

25-044446

Paris, le 18 décembre 2025

Décision du Défenseur des droits n° 2025-231

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment son article 8 ;

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

Saisie par Monsieur Ilyasse IBRAHIM CHARIF d'une réclamation relative à l'exécution d'une mesure d'éloignement prise à son encontre par la préfecture de Mayotte au motif qu'il représenterait une menace pour l'ordre public ;

Décide, conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, de présenter les observations suivantes devant le juge des référés du Conseil d'État, concernant, d'une part, les risques d'atteintes aux droits qui résultent des conditions d'édiction des mesures d'éloignement à Mayotte, renforcés depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024, d'autre part, le cadre d'appréciation de la menace à l'ordre public susceptible de fonder l'édiction d'une mesure d'éloignement à l'encontre d'un étranger éligible à la délivrance d'un titre de séjour de plein droit et, enfin, les garanties qui se rattachent à l'injonction d'organiser le retour sur le territoire en cas d'exécution d'une mesure d'éloignement illégale.


Claire HÉDON

**Observations devant le juge des référés du Conseil d'État en application de
l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au
Défenseur des droits**

1. La Défenseure des droits a été saisie par Monsieur Ilyasse IBRAHIM CHARIF, ressortissant comorien, d'une réclamation relative à la mesure d'éloignement prise à son encontre par la préfecture de Mayotte au motif qu'il représenterait une menace pour l'ordre public.

I. FAITS ET PROCÉDURE

A. Faits

2. Monsieur IBRAHIM CHARIF est né le 12 août 2005 à Sada (Mayotte) et y a toujours résidé depuis sa naissance.
3. Il y a suivi sa scolarité jusqu'à l'obtention de son baccalauréat en 2024.
4. Depuis 2023, il est suivi par l'association Apprentis d'Auteuil Mayotte, dans le cadre d'un programme de prévention et d'insertion.
5. Ses parents, ainsi que sa sœur née à Mayotte et de nationalité française, résident en France.
6. Le 10 septembre 2025, Monsieur IBRAHIM CHARIF a déposé, via l'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), une demande de titre de séjour de plein droit sur le fondement de l'article L.423-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), en qualité de jeune né en France (n° de la demande : 9761202509101190549).
7. Le 22 novembre 2025, alors que sa demande de titre de séjour demeurait pendante et à la suite d'un contrôle d'identité, Monsieur IBRAHIM CHARIF a été interpellé en possession d'un couteau de 30 centimètres et placé en garde à vue pour des faits de port sans motif légitime d'arme blanche ou incapacitante de catégorie D, délit prévu et réprimé par les articles L.317-8 et L.317-12 du code de la sécurité intérieure.
8. Lors de son audition, il a reconnu les faits et expliqué que le couteau était destiné à couper des branches de manioc.
9. À l'issue de cette garde à vue, le 23 novembre 2025, le procureur de la République a décidé de classer sans suite la procédure, pour autres poursuites ou sanctions de nature non pénales (motif 61).
10. Le même jour, la préfecture de Mayotte a pris à l'encontre de l'intéressé une obligation de quitter le territoire français (OQTF) sans délai assortie d'une interdiction de retour sur le territoire (IRTF) d'une durée d'un an, et a placé l'intéressé en rétention en vue de l'exécution de cette mesure.

11. Le 24 novembre 2025, Monsieur IBRAHIM CHARIF a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte, sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative, d'une demande visant à suspendre l'exécution de l'arrêté préfectoral.
12. Par une ordonnance du 27 novembre 2025, le juge des référés a rejeté sa requête, considérant qu'au regard de la procédure pénale communiquée, Monsieur IBRAHIM CHARIF constituait, par son comportement, une menace à l'ordre public et qu'en prononçant à son encontre une OQTF, la préfecture n'avait pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à son droit de mener une vie privée et familiale.
13. Le 28 novembre 2025, l'intéressé a été éloigné vers les Comores.
14. Le 12 décembre 2025, Monsieur IBRAHIM CHARIF a interjeté appel de cette décision devant le Conseil d'État.

