

Conseil d'État

Mémoire en intervention volontaire

sur la requête en référé-liberté n° 510704

déposée par M. [REDACTED]

contre l'arrêté du préfet de Mayotte du 23 novembre 2025

portant obligation de quitter sans délai le territoire français et interdiction de retour sur le territoire français d'une durée d'un an

POUR :

Le Groupe d'information et de soutien des immigré-es (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, ayant son siège 3, villa Marcès, 75011 Paris, représentée par ses co-présidentes en exercice, Vanina Rochiccioli et Karine Parrot, domiciliés en cette qualité audit siège ;

AU SOUTIEN DE :

Monsieur [REDACTED]

Né le [REDACTED] 2005 à Sada

De nationalité comorienne

Élisant domicile chez [REDACTED]

3 rue Darsalama

97600 Mamoudzou

CONTRE :

La préfecture de Mayotte

Av. de la préfecture

Mamoudzou

97600 Mayotte

DISCUSSION

I. SUR LA RECEVABILITÉ DE L'INTERVENTION

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.

L'intérêt du Gisti à intervenir ne fait pas de doute.

Aux termes de l'article 1^{er} des statuts de l'association :

« *Le Groupe d'information et de soutien des immigré·es (Gisti), 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 circulation. »*

L'association a fait de l'action contentieuse l'une des activités emblématiques au moyen desquelles elle poursuit la réalisation des objectifs qu'elle s'est assignés ; elle bénéficie en ce domaine de l'estime de l'ensemble des acteurs du monde juridique.

Conformément à l'article 11 de ses statuts, « *le ou la présidente ou chacun-e des co-président-es représente le Gisti dans tous les actes de la vie civile et peut notamment ester en justice au nom de l'association, comme demandeur ou comme défendeur* ». (Production n° 1)

Son intervention sera donc admise.

II. AU FOND

Il convient de rappeler que l'arrêté portant mesure d'éloignement était fondé uniquement sur l'irrégularité du séjour de l'étranger et nullement sur une quelconque menace à l'ordre public.

C'est en cours de procédure que l'avocat du préfet a soulevé l'existence d'une prétendue menace à l'ordre public pour justifier l'obligation de quitter le territoire français prononcée contre le requérant.

En retenant qu'il existe un risque de menace à l'ordre public en raison de la seule possession d'un couteau de 30 cm, la préfecture, et le juge des référés qui a validé la mesure sur ce seul motif, ont commis une erreur d'appréciation.

Le Gisti entend centrer ses remarques sur trois aspects particulièrement critiquables de cette décision. L'arrêté en cause est insuffisamment motivé en ce qu'il ne relie pas la détention d'un tel couteau au « contexte sécuritaire » allégué (A), que cette détention n'a pas donné lieu à une condamnation pénale (B), et qu'il s'appuie sur des pièces provenant d'une procédure judiciaire obtenue irrégulièrement (C).

A. La nécessaire corrélation entre la détention d'un couteau et le « contexte sécuritaire » allégué pour caractériser une menace à l'ordre public

Dans son jugement, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte se fonde sur le « contexte sécuritaire propre au département de Mayotte » pour considérer que la détention d'un couteau de 30cm caractérisait une menace grave à l'ordre public. En considérant qu'un contexte sécuritaire suffit à étendre le champ des comportements déviants (ici, représentant une menace à l'ordre public), la préfecture et le juge des référés s'inscrivent dans la lignée d'une doctrine du ministère de l'Intérieur particulièrement prégnante ces dix dernières années. L'état d'urgence sécuritaire appliqué du 13 novembre 2015 au 31 octobre 2017 a été l'occasion pour les services de renseignement, le ministère de l'Intérieur et les préfectures d'interpréter de manière extensive la notion de « menace grave à l'ordre public », comme en témoignent ces statistiques : 4 444 perquisitions administratives, 754 arrêtés d'assignation à résidence, 656 interdictions de séjour, 59 zones de protection et de sécurité (ZPS), 39 interdictions de manifester, 29 fermetures de salles ou débits de boisson, 6 remises d'arme et 5 229 arrêtés autorisant des contrôles d'identité, fouilles de bagages et de véhicules. La même extension des filets sécuritaires a pu se constater pendant les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris, au cours desquels ce sont 626 visites domiciliaires qui ont été autorisées par le juge des libertés et de la détention en amont des JOP, et 547 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance qui ont été notifiées pour être mises en œuvre pendant la période olympique »¹, soit un « niveau entre quatre et cinq fois supérieur à la moyenne annuelle constatée depuis 2017 »².

