salaire, représente pour elle une charge bien trop importante l'empêchant, si elle venait à être recouvrée, de subvenir à ses besoins fondamentaux.

(ii) Deuxièmement, il y a lieu de souligner que la pathologie dont souffre madame nécessite un suivi thérapeutique rapproché afin de limiter au maximum l'impact de sa maladie sur sa qualité de vie (production n°5), ce qui implique qu'elle puisse se rendre facilement au centre hospitalier de Mayotte où elle est suivie par le docteur Nawi.

Or, en l'état de la condamnation à payer la somme de 1 000 qui est hors de proportion avec ses ressources, madame s'era dissuadée de faire appel au juge en cas de nouveaux blocages et d'impossibilité pour elle de suivre le traitement.

Et il se trouve que la situation sur l'île de Mayotte continue d'être particulièrement tendue, l'accès aux soins n'ayant pas été rétabli de manière pérenne par les autorités. En effet, comme le soulignait la section locale de Médecins du monde dans un courriel adressé le 26 mai 2023 au préfet (production n° 22), les établissements de santé de l'île, dont le centre hospitalier, font l'objet depuis plusieurs semaines de blocages ponctuels mais réitérés conduisant à des difficultés continues d'accès aux soins par les habitants de l'île :

*« Nous pouvons constater que depuis le début de l'opération l'accès aux services de santé n'est pas garanti. Ce matin encore le centre de consultations de Jacaranda et la pharmacie attenante ont été bloqués par 3 manifestantes (photo ci jointe).*

*Les témoignages des professionnels de santé et des patients que nous recevons depuis 3 semaines montrent que la violence verbale et la dissuasion aux abords des lieux de soins et dans les structures elles-mêmes, sont énormes. Vous avez certainement les chiffres d'activité du CHM, et la baisse dans tous les services n'est pas imputable qu'au manque de personnel.*

*Ce matin, la direction du CHM a permis que la pharmacie réouvre vers midi, après plus de 4h de blocage. Si les blocages sont bien ponctuels, il semble évident qu'ils sont stratégiques puisque toujours aux heures de plus grande affluence, et de manière répétée depuis 3 semaines. De plus, les manifestantes sont toujours devant le centre de consultations.*

*Vous le savez, la santé ne se résume pas à la prise en charge des urgences. Le souvenir de la pandémie de Covid 19 et du confinement est encore vif dans tous les esprits, et il paraît évident que les retards de prises en charge que cette crise exceptionnelle a provoqués ont eu un retentissement énorme sur la santé des patients, sur la santé de toute la population, et sur le système de*

*santé lui-même. A Mayotte, dans une autre situation exceptionnelle, avec une population plus précaire que dans l'hexagone, et dans un contexte où le système de santé est déjà à bout de souffle, les conséquences ne pourront être que plus sévères. »*

Ce faisant, à supposer nécessaire la caractérisation en l'espèce d'une situation d'urgence, cette dernière ne peut qu'être établie au regard de la circonstance que la condamnation dont a fait l'objet madame , outre les moyens financiers dont elle la prive, emporte avec elle un effet dissuasif empêchant l'exposante de faire ultérieurement valoir ses droits.

**B.2] En ce qui concerne le bien-fondé de la requête en appel pris de l'erreur d'appréciation à la faveur de laquelle le juge des référés a cru pouvoir mettre à la charge de madame la somme de la 1.000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative, entachant par ailleurs son ordonnance d'une violation du droit au recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**

**1.** Aux termes 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. 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. »*

Certes, sous la réserve de ne condamner aux frais irrépétibles que la seule partie perdante à l'instance, le juge administratif jouit d'un très large pouvoir discrétionnaire tant sur le principe même de la condamnation que sur le

montant de la somme allouée.

Toutefois ce pouvoir discrétionnaire « *trouve sa justification dans le texte même de l'article L. 761-1 qui prévoit que 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"* » (Béal A., « Fasc. 1102 : Frais irrépétibles », *JurisClasseur Administratif*, Lexis, 15 juillet 2017 (mise à jour : 25 juillet 2022), §107).

En effet, le pouvoir qu'il lui est donné au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ne demeure qu'une simple faculté. Partant, le juge n'est jamais tenu de condamner la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante à payer les frais exposés par son adversaire et non compris dans les dépens (CE, 3 février 1992, *Société Securipost et ministre des Postes, Télécommunications et Espace c. Société Libertés-Services*, n°118563).

Surtout, les dispositions mêmes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative invitent le juge à tenir compte de l'équité ou de la situation économique de la partie susceptible d'être condamnée pour pondérer le cas échéant la somme allouée.

**2.** Ainsi, la condamnation aux frais irrépétibles sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative repose sur des garanties tenant notamment à la définition de la personne susceptible d'être condamnée ou du montant susceptible d'être fixé.

