

JUGE DES RÉFÉRÉS DU CONSEIL D'ÉTAT

INTERVENTION VOLONTAIRE

REQUÊTE N°495652

POUR : **L'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE)**
association régie par la loi 1901, dont le siège est au Bureau des Associations de l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel, 2-4 rue de Harley, 75001 Paris – Maison du Barreau, représentée par sa co-présidente, Maître Emmanuelle NERAUDAU, Avocate au Barreau de Nantes

La Cimade, service œcuménique d'entraide, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi au 91 rue Oberkampf 75011 Paris, représentée par son président Henry MASSON ;

Le Groupe d'Information et de Soutien des Imigré.e.s (ci-après le GISTI), dont le siège social est 3 Villa Marcès, à Paris 75011, représenté par ses présidents, Vanina ROCHICCIOLI, avocate, et Christophe DAADOUCHE, domicilié.e. es qualité audit siège,

Le Syndicat des Avocats de France (SAF) syndicat professionnel régi conformément au Livre Ier de la deuxième partie du code du travail et à l'article L.2131-1, dont le siège est 34 rue Saint Lazare, 75009 Paris, représentée par sa présidente, Maître Judith KRIVINE, Avocate au Barreau de Paris

ayant pour avocate Maître Flor TERCERO, avocate au Barreau de Toulouse
dont le cabinet est 20 rue du Languedoc 31000 Toulouse, chez qui domicile est élu
Tél : 06 51 37 36 81 / Courriel : contact@tercero-avocate.fr

Associations intervenantes

A l'appui du recours de Monsieur Wahabi N.

Requérant

CONTRE : Monsieur le Ministre de l'intérieur

Défendeur

SUR LA RECEVABILITÉ DES INTERVENTIONS VOLONTAIRES

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 (cf. CE, section, 25 juillet 2013, OFPRA contre Mlle A, N°350661)

1) ADDE

L'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE) souhaite intervenir à la présente instance. Elle est représentée par Maître Emmanuelle NERAUDAU, investie de ce pouvoir de représentation en justice, en sa qualité de co-présidente de l'association, par l'article 13 des statuts de l'ADDE.

L'ADDE justifie, par son objet statutaire et son action, d'un intérêt de nature à la rendre recevable.

En effet, au terme de l'article 2 des statuts de l'ADDE (« But ») :

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

L'ADDE mène depuis sa création une action engagée pour la défense des droits des étrangers, notamment par la mise en place d'un partage d'expérience entre avocats spécialisés en droit des étrangers, mais également par la défense collective des droits des étrangers par le biais notamment d'actions inter-associatives de tout type et entre autres d'actions en justice telles que la présente intervention volontaire.

Le contentieux dont est saisi le Juge des référés du Conseil d'Etat a un lien direct avec le but de l'association puisqu'il s'agit d'un contentieux relatif à l'exercice d'un recours effectif contre une mesure d'éloignement à l'encontre d'un étranger.

L'intérêt à agir de l'ADDE est donc évident.

En outre, les statuts de l'association permettent à sa présidence d'ester en justice sans délibération expresse du bureau (cf. article 11 des statuts).

Son intervention est donc recevable.

2) La CIMADE

Elle a pour objet, selon l'article premier de ses statuts : *« 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, quelles 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 ».*

Elle mène à Mayotte sa mission de défense des populations étrangères par le biais de permanence d'accès aux droits et a pu saisir la Contrôleure des lieux de privation de liberté à diverses reprises, et notamment concernant les conditions de rétention au sein des LRA de Mayotte.

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

Conformément aux statuts susvisés, le Bureau a autorisé, le 11 juillet 2024, sa Présidence à ester en Justice dans le cadre du présent contentieux. La CIMADE a intérêt à agir.

3) Le GISTI

Le Gisti est une association (loi 1901) dont l'article 1^{er} de ses statuts précise qu'il a pour objet : « *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères et 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 la circulation.* »

C'est sur ce fondement que le GISTI, pris en la personne de sa représentante légale régulièrement habilitée, forme une intervention volontaire dans le cadre de la présente instance.

En effet, la protection de la vie privée et familiale et du droit au recours effectif des étrangers est un domaine qui rentre dans l'objet de l'association.

4) Le SAF

Selon une jurisprudence constante, l'« *intérêt suffisant* » à intervenir volontairement à un recours est désormais largement admis, à la faveur d'une lecture traditionnellement souple et libérale du juge administratif (CE, 25 juillet 2013, OFPRA, n° 350661).

Si la recevabilité de l'intervention volontaire est en principe soumise à la justification d'un intérêt suffisant au regard de la nature et de l'objet du litige (CE, 13 novembre 2013, Association la CIMADE, n° 349735), la jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaît également qu'elle puisse résulter de l'intérêt que peut représenter la solution à la question de droit posée (CE, 27 mai 1964, Sieur Choulet et Syndicat national des Chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics, n° 58059 et 58060).

La jurisprudence reconnaît ainsi l'intérêt à intervenir d'une personne morale quand bien même cette dernière ne démontre qu'un « *intérêt purement jurisprudentiel* » et alors même que la décision contestée n'est pas de nature à lui porter directement préjudice (E. Crepey, conclusions lues sous : CE, 13 novembre 2013, Association la CIMADE, n°349735).

En effet, le Conseil d'Etat a admis à de nombreuses reprises l'intervention volontaire du Syndicat des avocats de France (SAF), et notamment son intervention à l'appui des conclusions en annulation du décret de dissolution du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » (CE, 9 novembre 2023, n°476384).