B. Procédure devant le Défenseur des droits

15. Lors du placement en rétention de Monsieur IBRAHIM CHARIF, les services du Défenseur des droits sont intervenus auprès du préfet de Mayotte par courriel du 24 novembre 2025, dans le cadre d'une médiation au titre de l'article 26 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, pour lui proposer de réexaminer la situation de l'intéressé en vue de vérifier l'existence d'un droit au séjour sur le fondement de l'article L.423-13 du CESEDA et s'il y avait lieu de procéder en conséquence à l'abrogation de la mesure d'éloignement prise à son encontre.
16. La préfecture de Mayotte n'a pas répondu à cette proposition de médiation.

II. ANALYSE

17. Par les présentes observations, la Défenseure des droits souhaite apporter un éclairage et appeler l'attention de la juridiction sur les difficultés que soulèvent les conditions dans lesquelles les mesures d'éloignement sont édictées à Mayotte, en particulier dans le contexte de la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.
20. Dans un rapport publié en 2020, le Défenseur des droits soulignait en effet que l'intensification des dispositifs de lutte contre l'immigration irrégulière à Mayotte favorisait l'édiction de mesures d'éloignement en masse et sans réel examen individuel des situations, avec un risque assumé d'édiction de mesures illégales, et au détriment des droits fondamentaux des étrangers¹.
21. La Défenseure des droits souhaite inscrire la situation du réclamant dans ce contexte persistant, en soulignant que l'absence de réel examen individuel des

¹ Défenseur des droits, rapport Etablir Mayotte dans ses droits, 2020, pp. 42 à 45.

situations à Mayotte est un vecteur de fragilisation notable du droit au respect de la vie privée et familiale (A).

22. Par ailleurs, depuis la loi du 26 janvier 2024, ce contexte se double d'un renforcement des possibilités d'éloignement, notamment des personnes représentant une menace à l'ordre public, ce qui accentue d'autant les risques d'éloignement contraires aux droits fondamentaux.
23. A cet égard, la Défenseure des droits souhaite mettre en avant certaines lignes dégagées par la jurisprudence administrative dans le cadre du contrôle normal exercé sur l'appréciation de la menace à l'ordre public et rappeler l'importance, en tout état de cause, de la mise en balance des considérations d'ordre public avec le droit au respect de la vie privée et familiale avant toute édicition de mesure d'éloignement (B).
24. Elle entend également souligner les enjeux qui s'attachent au prononcé d'une injonction à organiser le retour de la personne en cas d'éloignement manifestement illégal (C).
25. Compte tenu des délais inhérents à la procédure de référé, ces observations sont formulées sans qu'une instruction contradictoire n'ait été préalablement conduite auprès de l'autorité en cause. Les mentions qui peuvent y être faites des éléments factuels de l'espèce ne reposent donc que sur les informations et pièces transmises par les auteurs de la saisine, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

A. Sur la fragilisation du droit au respect de la vie privée et familiale induite par l'absence d'examen individuel des situations à Mayotte

22. Aux termes de l'article L.613-1 du CESEDA introduit par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration :

« La décision portant obligation de quitter le territoire français est motivée. Elle est édictée après vérification du droit au séjour, en tenant notamment compte de la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France et des considérations humanitaires pouvant justifier un tel droit ».
24. Ces dispositions font suite à la suppression des protections légales contre l'éloignement, sauf en ce qui concerne l'étranger mineur, opérée par la nouvelle loi².
25. Dans deux avis relatifs au projet de loi à l'origine de cette réforme, la Défenseure des droits a souligné que la levée des verrous juridiques posés par ces protections à l'égard de ressortissants étrangers justifiant de fortes attaches en France entérinait le passage d'un système de protections générales et objectives à un

² Article L.611-3 du CESEDA.

système entièrement remis à l'appréciation au cas par cas des situations individuelles par l'administration, avec un risque accru d'arbitraire et d'atteintes aux droits fondamentaux³.

26. Par une décision du 27 octobre 2024, la cour administrative d'appel de Paris est venue préciser, à propos des dispositions susvisées, que :

« Il ressort des travaux parlementaires (...) que le législateur a notamment entendu codifier le principe selon lequel un étranger devant se voir attribuer de plein droit un titre de séjour ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Il a ainsi entendu imposer au préfet, avant l'édition d'une obligation de quitter le territoire français, de vérifier plus largement le droit au séjour de l'étranger au regard des informations en sa possession résultant en particulier de l'audition de l'intéressé, compte tenu notamment de la durée de sa présence sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France et des considérations humanitaires pouvant justifier un droit au séjour, une telle vérification constituant ainsi une garantie pour l'étranger »⁴.