Ainsi, à la faveur de tel contexte, l'éventail des comportements appréhendables par l'administration pour justifier une mesure administrative fondée sur une menace à l'ordre public serait plus large. Des mesures prises au nom de l'état d'urgence ont d'ailleurs pu être motivées en raison de la possession de couteau ou de certains outils. C'est le cas d'un homme interdit de séjour le 28 juin 2016 sur le fondement de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 dans plusieurs arrondissements de Paris – lié au parcours d'une manifestation. Pour considérer qu'il cherchait « à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics », la préfecture de police de Paris s'est fondée sur le fait que le concerné « a été interpellé aux abords de la place de la Bastille pour port d'arme blanche ou incapacitante sans motif légitime lors de la manifestation du 23 juin 2016 contre le projet de réforme du code du travail, que pour ces faits, il a été placé en garde à vue ». En l'occurrence, il s'agissait d'un « couteau à beurre » retrouvé lors d'une « palpation ». Selon ses avocat-es, « un couteau à beurre a été trouvé dans son sac parce qu'il avait fait un pique-nique la veille. Après quasiment vingt-quatre heures de garde à vue pour port d'arme sans motif légitime, il a eu un rappel à la loi »³. Dans son jugement, le tribunal administratif de Montreuil relève « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'intéressé se trouvait au moment de son interpellation à proximité du lieu de la manifestation ni qu'il ait cherché à se rendre sur ces lieux ». Pour ces motifs, le tribunal administratif de Montreuil a annulé l'interdiction de séjour⁴. L'administration doit ainsi démontrer qu'il y a une corrélation entre la détention d'un couteau, et le contexte qu'elle allègue pour fonder sa mesure.

Le tribunal administratif de Paris a retenu le même raisonnement à propos d'un homme interdit de séjour dans Paris le 28 juin 2016. Ce dernier a été placé en garde à vue à la suite d'un contrôle aux abords d'un lieu de manifestation en possession « d'un marteau dans son sac ». Le tribunal administratif de Paris annule néanmoins cette interdiction de séjour, en relevant que, selon le procès-verbal de garde à vue, le requérant nie « avoir voulu se rendre à cette manifestation », et qu'il affirme « avoir pris un marteau en vue d'accrocher un de ses tableaux dans le cadre d'une exposition

¹ Éric Martineau et Stéphane Peu, *Rapport d'information de la mission d'information sur le bilan des jeux olympiques et paralympiques dans le domaine de la sécurité*, n° 1156, Assemblée, commission des lois, 19 mars 2025, p.14.

² TA Montreuil, 16 novembre 2017, n° 1606585

collective organisée par Mme L.V.S près de la gare de l'Est ». Le tribunal relève également « qu'il ne ressort pas des pièces produites par le préfet de police que M. [REDACTED] aurait été interpellé en train de brandir une arme et que le préfet de police ne conteste pas sérieusement les faits allégués par le requérant »⁵. Là encore, le juge administratif considère que la préfecture doit, dans sa motivation, relier la détention d'un objet au contexte visé, et non pas simplement invoquer ce dernier.

En l'espèce, le motif de l'interpellation de l'étranger est le fait qu'il marchait sur la route nationale 2 en direction de Tsoundzou 2 et qu'il gênait la circulation. Une recherche rapide sur internet permet de vérifier que sur ce tronçon de route, il n'y a aucun trottoir ou chemin qui permette aux piétons de marcher autrement qu'en gênant la circulation (cf. pièce jointe : carte du village de Tsoundzou)

Par ailleurs, le procès-verbal d'interpellation permet de constater que l'intéressé a été coopératif avec les forces de l'ordre, et a signalé spontanément qu'il détenait un couteau, à telle enseigne que les policiers n'ont pas estimé utile de le menotter pour le transporter au commissariat.