L'article 2 des statuts du Syndicat des Avocats de France (SAF), prévoit que :

« *Ce syndicat a pour objet : (...)*

5. L'action en vue d'associer les avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles ; (...)

6.- *Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté.*

7. *L'action pour la défense des droits et la défense des libertés dans le monde (...) ».*

En l'espèce, la présente procédure porte sur l'exercice du droit au recours effectif d'un étranger éloigné du territoire français. Assurément, la protection des droits de la défense d'un étranger est un sujet qui relève des statuts du SAF.

Enfin, conformément à l'article 11 de ses statuts, par délibération du 12 juillet 2024, le bureau du SAF a décidé à l'unanimité d'intervenir volontairement ; que la Présidente, Mme Judith KRIVINE, représentera le SAF, que Mme KRIVINE donnera mandat à Me Flor TERCERO, avocate au barreau de TOULOUSE, pour représenter le SAF dans le cadre de ces procédures.

L'intervention volontaire du SAF est donc recevable.

AU FOND

Les associations intervenantes soutiennent, en s'y référant, les moyens et conclusions des requérant-es. Elles souhaitent faire valoir les observations suivantes.

1° Sur l'atteinte grave et manifestement illégale au droit au recours effectif :

Aux termes de l'article 13 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Aussi, procéder à l'expulsion avant qu'un juge se prononce sur le recours revient à priver d'effectivité ledit recours.

CEDH, De Souza Ribeiro / France , 13 décembre 2012

Wahabi N. a été éloigné vers les Comores sans qu'à aucun moment sa situation fasse l'objet d'un examen minutieux. La situation de l'appelant était pourtant connue des services préfectoraux.

Dans cette affaire, le préfet de Mayotte, en dépit des engagements pris envers le comité des ministres du Conseil de l'Europe par l'Etat français au sujet de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 25 juin 2020, Moustahi c. France, req. n° 9347/14, a sciemment décidé de passer outre le droit au recours effectif de M. N. combiné au droit du requérant de mener une vie privée et familiale en France.

Il convient de souligner que le premier grief qu'il peut être reproché à l'administration est l'absence totale d'examen de la situation de M. N.

En effet, d'une part, les mesures notifiées au requérant n'ont pas été signées par un agent préfectoral mais tamponnées par les agents interpellateurs.

D'autre part, M. N. a été placé dans un local de rétention administrative (LRA) avant d'être acheminé au centre de rétention de Pamandzi (**cf. registre du CRA versé par l'administration pièce 7**). Or, il

est constant qu'aucune assistance juridique n'est prodiguée aux personnes privées de liberté dans les LRA de Mayotte et qu'aucun moyen de communication n'est fourni aux retenus. De sorte que M. N. a été privé de son droit à agir.

Ce n'est donc que lorsque M. N. a enfin eu accès à un téléphone qu'il a pu prévenir sa famille et qu'ainsi un avocat a pu demander la suspension de la mesure d'éloignement.

Même en saisissant le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte le 17 juin 2024 le requérant n'a pas bénéficié de la suspension de son éloignement.

En ce sens son droit à un recours effectif a donc été violé puisqu'il est évident que Monsieur N. justifie d'un grief défendable en ce qui concerne sa vie privée et familiale, anéantie par l'exécution précipitée de la mesure illégale d'éloignement prononcée à son encontre

Ainsi que le rappelle son conseil, le préfet de Mayotte pouvait sans la moindre difficulté surseoir à l'exécution de la mesure, ce qu'il n'a pas fait.

Le comité des ministres note que : *« les récentes communications portées à la connaissance du SERVEX confirment que « les personnes n'ont toujours pas assez de temps pour saisir un juge (taux de recours de 6 % en 2022), en raison de la rapidité des éloignements (ne permettant aussi pas d'effectuer les vérifications requises avant de rattacher un enfant à un adulte, ni à ses éventuels parents à Mayotte de prouver leur lien de filiation) et des difficultés persistantes d'accès à une association et à un avocat, **en particulier dans les locaux de rétention administrative** ».*

Nos associations ont adressé des observations au comité des ministres du Conseil de l'Europe au sujet du défaut d'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme MOUSTAHI (**pièce 8**).

Nous reproduisons ici les éléments qui participent à la démonstration d'une défaillance systémique des droits de la défense des étrangers privés de liberté en vue de leurs éloignement de Mayotte.

- Ineffectivité du droit au recours et expulsions collectives à Mayotte

Nos associations n'ont rien à retirer aux précédentes observations formulées par le GISTI aux mois d'avril 2021 et janvier 2022 ni à celles que nous avons formulées en avril 2023. Force est de constater que le droit applicable n'a pas été modifié afin de permettre aux personnes retenues dans des lieux de rétention d'avoir accès à un recours effectif.

Au contraire, elles constatent la persistance, voire même la recrudescence, des pratiques déjà décrites.