27. Ce principe selon lequel un étranger devant se voir attribuer de plein droit un titre de séjour ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement résulte de la jurisprudence du Conseil d'État dite « Diaby »⁵, confirmée en matière d'OQTF en 2007⁶.
28. L'obligation, pour l'autorité préfectorale, de vérifier le droit au séjour de l'étranger avant l'édition d'une mesure d'éloignement constitue donc une garantie pour l'intéressé, qui s'impose à l'administration.
29. C'est également ce qui ressort de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, laquelle considère qu'en vertu de la directive « retour », l'autorité compétente doit, lorsqu'elle envisage d'adopter une décision d'éloignement, tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale et de l'état de santé de l'intéressé et l'entendre à ce sujet⁷. La Cour tire de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne le principe général du droit d'être entendu avant l'édition de toute décision défavorable⁸.
30. Le Conseil d'État a repris cette position, en précisant que : « *le droit d'être entendu préalablement à l'adoption d'une décision de retour implique que l'autorité administrative mette le ressortissant étranger en situation irrégulière à même de*

³ DDD, avis n°23-02 du 23 fév. 2023 et n°23-07 du 24 nov. 2023.

⁴ CAA Paris, 17 oct. 2024, n°24PA01980.

⁵ CE, 23 juin 2000, n°213584 et 28 juill. 2000, n°215874.

⁶ CE, 28 nov. 2007, n°307036.

⁷ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, 16 déc. 2008 (art. 5) ; CJUE, 17 déc. 2020, *Commission c/ Hongrie*, C-808/18, §250.

⁸ CJUE, 22 nov. 2012, C-277/11, *M. M. c/ Minister for Justice, Equality and Law Reform of Ireland*, §49 ; 5 nov. 2014, C-166/13, *Mukarubega* ; 11 déc. 2014, C-249/13, *Boudjlida*.

présenter, de manière utile et effective, son point de vue sur l'irrégularité du séjour et les motifs qui seraient susceptibles de justifier que l'autorité s'abstienne de prendre à son égard une décision de retour »⁹.

31. Or, le Défenseur des droits observe qu'à Mayotte, l'édiction en masse de mesures d'éloignement s'effectue au détriment de l'examen individuel des situations et donc des garanties précitées.
32. Le traitement expéditif des situations donne ainsi lieu à des mesures d'éloignement sommaires et stéréotypées ne satisfaisant pas à l'obligation de motivation¹⁰, sans considération de la situation personnelle des intéressés, notamment de leur vie privée et familiale, y compris lorsqu'ils justifient, comme en l'espèce, avoir déposé une demande d'admission au séjour¹¹.
33. En l'occurrence, la décision portant OQTF prise à l'encontre de Monsieur IBRAHIM CHARIF fait référence à l'absence d'entrée régulière de l'intéressé à Mayotte, alors qu'il y est né, et à l'absence de demande de titre de séjour alors que, lors de son audition par les services de police, il avait indiqué avoir déposé une demande d'admission au séjour et être dans l'attente d'une réponse de la préfecture¹².
34. Dès lors, il semble que la mesure d'éloignement en litige ait été édictée sans réelle vérification du droit au séjour de l'intéressé, notamment sur le fondement de l'article L.423-13 du CESEDA dont il entendait se prévaloir dans le cadre de sa demande de titre de séjour, et donc sans vérification de l'existence d'une protection contre l'éloignement au titre de la jurisprudence dite « Diaby ».
35. À cet égard, il y a lieu de souligner que, conformément aux dispositions de l'article L.432-13 1° du CESEDA, l'autorité préfectorale doit, lorsqu'elle envisage de refuser la délivrance de la carte de séjour temporaire prévue par l'article L.423-13, saisir pour avis la commission du titre de séjour, ce qui n'a pas pu être le cas en l'espèce, faute d'examen individuel de la situation de l'intéressé.
36. Il en résulte un risque renforcé d'atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, cela d'autant plus que l'avis de la commission peut être pris en compte pour apprécier l'existence d'une menace à l'ordre public¹³.

