

CONSEIL D'ETAT
Juge des référés libertés

MEMOIRE EN INTERVENTION VOLONTAIRE

EN SOUTIEN DE L'APPEL
ENREGISTRE SOUS LE NUMERO 474766

POUR : **La LIGUE DES DROITS DE L'HOMME**, association régie par la loi 1901, enregistrée sous le n° 151.672, dont le siège social est situé 138 rue Marcadet, 75018 Paris, représenté par son président en exercice, M. Patrick Baudouin, domicilié en cette qualité audit siège,

L'association Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers (ADDE), association régie par la loi 1901, domicilié à la maison du barreau, 2-4 rue de Harley, 75001 Paris, représentée par ses co- présidents, Maître Patrick BERDUGO, avocat du barreau de Paris, Maître Emmanuelle NEAUDAU, avocate du barreau de Nantes, Maître Morade ZOUINE, avocat du barreau de Lyon

La CIMADE, service œcuménique d'entraide, dont le siège est établi au 91 rue Oberkampf - 75011 Paris, représentée par son président en exercice, Henry MASSON, domicilié en cette qualité audit siège,

Le Gisti, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi 3 villa Marcès 75011 Paris, représentée par ses co-présidents, Maître Vanina ROCHICCIOLI, Avocate au Barreau de Paris et Christophe DAADOUC

Agissants en qualité d'intervenantes volontaires

Ayant pour conseils : **Jean-Marie BIJU-DUVAL**
Avocat au barreau de Paris
6 villa Saint Jacques
75 014 Paris

Marjane GHAEM
Avocate barreau d'Avignon
26 route de Montfavet
84000 Avignon

Camille MAGDELAINE
Avocate au barreau de Paris
38 rue René Boulanger
75 010 Paris

A L'APPUI de la requête en appel présentée par

Mme Hortence M. M.

Née le 5 septembre 1976 à Muanda (Congo)

De nationalité congolaise

Ayant pour conseil : Maître Paul MATHONNET

Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation

CONTRE : **M. le directeur du centre hospitalier de Mayotte**

M. le préfet de Mayotte

PLAISE AU JUGE DES RÉFÉRÉS

Par le présent mémoire, les associations intervenantes entendent s'associer aux écritures de l'appelante.

DISCUSSION

A - Sur la recevabilité de l'intervention volontaire des quatre associations

Dans cette affaire, l'intérêt à intervenir des associations a été admis par le juge de première instance. Conformément à une jurisprudence désormais bien établie, le juge des référés du Conseil d'Etat ne pourra que confirmer la recevabilité de ces interventions.

Ainsi, « (...) Est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige ; qu'une telle intervention, qui présente un caractère accessoire, n'a toutefois pas pour effet de donner à son auteur la qualité de partie à l'instance et ne saurait, de ce fait, lui conférer un droit d'accès aux pièces de la procédure ; qu'en outre, en vertu d'une règle générale de procédure dont s'inspire l'article R. 632-1 du code de justice administrative, le jugement de l'affaire principale ne peut être retardé par une intervention ; qu'en l'espèce, la Cimade et l'association " Les amis du bus des femmes ", justifient, par leur objet statutaire et leur action, d'un intérêt de nature à les rendre recevable à intervenir devant le juge de l'asile ; que leurs interventions doivent, par suite, être admises ».

CE, section, 25 juillet 2013, OFPRA c/ Mme Edosa Felix, n°350661, publié au recueil CE, Assemblée, 13 novembre 2013, Cimade, n°349735

Indépendamment de son champ géographique d'action, la reconnaissance de l'intérêt à agir d'une association contre une décision de portée locale est essentiellement conditionnée par l'existence d'une corrélation suffisamment directe entre la décision contestée et l'objet de cette association. Il en est ainsi des associations nationales ayant pour objet statutaire la défense des droits et libertés.

Par deux arrêts en date du 4 novembre 2015 et du 7 février 2017, le Conseil d'Etat est venu définir les contours de la notion d'intérêt donnant qualité à agir à une association

CE, 5ème / 4ème SSR, 04 novembre 2015, 375178, Publié au recueil Lebon CE, 7 février 2017, n° 395972, n°392758

Ainsi, saisi d'un recours formé contre une décision locale par une association ayant un ressort national, le juge administratif doit rechercher si la décision attaquée soulève des questions, notamment dans le domaine des libertés publiques, qui par leur nature et leur objet excèdent les seules circonstances locales.