La décision prise lors de la 1468^{ème} réunion du Comité des ministres de 5 - 7 juin 2023 indiquait que les autorités françaises étaient à nouveau tenues de fournir des informations sur les *« mesures adoptées et / ou envisagées pour garantir qu'un délai suffisant soit octroyé aux mineurs sur le point d'être éloignés pour saisir utilement un juge et éviter toute violation similaire à l'avenir ; en outre, invitent aussi les autorités à renforcer les mesures visant à faire respecter la saisine du juge des référés, dans tous les cas, conformément à la réglementation actuelle en vigueur ».*

Le gouvernement français avait l'opportunité, par le biais de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*, de légiférer pour remédier aux défaillances du régime dérogatoire qui prévaut à Mayotte et ce, en adoptant des mesures qui garantissent le plein exercice du droit au recours effectif. Or, à aucun moment du processus parlementaire, qui s'est étendu sur près d'une année, n'ont été envisagées de telles mesures. Au contraire, le système dérogatoire de la rétention dans les locaux de rétention administrative a été de nouveau prolongé, par voie

réglementaire, pour quatre années supplémentaires¹, interdisant aux personnes placées dans des LRA à Mayotte de bénéficier des conditions reconnues aux personnes privées de liberté dans ceux de métropole. Parallèlement, aucun changement des pratiques de la préfecture n'a été constaté, comme en témoignent les nombreux constats et illustrations mentionnés ci-après.

1) Des procédures expéditives ne permettant pas l'exercice du droit au recours effectif et constituant des expulsions collectives au sens du protocole 4 à la CESDH

- Rapidité extrême de l'éloignement des personnes interpellées

La durée moyenne de rétention administrative à Mayotte était de 17 heures en 2022. En comparaison, la durée moyenne de rétention en France hexagonale était de 22 jours en 2022 ([cf. rapport national rétention 2022](#), p. 15).

La célérité des éloignements implique que les personnes placées en rétention n'ont aucun recours effectif.

Le rapport « *La France est-elle véritablement un Etat de droit ? Bref état des lieux du contentieux de l'éloignement à Mayotte* » du cabinet Fidès (**pièce 9** p. 41) fournit quelques illustrations de la pratique consistant à placer des personnes en centre de rétention administrative le soir, avec un éloignement dès le lendemain matin :

- [Registre de rétention 1](#) : intégré au CRA à 20h30 → éloigné le lendemain matin à 08h15.
- [Registre de rétention 2](#) : intégré au CRA à 21h15 → éloigné le lendemain matin à 08h.
- [Registre de rétention 3](#) : intégré au CRA à 20h30 → éloigné le lendemain matin à 07h30.
- [Registre de rétention 4](#) : intégré au CRA à 22h40 → éloigné le lendemain matin à 08h50.
- [Registre de rétention 5](#) : intégré au CRA à 03h45 → éloigné le matin même à 08h45.

Les personnes concernées n'ont donc ni l'occasion de rencontrer l'association présente en rétention, ni l'opportunité de saisir un avocat, et encore moins le temps de récupérer des pièces utiles pour l'éventuelle saisine du tribunal administratif.

- Absence de prise en considération des justificatifs d'identité et de régularité de séjour des personnes interpellées

Aucune personne n'est à l'abri de ces interpellations expéditives et de leurs conséquences dramatiques : ni les ressortissants français, ni les personnes en situation régulière, ni les mineurs reconnus comme tels, et ce quand bien même les personnes sont en possession des documents en justifiant. A titre d'exemple **pièce 13** : deux ordonnances du Juge des libertés et de la détention faisant état de la possession de titres de séjour par les retenus et ordonnant leur libération.

Le caractère expéditif des procédures est renforcé par l'absence d'examen personnalisé de la situation des personnes concernées. En atteste cet extrait du rapport national rétention 2022 (**pièce 12 p. 71**) : « *L'administration a pris 109 OQTF contre des ressortissants français, parfois accompagnés de leurs enfants français, qui se sont vu privés illégalement de liberté pour être « expatriés » par force vers les îles voisines. Différents scénarios ont été à l'origine de ces aberrations. Alors que le simple*

1 décret n° 2023-1167 du 11 décembre 2023 relatif aux normes d'accueil en local de rétention administrative à Mayotte

témoignage est constitutif de preuve d'identité et de droit au séjour, certaines personnes, bien qu'elles aient affirmé être de citoyenneté française, ont été retenues au CRA. D'autres ont été placés en rétention, malgré la transmission de leur CNI au cours de la vérification. Pire encore, d'autres ont été placées en rétention, alors qu'elles avaient leur CNI française en main ».

Des mineurs sont souvent interpellés par la police et placés en rétention malgré la production de justificatifs de leur âge et situation (cf. **pièce 14** - ordonnance du JLD ordonnant la libération d'un mineur qui justifiait son placement en qualité de mineur isolé et voir développements consacrés aux rattachements abusifs de mineurs avec des adultes).

- Des mesures d'éloignement décidées par la police et non la préfecture et donc absence de vérification du séjour régulier des personnes interpellées

Autre symptôme du caractère expéditif des procédures : les mesures d'éloignement sont décidées par les policiers et gendarmes et non par le préfet, pourtant seule autorité compétente.

Toutes les OQTF que nous avons pu consulter et qui figurent par centaines en annexe du rapport « *La France est-elle véritablement un Etat de droit ? Bref état des lieux du contentieux de l'éloignement à Mayotte* » du cabinet FIDES (**pièce 9**) et celle qui a frappé Monsieur N. ne sont pas signées personnellement par le préfet ou par son délégataire, mais simplement « tamponnées » avec un tampon comportant la copie de la signature du délégataire de permanence pour faire semblant de respecter la procédure au mépris flagrant de l'article R613-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui dispose que : « *L'autorité administrative compétente pour édicter la décision portant obligation de quitter le territoire français, la décision fixant le délai de départ volontaire et l'interdiction de retour sur le territoire français est le préfet de département et, à Paris, le préfet de police.* ».