⁹ CE, 5 juin 2015, n°375423.

¹⁰ Voir en ce sens, CE, 24 juillet 1981, n°31488 ; CAA Versailles, 31 déc. 2015, n°15VE02433 ; TA Paris, 21 janv. 2025, n°2400320, 2329205, 2400413.

¹¹ Voir également Contrôleur général des lieux de privation de liberté, rapport de visite du 6 au 13 oct. 2023, p.4 et 29, recommandation n°7.

¹² Cf. procès-verbal d'audition, visé par l'autorité préfectorale dans sa décision portant OQTF.

¹³ Voir notamment CAA Paris, 9 déc. 2021, n°21PA02817 et CAA Paris, 21 nov. 2025, n°25PA03054, concernant un avis favorable à la délivrance d'un titre de séjour soulignant la parfaite intégration de l'intéressé et excluant tout risque de menace à l'ordre public ; CAA Nantes, 15 sept. 2025, n°25NT00524 concernant un avis défavorable retenant l'existence d'une menace.

B. Sur l'appréciation de la menace à l'ordre public et le nécessaire contrôle de proportionnalité à exercer dans ce cadre

35. À la différence des protections légales contre l'OQTF supprimées par le législateur en 2024, la jurisprudence « Diaby » s'applique sous réserve d'ordre public, c'est-à-dire que l'étranger qui représente une menace à l'ordre public peut faire l'objet d'une OQTF quand bien même il serait éligible à la délivrance d'un titre de séjour de plein droit.
36. En effet, l'objectif de sauvegarde de l'ordre public, de valeur constitutionnelle, figure au rang de ceux permettant une ingérence des autorités publiques dans l'exercice de certains droits fondamentaux, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale tel que garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH).
37. Les contours de la notion de menace à l'ordre public susceptible de faire échec à la délivrance d'un titre de séjour de plein droit ont été définis par une circulaire du 8 février 1994 qui précise que cette menace s'apprécie « *au regard de l'ensemble des éléments de fait et de droit caractérisant le comportement personnel de l'étranger en cause. Il n'est donc ni nécessaire, ni suffisant que l'étranger ait fait l'objet de condamnations pénales. L'existence de celles-ci constitue cependant un élément d'appréciation au même titre que d'autres éléments tels que la nature, l'ancienneté ou la gravité de faits reprochés à la personne ou encore son comportement habituel* »¹⁴.
38. Depuis 2017, les préfetures sont incitées à une interprétation extensive de la notion de menace pour l'ordre public qui « *ne se fonde pas exclusivement sur les troubles à l'ordre public déjà constatés, comme le ferait une sanction, mais constitue une mesure préventive, fondée sur la menace pour l'ordre public, c'est-à-dire sur une évaluation de la dangerosité de l'intéressé dans l'avenir. Cette appréciation prend naturellement en considération des faits déjà commis par le passé mais demeure, en droit, indépendante des condamnations pénales prises à l'encontre de l'intéressé* »¹⁵.
39. Ces orientations ont été rappelées dans le cadre de l'entrée en vigueur de la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024¹⁶.
40. Le Conseil d'État a précisé que l'appréciation portée par l'administration sur l'existence d'une menace à l'ordre public devait faire l'objet d'un contrôle normal

¹⁴ Circulaire du 8 février 1994, NOR : INTD9400050C.

¹⁵ Instruction du 16 octobre 2017, NOR : INTK1701890J.

¹⁶ Instruction du 5 février 2024, NOR : IOMV2402713J.

par le juge administratif, auquel il appartient ainsi de vérifier si les faits invoqués par l'administration sont de nature à justifier légalement sa décision¹⁷.