Enfin, il résulte des déclarations de l'intéressé auprès des policiers en garde à vue, que la détention de ce couteau s'expliquait par son besoin de couper des branches de yuca (manioc), et il a été corroboré par les témoignages versés par le conseil de l'intéressé, qu'effectivement le type de couteau qui lui a été confisqué par la police sert aux travaux agricoles dans un contexte où à Mayotte les outils agricoles se font rares.

De sorte qu'en l'espèce, il n'existe aucune corrélation entre le fait pour le requérant de porter un couteau et une menace à l'ordre public quelconque dans le contexte sécuritaire de l'île de Mayotte où ces armes sont utilisées par les agriculteurs pour travailler faute d'accès à des instruments de travail normaux.

B. L'absence d'infraction pénale

Le second élément important du présent dossier est l'absence de condamnation pénale du requérant. Là encore, le contentieux récent suscité par des refus de titre de séjour assortis d'une mesure d'éloignement regorge d'exemples. Ainsi, le tribunal administratif de Paris a récemment considéré que l'arrêté préfectoral de refus de titre de séjour pour menace à l'ordre public était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que les faits de vol avec violence ayant justifié une interpellation avaient été classés sans suite par le parquet (TA Paris, 22 avril 2022, 2208713/2). Le tribunal administratif de Montreuil a également relevé, à propos d'allégations de faits de vol en réunion et de tentative d'extorsion, que l'absence de poursuites à l'égard des faits reprochés était de nature à caractériser une erreur d'appréciation de la part du préfet (TA Montreuil, 23 mai 2022, 2207832).

Au surplus, cet arrêté contrevient aux instructions du ministère de l'Intérieur en la matière. Selon une note interne de la Direction générale des étrangers en France destinée aux préfets⁶, la menace grave à l'ordre public doit être « caractérisée » (« les faits doivent atteindre un certain niveau de gravité »), « individualisée », et « actuelle ». Si cette même note précise que, comme dans le cas d'espèce, « la condamnation n'est pas nécessaire à l'action administrative », c'est « l'entière du comportement de l'intéressé » qui doit être « pris en compte », « d'où l'importance d'examiner aussi, par exemple, la réitération d'infractions et leur gravité croissante, les risques de récidive ou de réitération, les résultats d'enquêtes de personnalité, le comportement en détention, les perspectives de réinsertion sociale, familiale et professionnelle ou encore la persistance du refus de reconnaître les faits ».

⁵ TA Paris, 18 juillet 2017, 1613329/3-1.

⁶ DGEF, Étrangers en France. Kit destiné aux Préfets, août 2025

En l'espèce, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte ne fait que relever que le « classement sans suite de cette procédure, décidé par le procureur de la République en raison d'une sanction autre que pénale, n'est pas de nature à exonérer l'intéressé de sa responsabilité pénale, dès lors que les faits sont reconnus et que l'arme en cause, par ses dimensions et son type, ne peut sérieusement être considérée comme servant à aux travaux des champs ». *A contrario*, l'absence de poursuites pénales, et l'absence d'autres éléments ressortant de « l'entière du comportement de l'intéressé » suffisent à attester de l'absence de menace à l'ordre public, au surplus démontrée par l'usage de tels couteaux pour les travaux des champs dans le contexte agricole propre au département de Mayotte.

C) Sur l'irrégularité de l'usage de la procédure pénale pour justifier la mesure d'éloignement

En l'espèce, la préfecture de Mayotte produit des pièces issues de la procédure judiciaire (le procès-verbal de garde à vue), sans établir y avoir accès régulièrement.

Le préfet ne verse aucune autorisation de la part du Procureur de la République en ce sens.