Les décisions d'éloignement sont des formulaires types que les forces de l'ordre complètent sans aucune vérification ni auprès des personnes interpellées et de leurs proches, ni auprès de la préfecture, laquelle ne peut, au rythme effréné où les éloignements se déroulent, effectuer l'examen requis. Ce sont des décisions totalement stéréotypées sans aucune individualisation de la situation personnelle de la personne interpellée si ce n'est la mention des éléments de son identité qui parfois sont erronés, voire falsifiés.

Les décisions du juge administratif que le gouvernement a transmises au soutien de son plan d'action devant le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (**pièce 10**) en témoignent : il n'existe aucun examen individuel par la préfecture des mesures d'éloignement prises et notifiées par les policiers et gendarmes de Mayotte.

Des informations recueillies lors de la mission de nos associations à Mayotte entre avril et mai 2023, il ressort qu'il n'existe aucun examen sérieux de la situation des personnes – ni par les services interpellateurs, et encore moins par la préfecture qui découvre ces situations lorsque les associations les lui signalent ou lorsque les avocat.es introduisent des recours. A l'issue d'un contrôle d'identité succinct, la personne est placée en rétention ; qu'importe son droit au séjour si au moment même du contrôle elle n'est pas en mesure de justifier de sa situation administrative. Pratique d'ailleurs admise par le préfet lors d'une audience devant le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte au sujet des pratiques préfectorales illégales des LRA à Mayotte (**pièce 11 page 10**).

En d'autres termes, à Mayotte, lorsqu'une personne fait l'objet d'un contrôle d'identité, elle est automatiquement présumée être en situation de séjour irrégulier et de nationalité comorienne, à charge pour elle de prouver le contraire lors du contrôle d'identité. Autrement dit, même si une personne a des justificatifs sérieux à son domicile, et parfois même lorsqu'elle dispose d'un justificatif que les

policiers écarteront ou négligeront abusivement, la célérité de l'éloignement (décidé par les policiers et non par la préfecture) ne permet pas d'éviter d'être embarquée à 7h30 le lendemain ou le jour même de son interpellation, faute de recours effectif contre la mesure d'éloignement.

- Insuffisance de la « mise en attente » d'éloignement en raison d'un recours ou à la demande des associations ou avocats

Le gouvernement indique dans son plan d'action (**pièce 10 § 135**) : « *la gestion informatique en temps réel permet, via la matrice numérique du CRA, une "mise en attente" immédiate lorsqu'un référé liberté a été introduit (grâce à un système visuel de couleur rouge qui prime sur la couleur bleue correspondant à l'éloignement). L'éloignement, signalé en rouge, peut donc être mis en attente.* »

Les informations recueillies auprès de l'association Solidarité Mayotte, chargée d'assister les personnes placées en rétention administrative à Mayotte, lors de la mission SAF ADDE Gisti en avril mai 2023 démontrent au contraire l'absence de prise en compte des « mises en attente » par les policiers en charge de l'éloignement (cf. **pièce 15**, attestation des membres de la mission qui ont assisté à l'entretien avec Solidarité Mayotte le 18 avril 2023). Si la personne est déjà sur le ponton d'embarquement vers Anjouan, elle sera éloignée même si l'association demande qu'elle soit « mise en attente » (cf. **pièce 11 page 10**). C'est très exactement ce qui est arrivé à Monsieur NOUASSI.

Ainsi que le rapport FIDES le démontre, les personnes interpellées en fin de journée ou la nuit, sont mises dans le bateau pour Anjouan dès le lendemain sans avoir été « vues » par l'association Solidarité Mayotte et encore moins par l'association Mlezi Maore qui est censée intervenir pour les mineurs. Il ne peut donc y avoir de « mise en attente » pour elles, faute de recours effectif.

- Analyse des chiffres relatifs à la rétention et aux éloignement

Selon les statistiques du Rapport national rétention 2022 (**pièce 12 p. 69**), 26 020 personnes ont été retenues en centre de rétention administrative à Mayotte en 2022, dont 2 905 mineurs, pour 19 763 éloignements dont 2 183 mineurs (alors qu'en métropole « seulement » 94 mineurs ont été privés de liberté)815. 3 019 personnes ont pu avoir accès à l'association. 242 saisines du juge des référés ont été effectuées, aboutissant à 134 suspensions d'OQTF.

Il ressort de ces chiffres que :

- 11.05 % des éloignements concernent des personnes mineures ;
- Seules 11.06 % des personnes retenues ont pu avoir accès à l'association Solidarité Mayotte, signifiant que l'écrasante majorité des personnes n'ont pas eu l'opportunité de rencontrer l'association mandatée pour la mission d'aide à l'exercice effectif des droits ;
- Seules 0.93 % des personnes retenues ont exercé leur droit au recours depuis le centre de rétention ;
- Pour les personnes qui ont pu exercer leur droit au recours, plus de la moitié d'entre elles ont obtenu gain de cause devant le tribunal administratif.