41. De jurisprudence constante, pour apprécier l'existence d'une menace à l'ordre public, les juridictions administratives prennent en compte l'ancienneté des faits reprochés¹⁸, leur gravité¹⁹, leur réitération²⁰ ainsi que l'évolution du comportement de l'intéressé à travers notamment le suivi régulier d'une scolarité ou l'investissement dans une formation professionnelle²¹.
42. L'existence d'une condamnation pénale ne suffit donc pas à caractériser la réalité de la menace à l'ordre public, laquelle doit être étudiée au regard de l'ensemble des éléments susvisés²².
43. À l'inverse, l'absence de poursuites pénales ou la mise en œuvre d'une mesure alternative aux poursuites pénales ne suffisent pas à conclure à l'absence de menace à l'ordre public. Néanmoins, le juge administratif conclut en général à l'absence de menace lorsque les faits reprochés ne sont ni établis ni qualifiés pénalement²³, ou qu'ils ont donné lieu à une décision de classement sans suite²⁴ ou à un rappel à la loi, remplacé depuis le 1^{er} janvier 2023 par l'avertissement pénal probatoire²⁵.
44. À cet égard, il convient de souligner que les données à caractère personnel concernant une personne mise en cause qui figurent le cas échéant dans le traitement des antécédents judiciaires ne peuvent être consultées par les autorités administratives lorsqu'elles ont fait l'objet d'une décision de non-lieu ou de classement sans suite. En effet, dans ce cas, les données à caractère personnel font en principe l'objet d'une mention, sauf si le procureur de la République ordonne leur effacement²⁶, et la mention a pour effet d'empêcher la consultation

¹⁷ CE, 17 oct. 2003, n°249183 ; CE, 10 oct. 2025, n°493118, affaire dans laquelle le Défenseur des droits a présenté des observations : DDD, déc., n°2024-101 du 2 juillet 2024.

¹⁸ CAA Paris, 16 fév. 2023, n°21PA04034 ; CAA Bordeaux, 2 avril 2013, n°12BX01394 ; CE, 19 janv. 2024, n°471683 ; CAA Paris, 21 nov. 2025, n°25PA03054.

¹⁹ CE, 17 oct. 2003, n°249183 : existence d'une menace concernant trois condamnations pour trafic de stupéfiants et usurpation d'identité ; CE, 5 juin 2013, n°366219 : pour la participation à la préparation du génocide rwandais ; CE, 5 fév. 2014, n°367367 : pour une condamnation pour viol commis en réunion ; CE, 19 janv. 2024, préc. : absence de menace pour une condamnation à 3 mois avec sursis pour vol en réunion.

²⁰ CAA Paris, 21 déc. 2021, n°21PA03650, CAA Bordeaux, 2 avril 2013, préc., CE, 19 janv. 2024, préc., CAA Paris, 21 nov. 2025, préc., concernant le caractère isolé d'une condamnation ; CE, 17 oct. 2003, préc., CAA Paris, 17 juill. 2024, n° 24PA00264, concernant le caractère répété des infractions.

²¹ CAA Paris, 16 fév. 2023, préc. ; TA Paris, 27 sept. 2022, n°2208712 ; CE, 10 oct. 2025, préc. : un rapport de l'aide sociale à l'enfance faisant état d'addictions et d'un comportement agressif n'est pas suffisant.

²² CE, 21 juillet 2021, n°461189.

²³ CAA Paris, 1^{er} avril 1997, n°96PA01348.

²⁴ TA Paris, 22 avril 2022, n°2208713/2 et 27 sept. 2022, préc., concernant des classements sans suite pour des faits de vol avec violence.

²⁵ CE, 10 oct. 2025, préc. concernant deux rappels à la loi pour vol à l'étalage et usage illicite de stupéfiants ; CAA Lyon, 23 fév. 2023, n°22LY01745, concernant un rappel à la loi pour vol à l'étalage.

²⁶ Article 230-8 du code de procédure pénale.

des données dans le cadre des enquêtes administratives, c'est-à-dire par les personnels qui, à l'instar des agents de préfecture, ne disposent que d'un profil administratif, et non judiciaire, de consultation²⁷.