Dans la première affaire, la cour administrative d'appel de Douai avait jugé qu'eu égard à l'objet social de la Ligue des droits de l'homme et à son champ d'action national, cette association ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre un arrêté municipal pris par le maire d'une commune située au nord de la banlieue lilloise. Le Conseil d'Etat considère qu'« en portant cette appréciation, alors que la mesure de police édictée par l'arrêté attaqué était de nature à affecter de façon spécifique des personnes d'origine étrangère présentes sur le territoire de la commune et présentait, dans la mesure notamment où elle répondait à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une

portée excédant son seul objet local, la cour administrative d'appel de Douai a inexactement qualifié les faits de l'espèce ».

CE, 5ème / 4ème SSR, 04 novembre 2015, 375178, Publié au recueil Lebon

Suivant ce même raisonnement, par un arrêt en date du 7 février 2017, le Conseil d'État cassait l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux pour erreur de droit : « 3. *Considérant [...] qu'en se fondant, pour dénier aux associations un intérêt leur donnant qualité pour agir, sur la généralité de l'objet social et le champ d'action national de chacune d'elles et sur la circonstance que les arrêtés attaqués ne produisaient des effets de droit que sur la portion de la route nationale n° 2 qu'ils visaient, sans rechercher si ces arrêtés soulevaient des questions qui, par leur nature et leur objet, excédaient les seules circonstances locales, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit qui justifie, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, l'annulation de son arrêt ; [...]* 5. *Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 3, les arrêtés litigieux maintiennent une restriction durable à la libre circulation de l'ensemble des personnes empruntant un axe routier majeur d'un territoire très vaste et sont, de ce fait, susceptibles d'avoir, à l'échelle de l'ensemble de ce territoire, un effet sur les personnes que les associations requérantes ont vocation à défendre, notamment en ce qu'ils sont susceptibles de compliquer l'accès de ces personnes aux soins disponibles dans l'agglomération desservie par cet axe ; qu'ils soulèvent ainsi des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales ; qu'il s'en suit qu'alors même qu'elles présentent un objet social large et un champ d'action national, les associations requérantes justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre ces arrêtés ».*

CE, 7 février 2017, n° 395972, n°392758

L'intérêt à agir de ces associations a déjà été admis dans plusieurs affaires « très locales » :

S'agissant d'une demande au juge des référés visant à interdire la marche prévue le dimanche 5 juin 2016 à 7h00 dans le village de Kani Keli en raison des risques sérieux de troubles à l'ordre public et de son caractère ouvertement xénophobe et attentatoire aux valeurs et principes républicains ainsi qu'à la dignité de la personne humaine.

Par une ordonnance en date du 4 juin 2016, le juge des référés avait admis l'intérêt à agir du GISTI, de la Cimade et du Secours Catholique considérant « *que les associations requérantes, qui œuvrent pour la défense des étrangers et des droits de l'homme, et qui exercent des missions sur place à Mayotte, ont intérêt au regard de leurs statuts à agir en référé pour que soit ordonnée toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale »*

TA Mayotte, référé, 4 juin 2016, n°1600641

S'agissant d'un recours formé afin d'obtenir le relogement de deux cent cinquante personnes installées « place de la République » à Mamoudzou à la suite de leur expulsion illégale orchestrée par des collectifs anti-immigration.

TA Mayotte, référé, 23 juin 2016, n°1600524

S'agissant d'un recours formé contre les décisions du préfet de Mayotte portant création de zones d'attente ad hoc

TA Mayotte, référé, 4 avril 2018, n°1800537

Conseil d'Etat, Juge des référés, 13/04/2018, 419565, Inédit au recueil Lebon

S'agissant d'un recours formé contre la décision du préfet de Mayotte du 16 février 2021 portant refus d'enregistrement de toutes les demandes de titre de séjour déposées par des personnes dépourvues d'un document d'identité avec photographie.

TA Mayotte, référé, 19 juillet 2021, 2102247.

S'agissant de recours formés contre des décisions implicite du recteur de Mayotte portant refus de scolarisation d'enfants âgés de 3 à 5 ans

TA Mayotte, référé, 28 octobre 2021, dossiers n°2104124, 2104125, 2104126, 2104127, 2104128, 2104129, 2104130, 2104131, 2104132, 2104133, 2104133.