Ces chiffres sont corroborés par les données transmises par le gouvernement français dans son plan d'action pour 2024 : « *Au total, 1 437 référés ont été introduits et communiqués à la préfecture en 2022 et 928 (ce chiffre n'est pas corroboré par le tableau accompagnant cette argumentation qui ne fait état que de 558 référés) en 2023. En 2023, 49 % des requêtes ont donné lieu à une suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement. Dans 5,73 % des cas, le juge a enjoint au préfet d'organiser le retour à Mayotte de l'intéressé.* »

Dans 5,73 % des 558 recours qui ont pu être soumis au juge des référés avant l'éloignement, le préfet a quand même éloigné ces personnes et a donc dû les faire revenir. Ce qui démontre que la saisine du juge des référés n'est absolument pas suspensive de l'éloignement et que contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, le référé liberté ne permet pas le respect du droit au recours effectif.

Le gouvernement affirme que deux millions d'euros sur quatre ans, soit 500.000 euros par an, sont consacrés à l'accueil, l'information et le soutien en rétention à Mayotte où le nombre de personnes placées en rétention en France est le plus élevé : en 2022 on comptait environ 15.922 personnes retenues en métropole contre 26.020 à Mayotte.

Pourtant, le budget accordé aux associations qui interviennent en rétention à Mayotte est le plus faible puisque le montant total pour la mission d'assistance des retenus sur l'ensemble du territoire français en 2023 a été de 9.762.570 euros². Les associations Solidarité Mayotte et Mlezi Maore bénéficient donc dans leur ensemble de seulement 5 % du budget annuel que la France consacre à l'assistance des personnes placées en rétention alors qu'elles sont censées assister 60 % des personnes retenues par la République française.

Cette absence d'investissement pour l'assistance des retenus à Mayotte est également confirmée par le Procureur de la République de Mayotte qui a indiqué aux membres de la mission SAF ADDE Gisti que l'autorité judiciaire ne prévoyait pas une augmentation du nombre de juges des libertés et de la détention à l'occasion de l'opération « Wuambushu » qui pourtant avait pour but de lutter contre l'immigration illégale. En effet, les retenus ne disposant pas d'un recours effectif, ni d'une assistance juridique effective, le juge des libertés et de la détention n'est saisi que très exceptionnellement.

Les statistiques de libération par le juge judiciaire des personnes qui arrivent à saisir la justice judiciaire illustrent également la réalité du système perverti mis en œuvre à Mayotte pour pouvoir éloigner rapidement et massivement des personnes à destination des Comores : 95 % des 4250 requêtes analysées par le juge des libertés et de la détention en 2022 ont conduit à la libération des personnes retenues au motif des conditions illégales de leur interpellation par la police (cf. **pièce 11 page 8**).

Ce n'est que lorsque le juge administratif estime une requête digne d'examen en référé qu'éventuellement l'éloignement de la personne placée en rétention est éventuellement suspendu et que le juge judiciaire pourra être saisi sur les conditions de son interpellation et sur les conditions de sa privation de liberté. Ou alors, lorsque l'éloignement n'a pas pu être rapidement effectué pour diverses raisons (hypothèses notamment de « mises en attente » respectées, personnes de nationalité autre que comorienne, demandes d'asile en rétention), le juge judiciaire pourra statuer au bout de 5 jours de privation de liberté.

- Des expulsions collectives quotidiennes contraires au protocole 4 à la CESDH

Le gouvernement précise dans son plan d'action qu'en raison de l'accord bilatéral du 22 juillet 2019 entre la France et les Comores (dont le but est de garantir l'éloignement massif des personnes dont la situation administrative n'a pas pu être vérifiée) : « *Cet accord implique que l'administration française est **dépendante** des déclarations initiales des individus, à tous les stades de la procédure et qu'aucune vérification d'identité n'est sollicitée auprès de l'Union des Comores.* »

2 Projet annuel de performances – Budget général « Programme 303 Immigration et asile »
<https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/21591>

L'accord ne rend en rien l'administration « dépendante » des déclarations des personnes. Le préfet fait le choix délibéré de s'appuyer sur cet accord pour se dispenser de procéder à une vérification d'identité. La différence est de taille. Et cette dispense de vérification de la situation personnelle des personnes interpellées entraîne des situations dramatiques comme celles que nous avons déjà décrites par le passé et que nous dénonçons aujourd'hui à l'encontre de Monsieur NOUASSI.

Dans l'affaire Čonka c. Belgique, 2002, au vu du grand nombre de personnes de la même origine ayant connu le même sort que les requérants, la Cour a estimé que le procédé suivi n'était pas de nature à exclure tout doute sur le caractère collectif de l'expulsion critiquée. Ces doutes se trouvaient renforcés par un ensemble de facteurs : **premièrement, préalablement au refoulement des requérants, les autorités politiques responsables avaient annoncé l'organisation d'opérations de ce genre et donné des instructions à l'administration compétente en vue de leur réalisation ;** deuxièmement, tous les étrangers concernés avaient été convoqués simultanément au commissariat ; **troisièmement, les ordres de quitter le territoire et le document ordonnant leur arrestation qui leur avaient été remis présentaient un libellé identique ;** quatrièmement, **il avait été très difficile pour les intéressés de prendre contact avec un avocat** et enfin, la procédure d'asile n'était pas encore terminée. La Cour a donc conclu à la violation de l'article 4 du Protocole no 4 (ibidem, §§ 59-63).