45. Ainsi, dans l'hypothèse où une consultation des données interviendrait malgré ces règles, le juge administratif pourra considérer que la décision administrative est entachée d'illégalité si la consultation a exercé une influence sur son sens ou si elle a privé d'une garantie la personne concernée²⁸.
46. En l'espèce, la mesure d'éloignement prise à l'encontre de Monsieur IBRAHIM CHARIF ne mentionne pas que son comportement constitue une menace à l'ordre public mais se borne à viser le procès-verbal dressé par les services de police dans le cadre de la garde à vue de l'intéressé.
47. Ce n'est que dans le cadre des débats initiés devant le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte que l'existence d'une menace à l'ordre public a été invoquée pour justifier la décision portant OQTF prise à son encontre.
48. Or, si les faits reprochés à Monsieur IBRAHIM CHARIF sont récents, il semble qu'ils ne soient pas de nature à revêtir un caractère de gravité suffisant, au sens de la jurisprudence applicable, pour constituer une menace à l'ordre public.
49. En effet, ils ont fait l'objet d'un classement sans suite de la part du procureur de la République, dans le cadre du principe de l'opportunité des poursuites. À cet égard, il convient de relever que, si le juge de première instance a considéré que cette décision de classement sans suite « *n'est pas de nature à exonérer l'intéressé de sa responsabilité pénale* », aucune poursuite pénale n'a par définition été engagée à son encontre.
50. En outre, selon les informations transmises au Défenseur des droits, Monsieur IBRAHIM CHARIF n'a jamais fait l'objet de condamnation pénale, de sorte que les faits qui lui sont reprochés présentent un caractère isolé.
51. Enfin, il a suivi toute sa scolarité à Mayotte jusqu'à l'obtention de son baccalauréat en 2024 et est suivi, depuis 2023, par l'association Apprentis d'Auteuil dans le cadre d'un programme de prévention et d'insertion pour lequel il produit des attestations faisant état de son sérieux et de son investissement. Il justifie ainsi de son intégration à Mayotte.
52. Quant au contexte sécuritaire propre au département de Mayotte, visé par le juge des référés du tribunal administratif, il ne paraît pas pouvoir être retenu pour identifier l'existence d'une menace à l'ordre public, celle-ci devant être appréciée au regard des éléments de fait et de droit caractérisant le comportement personnel de l'intéressé.

²⁷ Voir en ce sens, conclusions du rapporteur public sous l'avis du CE, 13 nov. 2025, n°504895.

²⁸ CE, avis, 13 nov. 2025, n°504895 ; CE, avis, 17 avril 2023, n°468859.

53. En tout état de cause, l'administration doit, avant de prononcer une OQTF, mettre en balance les considérations d'ordre public avec le droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale.
54. Ainsi, même en présence d'une menace avérée à l'ordre public, les juridictions s'assurent que le refus de séjour ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale en tenant compte, dans ce cadre, de l'ancienneté de la résidence en France de l'intéressé, de l'intensité de ses attaches sur le territoire ainsi que de ses perspectives d'insertion ou de réinsertion s'il a fait l'objet d'une condamnation pénale. Notamment, le fait d'être né en France et d'y avoir toujours vécu ou d'être entré en France dès son plus jeune âge, d'y avoir suivi toute sa scolarité, d'avoir sa famille sur le territoire, notamment ses parents ou frères et sœurs, justifient la protection de la vie privée et familiale de l'intéressé²⁹.
55. À l'inverse, les juridictions écartent en principe l'atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, y compris en cas de solides attaches en France, lorsque les faits reprochés sont particulièrement graves³⁰, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.
56. En revanche, il ressort des éléments produits par l'intéressé et du procès-verbal dressé par les services de police, lesquels ont pris attache téléphonique avec la mère de Monsieur IBRAHIM CHARIF durant de sa garde à vue, que celui-ci est né en France, y a toujours vécu et y a suivi toute sa scolarité, et que ses parents et sa sœur de nationalité française résident également en France.
57. Ainsi, compte tenu d'une part du caractère peu établi de la menace à l'ordre public que Monsieur IBRAHIM CHARIF serait susceptible de représenter ainsi que de l'absence de gravité et du caractère isolé des faits considérés pour l'étayer, et d'autre part, des très fortes attaches de l'intéressé en France, où il a toujours vécu, la mesure d'éloignement notifiée, et *a fortiori* son exécution, apparaissent de nature à porter une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale.