Comme le soulignait monsieur le rapporteur public Guillaume Odinet, l'existence de ces garanties s'oppose ainsi à considérer que l'office du juge et la faible exigence de motivation qui pèse sur lui en matière de condamnation aux frais irrépétibles ont pour effet de donner au juge le pouvoir de condamner une partie de façon arbitraire (conclusions de Guillaume Odinet sous CE, 2<sup>ème</sup>/7<sup>ème</sup> CHR, 28 décembre 2018, *M. A...*, n°422695).

Sans remettre en question l'appréciation souveraine du juge, cette dernière doit répondre à des considérations objectives, telles que l'équité et la situation économique particulières des requérants, appréciées concrètement afin de déterminer la solution la plus appropriée au regard des circonstances propres de l'espèce.

Ainsi, l'appréciation souveraine laissée au juge quant à l'appréciation des frais irrépétibles ne doit pas conduire à un arbitraire tel que ces condamnations en deviendraient incompréhensibles sauf à susciter de l'incertitude chez les justiciable de nature à dissuader les plus précaires d'entre eux de faire valoir leurs droits.

3. Par ailleurs, le juge administratif qui fait fi de l'équité en condamnant une partie qui, bien que ne pouvant être regardée comme gagnante à l'instance, présente une situation de précarité particulière, ne s'expose pas seulement à l'arbitraire mais méconnaît surtout le droit à un recours effectif tel que garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et par les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

A ce titre, comme l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'Homme dans sa décision *Benghezal contre France*, les frais de procédure mis à la charge de la partie perdante à l'issue d'un procès peuvent emporter un effet dissuasif et limiter l'accès des citoyens au juge :

*« 43. De manière générale, l'obligation faite aux justiciables de payer aux juridictions civiles des frais afférents aux demandes dont elles ont à connaître ne saurait passer pour une restriction au droit d'accès à un tribunal incompatible en soi avec l'article 6 § 1 de la Convention. Toutefois, le montant des frais, apprécié à la lumière des circonstances particulières d'une affaire donnée, est un facteur à prendre en compte pour déterminer si l'intéressé a bénéficié de son droit d'accès (Brualla Gómez de la Torre c. Espagne, 19 décembre 1997, § 33, Recueil 1997-VIII, Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni, 13 juillet 1995, §§ 61 et suivants, série A no 316-B, et Stankov c. Bulgarie, no 68490/01, § 52, 12 juillet 2007). Tel est notamment le cas lorsque le paiement des frais exigibles n'a pas constitué une condition préalable à l'examen de l'action exercée par l'intéressé, mais que le montant de ces frais a été déterminé à l'issue de la procédure, après que les juridictions ont définitivement statué sur les demandes des parties. La Cour a déjà jugé que le fait d'imposer aux justiciables une charge financière considérable à l'issue d'une procédure peut avoir pour effet de limiter leur droit d'accès à un tribunal (Stankov, précité, § 54, Klauz c. Croatie, no 28963/10, § 77, 18 juillet 2013, Cindrić et Bešlić c. Croatie, no 72152/13, §§*

118 et suivants, 6 septembre 2016, et Čolić c. Croatie, no 49083/18, § 53, 18 novembre 2021).

44. *S'agissant en particulier des frais de justice mis à la charge des parties perdantes à l'issue d'un procès, cela peut se révéler de nature à avoir un effet dissuasif pour les autres justiciables dans le cadre de leurs litiges respectifs* (Stankiewicz c. Pologne, no 46917/99, §§ 62 et s., CEDH 2006-VI, Stankov, précité, § 65, Klauz, précité, § 81, Cindrić et Bešlić, précité, §§ 119-123, et Taratukhin c. Russie (déc.), no 74778/14, § 34, 15 septembre 2020). » (CEDH, 5<sup>ème</sup> sect., 24 juin 2022, Benghezal contre France, n°48045/15)

Et si, pour reprendre les termes de Guillaume Odinet, « *la perspective de devoir rembourser les frais exposés par la partie adverse est de nature à dissuader une partie d'exercer un recours* » (conclusions de Guillaume Odinet sous CE, 2<sup>ème</sup>/7<sup>ème</sup> CHR, 28 décembre 2018, M. A..., n°422695), cette crainte est nécessairement renforcée lorsque les décisions relatives à la condamnation aux frais irrépétibles, plutôt que d'être guidées par une recherche d'équité, relèvent de considérations fortuites et donneraient lieu à des situations aléatoires au vu desquelles les exposants seraient découragés de faire valoir leurs droits sous peine de faire l'objet d'une décision hasardeuse qui leur serait préjudiciable.

Il en résulte que si le juge demeure souverain pour statuer sur les demandes de condamnation aux frais irrépétibles qui lui sont faites, il n'en demeure pas moins que son appréciation doit être guidée par des considérations d'équité sauf à exclure les plus précaires qui, par crainte d'être exposés à des sommes dont ils ne peuvent anticiper le montant et ne pourront assumer le recouvrement, se résigneront à faire valoir leurs droits.