Dans l'affaire Géorgie c. Russie de 2014, il s'agissait de l'ordre donné par des juridictions russes d'expulser des milliers de ressortissants géorgiens. La Cour a noté que, **bien que chaque ressortissant géorgien ait bénéficié d'une décision de justice**, le déroulement des procédures d'expulsion au cours de cette période (de septembre 2006 à janvier 2007) ainsi que **le nombre de ressortissants géorgiens expulsés rendaient impossible un examen raisonnable et objectif de la situation individuelle de chacun d'entre eux. De plus, la Fédération de Russie avait mis en place une politique coordonnée d'arrestation, de détention et d'expulsion de ressortissants géorgiens.** Même si la Cour n'a pas remis en cause le droit dont disposent les États d'établir souverainement leurs politiques d'immigration, elle a estimé que les difficultés dans la gestion des flux migratoires ne pouvaient justifier le recours à des pratiques incompatibles avec la Convention.

En résumé, nos organisations sont alarmées par le nombre très important de violations flagrantes des libertés fondamentales des personnes qui sont victimes de mesures d'éloignement expéditives à Mayotte.

Ce n'est qu'à la marge qu'un contrôle juridictionnel est opéré. En particulier, lorsqu'une personne est cataloguée « comorienne » par la police, les chances qu'elle peut avoir de pouvoir soumettre sa situation à l'examen de l'autorité administrative en la personne du préfet (qui de fait ne prend aucune décision individuelle vu la masse des personnes éloignées), et plus exceptionnellement soumettre sa situation au contrôle juridictionnel d'un juge administratif et par miracle d'un juge judiciaire, sont quasi nulles. Il est indiscutable que des expulsions collectives interdites par le protocole n°4 à la CESDH ont lieu quotidiennement à Mayotte.

Est-ce que la France est en mesure de déterminer combien de personnes éloignées ayant le droit de séjourner à Mayotte sont revenues par leurs propres moyens sans avoir pu recourir à la justice ou alors sont mortes dans un kwassa en essayant de revenir ?

La brutalité de la politique d'éloignement française à Mayotte provoque des mouvements migratoires circulaires extrêmement dangereux pour les adultes et encore plus pour les enfants. Cela doit cesser.

2) La nature même du référé liberté ne peut assurer le droit au recours effectif

A Mayotte, seule la saisine du juge administratif d'un référé liberté au titre de [l'article L. 521-2 du code de justice administrative](#) est potentiellement suspensive de l'éloignement, ce qui présente plusieurs difficultés pour l'exercice du droit au recours effectif.

Selon l'article L.761-9 du CESEDA : « *L'éloignement effectif de l'étranger faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français ne peut intervenir à Mayotte :*

1° Si l'autorité consulaire le demande, avant l'expiration du délai d'un jour franc à compter de la notification de cette décision ;

2° Si l'étranger a saisi le tribunal administratif d'une demande sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du même code, ni, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande. »

Il découle du plan d'action que les demandes des autorités consulaires pour que les individus interpellés bénéficient d'un jour franc sont inexistantes.

Par ailleurs, en cas de saisine du juge administratif, le caractère suspensif de l'éloignement n'est accordé, en pratique, qu'à partir du moment où le juge des référés a pris connaissance de la requête et estimé utile de signaler à l'administration qu'il convenait de suspendre l'éloignement en vue de l'organisation d'une audience.

Or, comme indiqué plus haut, la célérité des éloignements implique qu'une partie des personnes retenues sont expulsées avant même que la personne n'ait pu saisir la juridiction d'un référé liberté.

Même lorsque par extraordinaire la juridiction est saisie, l'éloignement peut intervenir faute pour le Tribunal d'avoir pu signaler sa saisine à l'administration avant l'éloignement effectif (par exemple **pièce 16**). Il convient de préciser que la juridiction ouvre à 8h00 et que les extractions du CRA se font à partir de 7h30. Si le juge des référés est saisi la veille au soir et a fortiori le matin suivant, il y a de fortes probabilités que la personne soit éloignée malgré l'enregistrement de son recours, et donc malgré la possibilité d'une suspension par le juge de l'éloignement.

A l'inverse, en France hexagonale, le principe même du droit au recours effectif repose sur la double garantie qu'aucun éloignement ne peut être réalisé avant l'expiration du délai octroyé à la personne pour introduire sa requête contre une mesure d'éloignement sans délai de départ volontaire³ – et que lorsque le Tribunal est saisi, la mesure d'éloignement est suspendue automatiquement jusqu'à ce que le Tribunal ait statué sans qu'il soit nécessaire au juge administratif de notifier à l'administration son intention ou pas de tenir audience puisque l'audience est automatique.

D'autre part, plusieurs conditions strictes doivent être réunies pour l'introduction d'un référé liberté : outre l'urgence, qui a priori est acquise pour l'étranger en instance d'éloignement, il convient de démontrer l'atteinte à une « liberté fondamentale », qui doit non seulement être grave mais également manifestement illégale.