D'ailleurs, aucun texte ne permet la communication de la totalité de la procédure pénale, en particulier les auditions de garde à vue et les pièces de procédure pénale qui ne concernent pas l'irrégularité du séjour sur le territoire français. Au contraire, une telle communication à un tiers à la procédure pénale (ici l'administration préfectorale) constitue une violation du secret de l'instruction qui vise, entre autres, à faire respecter le droit à la vie privée et la présomption d'innocence des personnes qui font l'objet de procédures pénales.

Si le préfet ne peut être tenu responsable d'une telle violation du secret de l'instruction car il n'est pas partie à la procédure pénale, la décision administrative fondée sur la connaissance induite d'une procédure pénale à laquelle le préfet n'a pas légalement accès doit être regardée comme entachée d'une irrégularité insusceptible de régularisation. Voir, *mutatis mutandi* avis du Conseil d'État n°504895 du 13 novembre 2025 qui concerne la consultation irrégulière du fichier TAJ en dehors des cas prévus par la loi.

En l'espèce, le préfet ne peut arguer d'une consultation du fichier des Traitements des Antécédents Judiciaires (TAJ) puisqu'il résulte des pièces versées par le préfet que ce fichier n'avait pas été renseigné lorsqu'il a pris la mesure contestée.

La consultation en dehors de tout encadrement légal et l'usage de la procédure pénale transmise irrégulièrement au préfet, constituent des irrégularités encore plus graves que celle consistant à faire usage des informations du TAJ sans consulter les autorités de police, de gendarmerie, ou le parquet lorsqu'un classement sans suite a été décidé.

En toute hypothèse, le préfet ne démontre pas avoir demandé autorisation au ministère public pour consulter et avoir communication d'une procédure pénale qui a été classée sans suite.

En l'espèce, le préfet a méconnu l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en se fondant sur une procédure classée sans suite qu'il n'avait pas le droit de consulter et encore moins d'utiliser pour fonder sa décision.

D) Sur le défaut de respect du contradictoire

Si le juge administratif peut valider une mesure préfectorale dont l'administration lui demande de modifier le fondement légal, encore faut-il que le juge administratif mette à même l'administré de pouvoir contester effectivement le nouveau fondement légal que l'administration fait valoir.

Pour que le respect du débat contradictoire soit effectif, **il est indispensable que le conseil du justiciable soit mis à même de pouvoir examiner l'argumentation juridique et les pièces qui la fondent au soutien d'une substitution de base légale** d'une décision administrative.

Il résulte de la procédure ayant donné lieu à la décision attaquée, que le juge administratif n'a pas communiqué **avant l'audience** ni à l'intéressé ni à son avocat la nouvelle argumentation soutenue par le préfet, ne les mettant donc pas à même de pouvoir exercer les droits à la défense et s'abstenant de respecter le principe du contradictoire.

Le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte a méconnu l'article L 5 du code de justice administrative, car nonobstant l'urgence inhérente à statuer dans le cadre du référé, cette voie de recours est le seul recours qui soit ouvert aux étrangers à Mayotte pour éviter d'être éloignés illégalement.

En l'espèce, le juge n'a pas estimé utile de communiquer le nouveau fondement légal avancé par le préfet à l'audience **au conseil de l'intéressé**, ni n'a prolongé le délibéré pour permettre à l'intéressé **et à son conseil** de répondre à cette nouvelle argumentation sur laquelle il s'est fondé pour valider la mesure d'éloignement.

La décision attaquée doit donc être annulée sur le fondement de l'article L.5 du CJA et de l'article 6 de la CEsDH.

PAR CES MOTIFS

et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office,

Le Gisti conclut à ce que le Conseil d'État :

- admette son intervention volontaire ;
- fasse droit à la requête de M. [REDACTED] annule l'ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte du 27 novembre 2025 n°2502725 et prononce la suspension de l'arrêté du 23 novembre 2025 portant obligation de quitter sans délai le territoire français.

Vanina Rochiccioli et Karine Parrot
co-présidentes du Gisti