C. Sur l'importance d'assortir la suspension de la mesure illégale d'une injonction à organiser le retour de l'intéressé

56. Dans l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte écarte la suspension des effets de l'arrêté litigieux et rejette la demande

²⁹ Voir en ce sens, CE, 2 avr. 1997, n°158910 ; CE, 21 fév. 1997, n°149392 ; CAA Paris, 9 déc. 2021, préc. ; CAA Lyon, 6 févr. 2007, n°04LY01645 ; CAA Bordeaux, 24 avr. 2007, n°05BX00417 ; TA Marseille, 2 juill. 2025, n°2413695.

³⁰ CE, 5 juin 2013, préc. concernant la participation à la préparation du génocide rwandais ; CE, 5 févr. 2014, préc. concernant une condamnation pour viol commis en réunion ; CAA Douai, 11 juill. 2002, n°00DA01027, concernant une condamnation pour des faits en liaison avec une entreprise terroriste.

de Monsieur IBRAHIM CHARIF tendant à enjoindre au préfet de lui délivrer sans délai une autorisation provisoire de séjour sous astreinte.

57. Depuis cette ordonnance, l'intéressé, qui n'avait jamais quitté Mayotte depuis sa naissance, a été éloigné vers les Comores.
58. C'est donc dans ce contexte nouveau que l'opportunité de suspendre les effets de l'arrêté litigieux va être réexaminée dans le cadre de la présente instance en appel.
59. À cet égard, le juge des référés du Conseil d'État a considéré, dans des décisions récentes, que l'exécution d'une mesure d'éloignement ne rendait pas sans objet la demande faite au juge des référés d'en prononcer la suspension, dès lors que cette dernière peut permettre à l'intéressé de solliciter la délivrance d'un document lui permettant de retourner sur le territoire français, ce qui n'implique pas qu'il soit enjoint au préfet d'assurer aux frais de l'État le retour de l'intéressé³¹.
60. Toutefois, en pratique, la suspension de la décision préfectorale ne garantit pas toujours à l'intéressé la possibilité de revenir sur le territoire par ses propres moyens.
61. En effet, il ressort des informations transmises au Défenseur des droits dans le cadre des réclamations qu'il traite que si la décision de suspension permet à l'intéressé de solliciter un visa, des refus d'enregistrement de ces demandes sont régulièrement opposés.
62. L'interdiction de retour, bien que temporairement suspendue, semble ainsi faire obstacle à la délivrance d'un visa par les autorités consulaires, ce qui encourage les intéressés à revenir à Mayotte par leurs propres moyens alors même que, dans l'hypothèse d'un retour, l'autorité préfectorale a la possibilité, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire de régularisation, de délivrer à la personne concernée un document de séjour malgré l'existence d'une interdiction de retour³².
63. Par ailleurs, dans le cadre des réclamations qu'il traite, le Défenseur des droits constate qu'en pratique, ce n'est que lorsque le retour est organisé par la préfecture, avec délivrance d'un laissez-passer, que la situation personnelle de l'intéressé a vocation à être examinée, à condition qu'un document provisoire de séjour soit remis à l'arrivée sur le territoire.
64. Pour cette raison, la Défenseure des droits estime que, dans le cas où il est constaté que l'éloignement d'un ressortissant étranger a été exécuté sur la base d'une mesure de nature à porter une atteinte aux droits grave et manifestement illégale, seule l'organisation du retour de l'intéressé par l'administration et la remise d'un document provisoire de séjour le temps de l'examen de sa situation

³¹ CE, ord., 18 juil. 2024, n°495939 et 31 juil. 2024, n°495939 concernant des ordonnances du juge des référés du tribunal administratif de Mayotte ; CE, ord., 15 avril 2025, n°502789 concernant une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris.

³² Voir notamment CAA Marseille, 29 janv. 2016, n°14MA03506 ; TA Nancy, 15 sept. 2020, n°1902535.

sont de nature assurer pleinement l'effectivité du droit au recours et du droit au respect de la vie privée et familiale.