Ces conditions de recevabilité restrictives font naître diverses séries d'obstacles :

- l'exercice de ce recours se limite à la protection de certaines libertés, étant souligné que les libertés constitutionnellement reconnues par la France ne sont pas toutes considérées comme telles par

³A ce sujet, il convient de s'interroger sur le fait que seules des mesures d'éloignement sans délai sont édictées à Mayotte alors que le droit de l'Union européenne, tiré de la directive « retour », impose à la France de d'abord laisser un délai de départ volontaire aux personnes qui doivent être éloignées. Il serait curieux de savoir si à Mayotte il a jamais été laissé un délai de départ volontaire à qui que ce soit.

le Conseil d'État (pour une liste des libertés reconnues par le Conseil d'État : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/vivre-dans-un-environnement-equilibre-et-respectueux-de-la-sante-reconnu-liberte-fondamentale>) ;

- seules les atteintes à une liberté fondamentale peuvent être utilement invoquées, à l'exclusion des moyens relatifs à la légalité de la mesure d'éloignement (voir ordonnance de tri - AVRIL 2023 (l'insuffisance de motivation n'est pas une liberté fondamentale – **pièce 17**). Le fait que les décisions d'éloignement soient établies par les policiers et gendarmes qui ne font que remplir un formulaire en y tamponnant la signature d'un fonctionnaire préfectoral ne peut donc faire l'objet d'une sanction par le juge des référés libertés car la compétence du signataire d'une décision d'éloignement n'est pas une liberté fondamentale reconnue par le Conseil d'État.

Le Tribunal administratif de Mayotte écarte également l'examen des protections contre l'éloignement visées par l'article L 611-3 du CESEDA du champ des libertés fondamentales (TA de Mayotte – 04.07.2023, n° 2302922 – **pièce 18** et ordonnance de rejet prononcée contre une mineure éloignée à Anjouan puisque considérée par l'administration comme majeure **pièce 16**). Dans la même logique, il n'examinera aucunement si l'intéressé peut se prévaloir de la protection tirée de la jurisprudence Diaby (CE, 23 juin 2000, n° 213584), en vertu de laquelle un ressortissant étranger remplissant les conditions de délivrance de plein droit d'un titre de séjour ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ;

- l'atteinte grave et manifestement illégale est strictement interprétée, ce qui implique une démonstration particulièrement élaborée qu'il est difficile d'apporter en quelques heures par les étrangers placés en rétention administrative. Or, le juge administratif dispose de la faculté de rendre une ordonnance de tri sur le fondement de l'article L. 522-3 du CJA. Dans cette hypothèse, qui est très fréquente (80 % des requêtes déposées en avril 2023 par le cabinet FIDES voir plus loin). Le juge administratif statue alors, parfois en quelques heures seulement, sans audience, sans contradictoire, et sans comparution de l'intéressé, sur la seule foi des pièces que l'intéressé aura pu réunir dans l'urgence sans possibilité de compléter son dossier, et au regard des décisions défavorables et stéréotypées prises par la préfecture.

A titre d'illustration, dans le rapport « La France est-elle véritablement un Etat de droit ? Bref état des lieux du contentieux de l'éloignement à Mayotte » du cabinet FIDES, il est indiqué que **sur le seul mois d'avril 2023 et sur l'ensemble des requêtes que le cabinet a déposé au tribunal administratif, près de 80 % ont été rejetées au tri en quelques heures**. Or, près de la moitié des requêtes concernaient des dossiers dans lesquels la situation des requérants paraissait particulièrement solide, comme en témoignent les quelques exemples ci-dessous :

- Le cas d'une ordonnance de tri pour une mère de quatre enfants (**pièce 17**) qui sont nés et qui ont grandi à Mayotte, dont deux sont français et les autres en situation régulière. Les enfants sont tous majeurs et sont parfaitement intégrés à la société française (militaire et agent administratif notamment). La requérante indique vivre à Mayotte depuis plus de 20 ans. Elle justifiait de démarches en vue de la régularisation de sa situation, dont les dernières en mars 2023. Placée en rétention après son interpellation, elle a été éloignée sans respect du recours suspensif de son référé liberté. Quelques heures après l'envoi de la requête, le juge rejette sa requête au tri, estimant qu'il n'était pas versé suffisamment de pièces pour étayer l'ancienneté et la continuité de sa présence sur le territoire. Ici le bordereau des pièces – N5.1.1 (**pièce 19**) ayant pu être versées au TA dans l'extrême urgence et alors que la personne intéressée était au CRA (rapport FIDES p. 35).

- Le cas d'un parent d'enfant français (**pièce 20**) vivant en couple avec une ressortissante française. De leur union est né un jeune enfant. Le bébé était âgé de 7 mois lors de l'interpellation. En outre, le requérant justifiait de démarches entreprises auprès de la Préfecture de Mayotte en vue de la régularisation de sa situation. Le juge a rejeté au tri, estimant que le requérant ne justifiait pas d'une communauté de vie avec sa compagne, ni d'une prise en charge de l'enfant. Le juge a en outre estimé que le requérant ne démontrait pas "l'existence de liens particuliers" avec son bébé de 7 mois. Les pièces qui ont pu être versées dans l'urgence n'auront pas suffi à convaincre le juge administratif de convoquer l'intéressé à une audience pour lui permettre de s'expliquer, ou encore de permettre à sa compagne de se présenter pour confirmer les faits. Bordereau des pièces initiales - N5.1.6 (**pièce 21**) et Bordereau de pièces complémentaires - N5.1.6 (**pièce 22**) ayant pu être versées au TA dans l'extrême urgence et alors que la personne intéressée était au CRA (rapport FIDES précité, **pièce 2 p. 37**).