S'agissant des conditions de rétention des étrangers à Mayotte

TA Mayotte, référé, 29 avril 2023 n°2302123

Dans toutes ces affaires, le champ d'action national des associations intervenantes n'a pas été regardé comme faisant obstacle à la reconnaissance de leur intérêt à agir contre une décision locale affectant les droits et libertés des personnes vulnérables,

L'action de blocage organisée par des collectifs anti-immigrations rendant impossible l'accès aux centres de soins dépassent soulève des questions, notamment dans le domaine des libertés publiques, qui par leur nature et leur objet excèdent les seules circonstances locales.

Ce blocage affecte de façon spécifique la situation des personnes d'origine étrangère, en situation régulière ou non, dont la vie même est mise en danger par cette action illégale qui porte atteinte au droit à la vie et constitue un traitement inhumain et dégradant, au sens des articles 2 et 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'inaction des pouvoirs publics face à ces violations graves et répétées ont permis que la situation s'installe dans la durée ce qui a porté nécessairement atteinte au droit de Mme M. M. de bénéficier des soins indispensables à son état de santé.

Dans l'impossibilité d'accéder aux soins, Mme M.M. a été entraîné de rompre son traitement, faute de pouvoir renouveler son ordonnance.

Rappelons qu'une interruption de soins peut engendrer des conséquences d'une exceptionnelle gravité, pouvant aller jusqu'à une atteinte au droit à la vie et à la sûreté des personnes concernées. Des conséquences similaires peuvent également être constatées pour des situations d'urgence non traitées en raison du blocage.

Dans ce contexte, la décision du juge des référés du tribunal administratif de Mayotte qui condamne Mme M. M. à verser au CHM une somme de 1.000 euros au titre des frais irrépétibles est illégale et particulièrement injuste.

En premier lieu, à la date où le juge de première instance est saisi, il ne fait aucun doute que l'action engagée avait pour seul but de faire lever les obstacles qui l'empêchaient d'avoir accès aux soins et ainsi honorer son rendez-vous du 19 mai à 10h00. Le préfet de Mayotte, qui ne conteste pas la réalité des blocages, verse au soutien du mémoire produit en première instance une note de la direction générale dh CHM du 17 mai 2023, soit postérieure à la saisine de la juridiction.

Par un courrier en date du 12 mai 2023, le directeur des opérations France de l'association Médecins du Monde, interpellait le ministre délégué à l'outre-mer en ces termes :

*« 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. » (production n°15 versée au soutien de la requête en appel).

D'après l'association Médecins du Monde, la seule consigne reçue par les soignants de la direction du CHM étant de rester discret et ne pas communiquer...

Au vu des éléments produits, l'on ne saurait remettre en cause le bien-fondé de l'action engagée par Mme M. M.

D'autre part, le montant de la condamnation, injuste en équité, est disproportionnée eu égard aux capacités financières de l'appelante. Cette condamnation constitue aux yeux des associations intervenantes un obstacle à l'exercice effectif des recours mis à dispositions des justiciables pour garantir le respect de leurs libertés fondamentales et constitue ainsi une violation de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en conjonction avec l'article 2 de la même convention.

Il s'agit donc d'un contentieux de principe qui caractérise l'intérêt à agir des associations intervenantes en raison de la recherche de la garantie de la protection des buts qu'elles se sont assignées.

S'agissant de l'intérêt à intervenir de l'association pour la défense et le respect des droits des étrangers (ADDE)

Il ressort de l'article 2 des statuts de l'ADDE : « 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 en vue de la défense d'intérêts particuliers ou collectifs dans le cadre de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.

Enfin, les statuts de l'association permettent à leurs co-présidents d'ester en justice sans délibération expresse du bureau (cf. article 13 des statuts).

Au vu des faits et du contexte, il est évident que les risques graves et imminents que courent les personnes à qui on empêche l'accès au service public de la santé, entre évidemment dans le

cadre de ces statuts. L'ADDE a donc intérêt à intervenir devant le juge de céans, afin de soutenir l'action d'une victime du blocage des centres de soins à Mayotte.

S'agissant de l'intérêt à intervenir de la Cimade

Aux termes de l'article 1^{er} des statuts de La Cimade : « *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.* »

Le président en exercice, M. MASSON Henry, a été autorisé à ester en justice par décision du bureau de La Cimade et ce conformément aux statuts de l'association.

Aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative, l'intervention doit émaner d'une personne qui n'est pas appelée dans la cause et qui justifie d'un « intérêt à intervenir » (CE, 18 mai 1923, Stédes Ateliers de France, p. 425). En matière d'excès de pouvoir, peuvent ainsi intervenir toutes les personnes qui ont intérêt au maintien ou à l'annulation de la décision attaquée (CE, sect, 29 février 1952, Chambre syndicale des détaillants en articles de sport et camping de France, p. 143). En tant qu'association œuvrant à la reconnaissance et le respect des droits des personnes étrangères, dont le droit fondamental à la santé, La Cimade est recevable à intervenir dans la présente instance au soutien de Mme MM.

La Cimade a un intérêt incontestable à intervenir dans le présent dossier dès lors que la situation de la requérante, dont l'accès aux soins n'est pas garanti du fait du blocage sans précédent de l'entrée à l'hôpital et des dispensaires de soins sur l'ensemble du département par des « collectifs de citoyens », ne reflète pas un cas isolé. Lors des permanences juridiques d'accompagnement, de nombreux témoignages font état du tri opéré à l'entrée des centres de soins en fonction du seul critère de nationalité. Par suite, l'intervention volontaire de La Cimade est recevable.

S'agissant de l'intérêt à intervenir du « Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s » (GISTI)

L'article 1er des statuts de l'association prévoit notamment que son objet est : « - 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 ; - de promouvoir la liberté de circulation. »

L'intérêt à agir du GISTI est régulièrement admis par les juridictions tant administratives que civiles, et tant pour contester la légalité d'actes réglementaires touchant à la situation des personnes étrangères que pour intervenir au soutien d'actions engagées par ces mêmes personnes pour faire valoir leurs droits.

Enfin, les statuts de l'association permettent aux co-présidents d'ester en justice sans délibération expresse du bureau (cf. article 11 des statuts).

S'agissant de l'intérêt à intervenir de la Ligue des droits de l'Homme (LDH)

L'article 1er des statuts de la Ligue des droits de l'Homme (*pièce n°1*), précise : « *Il est constitué une association française destinée à défendre les principes énoncés dans la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, le Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels. Elle œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile, de droit civil, politique, économique, social et culturel (...)* »

L'article 3 précise : « *La Ligue des droits de l'Homme intervient à chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. Ses moyens d'actions sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction, notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de la part des agents de l'Etat. Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteintes aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes* ».

L'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme a fréquemment été reconnu devant le Conseil d'Etat depuis sa création (v. not. CE, 23 mai 2012, n°352.534), même concernant des décisions de nature locale (encore très récemment CE, 4 novembre 2015, n°375.178).

Il en est de même concernant son intérêt à intervenir (CE, 13 septembre 2015, n°392.461).

Le Président de la Ligue des droits de l'Homme, ayant seul qualité à ester en justice au nom de la Ligue, en vertu de l'article 12 des statuts, a octroyé un mandat à Maître Marjane Ghaem aux fins de le représenter à la présente instance.

La présente intervention volontaire est donc recevable.

B – Sur le fond

Les intervenantes entendent soutenir l'ensemble des demandes présentées par la requérante devant le juge des référés du Conseil d'Etat auxquelles elles se réfère expressément et notamment s'agissant de la 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.**

Les frais de justice mis à la charge de Mme M. M. ont eu effet dissuasif pour **d'autres justiciables désireux d'engager une procédure afin de permettre l'accès aux centres de soin. La perspective pour les associations intervenantes de voir condamner d'autres usagers au remboursement des frais engagés par un établissement public tel que le CHM les dissuade d'exercer un recours.**

PAR CES MOTIFS

Les associations intervenantes demandent qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'Etat de bien vouloir

- DECLARER les interventions volontaire de l'ADDE, la Cimade, le Gisti et la Ligue des droits de l'Homme régulières, recevables et bien fondées.

- FAIRE DROIT à l'ensemble des demandes formulées par l'appelante au soutien desquelles les associations interviennent volontairement ;



Fait à Paris
le 11 juin 2023

Productions jointes :

1. Statuts de l'ADDE
2. Statuts de La Cimade
3. Délibération du bureau de La Cimade
4. Statuts du GISTI
5. Statuts de la LDH
6. Mandat du président de la LDH