**4.1** Dans le cas présent, la condamnation de madame au versement de la somme de 1.000 euros au centre hospitalier de Mayotte au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative est avant toute chose manifestement inéquitable dès lors qu'elle met à la charge de l'exposante une somme équivalente au quadruple de son salaire mensuel et alors même que, si sa requête a été rejetée par le juge des référés, c'est sur le fondement d'éléments fortuits, postérieurs à l'introduction de son recours et dont elle ne pouvait anticiper la survenue.

Partant, c'est tout d'abord à la faveur d'une erreur d'appréciation



que le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a condamné madame au versement de la somme de 1.000 euros au titre des frais irrépétibles sans tenir compte manifestement, ni de ce que l'équité imposait, ni de la situation économique de l'exposante (première branche).

L'annulation s'impose déjà.

Surtout, au-delà de l'impact financier qu'une telle décision a pu avoir sur madame , sa condamnation aux frais irrépétibles malgré sa situation de grande précarité a suscité une incompréhension telle qu'elle a pour effet de dissuader l'exposante de saisir à nouveau la justice sauf à prendre le risque de mettre sa situation financière encore plus en péril.

Cet effet dissuasif s'étend bien au-delà de madame puisqu'il concerne toutes les personnes en situation de précarité, auxquelles les avocats ou juristes sont désormais amenés à leur dire qu'elles peuvent, même sans être réellement infondées en leurs demandes, être condamnées au terme de la procédure à des frais irrépétibles, et que ces frais peuvent aller jusqu'à la somme de 1 000 euros qui représente pourtant un montant considérablement élevé pour ces personnes et plus encore à Mayotte.

Ce faisant, l'ordonnance du 19 mai 2023 encourt également l'annulation pour avoir été prise en violation du droit à un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (deuxième branche).

L'annulation s'impose encore.

Enfin, en dissuadant de la sorte madame de saisir à nouveau le juge alors même que son intervention peut être rendue nécessaire compte tenu des difficultés d'accès persistantes aux établissements de santé et que l'état de santé de l'exposante nécessite qu'elle s'y rende, l'ordonnance attaquée empêche cette dernière de bénéficier des soins qui lui sont pourtant vitaux.

Ce faisant, c'est également à la faveur d'une erreur de droit prise de la violation de l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales que le juge des référés du

tribunal administratif de Mayotte a mis à la charge de madame la somme de 1.000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

L'annulation s'impose à tous les égards.

### III- SUR LES FRAIS IRREPETIBLES

1. Eu égard aux frais qu'elle a dû à nouveau engager pour assurer la défense de ses intérêts, madame Hortence est recevable et fondée à solliciter la condamnation du centre hospitalier de Mayotte à verser à la SCP SEVAUX MATHONNET la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

\* \* \*

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, madame Hortence conclut qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** l'ordonnance attaquée ;
- **FAIRE DROIT** aux conclusions en annulation de la requête ;
- **METTRE À LA CHARGE** du centre hospitalier de Mayotte le versement à la SCP SEVAUX MATHONNET de la somme de 3.000 euros sur le fondement des articles L.761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

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

**Productions :**

- 1) Ordonnance 19 mai 2023
- 2) Attestation de naissance de madame
- 3) Passeport de madame
- 4) Certificat médical du 7 avril 2023
- 5) Certificat médical du 16 mai 2023 du docteur NAWI
- 6) Autorisation provisoire de séjour valable du 4 novembre 2022 au 3 mai 2023
- 7) Autorisation provisoire de séjour valable jusqu'au 25 juillet 2023
- 8) Succession de contrats à durée déterminée depuis le mois d'octobre 2022 (avec la société d'interim Tifaki Hazi)
- 9) Relevé de compte au 28 février 2023
- 10) Certificat médical du 16 mai 2023 (EVASAN)
- 11) Signalement effectué par la docteure Cassandre Pasqualini le 5 mai 2023
- 12) Signalement effectué par la docteure Cassandre Pasqualini le 9 mai 2023
- 13) Signalement effectué par la docteure Alice Miquel le 10 mai 2023
- 14) Signalement effectué par le docteur Etienne Thomas le 5 mai 2023
- 15) Signalement effectué le 10 mai 2023 par madame Sophie Cohades de l'association Médecins du Monde
- 16) Courriel adressé au préfet de Mayotte le 4 mai 2023 par l'association Médecins du Monde
- 17) Courrier adressé au ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer chargé des Outre-mer par le directeur des opérations France de l'association Médecins du monde
- 18) Attestation établie par madame Pauline Le Liard
- 19) Courriel du directeur du centre hospitalier de Mayotte
- 20) Tweet de l'association Médecins du Monde du 16 mai 2023
- 21) Courriel adressé au directeur de l'Agence régionale de santé le 26 mai 2023 par l'association Médecins du Monde