Par ailleurs, le juge administratif ne sanctionne ni la méconnaissance par l'administration du caractère suspensif théorique de la mesure d'éloignement faisant l'objet d'un recours au juge des référés libérés, **ni la protection contre l'éloignement dont bénéficient les mineurs.**

En effet, ni le caractère suspensif de la saisine du juge des référés liberté, ni les protections contre l'éloignement ne sont reconnus comme des libertés fondamentale par certains juges administratifs (cf. Ordonnance de rejet du TA de Mayotte **pièce 16** et lire nos observations sur les lacunes du recours au juge des référés), ce qui vide ces garanties de leur substance et démontre l'atteinte au droit à un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEsDH au sens de l'arrêt de Grande chambre CEDH DE SOUZA RIBEIRO du 21 mars 2012 requête n°22689/07 pour une situation similaire où la protection contre l'éloignement du requérant en raison de son arrivée sur le territoire français avant l'âge de 13 ans n'avait pas été respectée en Guyane).

3) La violation du caractère suspensif du référé liberté

Pour la minorité de personnes qui parvient à saisir le juge des référés, là encore, le droit au recours effectif est violé. En effet, force est de constater que dans de nombreuses situations, la préfecture éloigne des personnes alors qu'une requête en référé liberté est pendante devant la juridiction administrative.

Le rapport « La France est-elle véritablement un Etat de droit ? Bref état des lieux du contentieux de l'éloignement à Mayotte » du cabinet FIDES (**pièce 9 pp. 40 - 41**) fournit quelques illustrations de ces pratiques illégales :

A) Interpellée le jour où elle devait passer une épreuve du BAC, une lycéenne de 20 ans, scolarisée à Mayotte depuis l'âge de 10 ans, a été éloignée malgré un référé liberté toujours pendant. L'administration était pourtant informée du référé liberté par :

- Un mail du cabinet FIDES - N5.2.1 (**pièce 23**) : Mail informant l'administration de l'introduction d'un référé liberté
- Une convocation TA - N5.2.1 (**pièce 24**) : Courrier de convocation notifiée par le greffe du TA la veille de l'éloignement Cela n'aura pas suffi à empêcher l'administration de procéder à l'éloignement quelques heures avant l'audience.
- Registre de rétention - N5.2.1 (**pièce 25**) - Éloignement le jour de l'audience. Les pièces fournies suffiront à convaincre le juge malgré l'absence de la requérante à l'audience. L'administration sera donc condamnée à organiser son retour à Mayotte.
- Ordonnance TA enjoignant d'organiser le retour – N5.2.1 (**pièce 26**)

B) Une jeune fille mineure qui vit à Mayotte auprès de sa tante à qui l'autorité parentale a été totalement déléguée par le Juge aux affaires familiales de Mamoudzou en 2021 a été interpellée, puis éloignée malgré un référé liberté en cours. Le juge administratif retient notamment que cette mineure ne démontrait pas suffisamment son ancienneté à Mayotte. Elle n'aura pas pu être présente pour être entendue par le juge qui a finalement rejeté la requête. Contrairement à ce qu'avait indiqué l'administration, la requête avait bien été enregistrée avant l'éloignement.

- Ordonnance de rejet (**pièce 16**) constatant l'éloignement mais rejetant le recours
- Registre de rétention - N5.2.3 (**pièce 27**): Registre qui mentionne l'extraction du CRA à 11h20

Nous versons deux autres ordonnances de 2024 du juge des référés du Tribunal administratif qui enjoignent au préfet d'organiser le retour de personnes qui pourtant avaient saisi en temps et en heure le juge administratif (**pièce 28 et 29**).

En conclusion, nous réaffirmons que la solution mise en place par la France pour garantir le respect du droit à un recours effectif reposant sur la saisine du juge administratif par le biais d'un référé liberté, est inopérante.

Seul un délai incompressible de 48h (c'est le minimum légal en métropole) avant l'éloignement effectif des personnes interpellées et le caractère suspensif automatique de la saisine du juge administratif sont des mesures qui peuvent garantir un recours effectif et éviter que des expulsions collectives contraires au protocole 4 continuent de se produire à Mayotte.

2° Sur l'atteinte à la vie privée et familiale de M. N. par les blocages et impossibilité d'accès à la préfecture de Mayotte

Il convient de noter que M. N. , comme des milliers d'étrangers à Mayotte, subit les fermetures longues et aléatoires du guichet de la préfecture de Mayotte, ce qui le prive de fait de la possibilité de faire valoir son droit au séjour en France.

La rupture de l'accès au service public à Mayotte fait partie des éléments du contexte local qui participent à la violation des droits fondamentaux de la population.

Ainsi de juillet à mi sept 2023, puis du 7 décembre jusqu'à mi février 2024, la préfecture de Mayotte a été fermée au public (**pièces 30 et 31**).

Pour M. N. , comme pour des milliers de personnes qui ont subi le même sort, le fait d'avoir été empêché par les blocages à la préfecture de faire valoir son droit au séjour, a conduit à son impossibilité de justifier de la régularité de son séjour lorsqu'il a fait l'objet d'une interpellation inopinée par la police, et comme les policiers ne soumettent aucun cas à l'examen de la préfecture avant d'organiser l'éloignement effectif de la personne, Monsieur N. a été éloigné expéditivement et sa vie privée et familiale anéantie par la faute de l'autorité administrative.

La principale mesure qui est de nature à remédier au grief provoqué par cette somme d'atteintes aux droits fondamentaux de M. N. est d'organiser son retour en France rapidement, afin qu'il puisse retrouver sa famille.

CONCLUSIONS

Il est demandé au Juge des référés du Conseil d'Etat

- de déclarer recevable l'intervention volontaire des associations ADDE, la Cimade, le Gisti et du SAF
- de faire droit aux conclusions des requérants

Fait à Escosse, le 15 juillet 2024
Flor TERCERO
Avocate