65. Régulièrement, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte, lorsqu'il constate qu'un éloignement a été exécuté sur le fondement d'une mesure illégale avant qu'il ne statue, enjoint au préfet, dans la plupart des cas sous astreinte, d'organiser le retour des intéressés à Mayotte à brève échéance, avec le concours des autorités consulaires françaises aux Comores, aux frais de l'administration et avec remise d'un récépissé ou d'une autorisation provisoire de séjour à leur arrivée³³. Dans certains cas, du fait de l'inexécution des décisions de justice par l'administration, le juge prononce la liquidation de l'astreinte et réitère l'injonction de retour³⁴.
66. Dans une affaire récente dans laquelle la Défenseure des droits a présenté ses observations, le juge des référés du Conseil d'État a enjoint au ministre de l'Intérieur d'organiser le retour à Mayotte d'un ressortissant comorien aux frais de l'État, après avoir relevé la situation de grand isolement dans laquelle l'intéressé se trouvait aux Comores, qu'il avait quitté avant l'âge d'un an, et au regard de la double atteinte grave et manifestement illégale portée à son droit au recours effectif et au respect de sa vie privée et familiale ainsi que de l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de revenir à Mayotte par ses propres moyens³⁵.
67. En l'espèce, il ressort des développements qui précèdent que l'examen par l'administration de la situation individuelle de Monsieur IBRAHIM CHARIF, qui paraît éligible à solliciter la délivrance d'un titre de séjour de plein droit sur le fondement de l'article L.423-13 du CESEDA, aurait dû empêcher l'édiction d'une mesure d'éloignement à son encontre et, *a fortiori*, son éloignement du territoire, ce qui justifierait la réorganisation de son retour à Mayotte avec remise d'un document provisoire de séjour le temps de l'examen de sa situation.

68. **Ainsi, la Défenseure droits considère que :**
 - **L'absence de prise en compte de la demande de titre de séjour de plein droit déposée par l'intéressé révèle un défaut d'examen individuel de sa situation de nature à le priver d'une protection jurisprudentielle contre l'éloignement et à porter une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au respect de la vie privée et familiale ;**

³³ Voir notamment TA Mayotte, ord., 27 mai 2021, n°2101670 ; 21 déc. 2021, n°2104930 ; 22 avril 2022, n°2201784 ; 3 mai 2022, n°2202063 ; 12 août 2022, n°2203821 ; 13 sept. 2022, n°2204407 ; 3 nov. 2022, n°2205484 ; 6 juill. 2023, n°2302954 ; 18 août 2023, n°2303414 ; 27 nov. 2023, n°2304440 ; 5 janv. 2024, n°2400001 ; 14 fév. 2024, n°2400264 ; 3 oct. 2024, n°2401895 ; 12 déc. 2024, n°2402529 ; 20 août 2025, n°2501675 ; 25 août 2025, n°2501665.

³⁴ Voir notamment TA Mayotte, ord., 18 janv. 2022, n°2200103 ; 13 mai 2022, n°2202180 ; 23 sept. 2022, n°2204578 ; 2 oct. 2023, n°2303720.

³⁵ CE, ord., 15 juill. 2025, n°505559 et DDD, déc. n°2025-131 du 7 juill. 2025.

- **Si l'existence d'une menace à l'ordre public pouvait permettre le prononcé d'une OQTF à l'encontre du réclamant alors même qu'il serait éligible à la délivrance d'un titre de séjour de plein droit, celle-ci devait cependant être appréciée au regard de l'ensemble des éléments de fait et de droit caractérisant le comportement de l'intéressé, ce qui ne semble pas avoir été fait en l'espèce ; qu'en l'absence de tout antécédent pénal connu, les faits isolés reprochés au réclamant, ayant donné lieu à un classement sans suite, n'apparaissent pas suffire à caractériser une telle menace ; et qu'en tout état de cause, les considérations d'ordre public auraient dû être mises en balance avec le droit au respect de la vie privée et familiale du réclamant, lequel est né en France et y a toujours vécu ;**
 - **Si le juge des référés venait à constater que l'éloignement de l'intéressé a été exécuté sur la base d'une mesure de nature à porter une atteinte aux droits grave et manifestement illégale, l'injonction à organiser le retour de l'intéressé avec délivrance d'un document provisoire de séjour participerait alors de façon essentielle à la pleine effectivité de ses droits.**
70. Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés du Conseil d'État.



Claire HÉDON