

REQUETE EN REFERE
DEVANT LE PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MAYOTTE

Article L. 521-4 du code de justice administrative

POUR : **L'association Avocats pour la défense des étrangers (ADDE)**
 La Cimade
 Le Gisti
 Le Syndicat des avocats de France

Ayant pour Conseils :

Yseult ARNAL du barreau de Nantes
Jean-Marie BIJU-DUVAL du barreau de Paris
Anna BLANCHOT du barreau de Brest
Marjane GHAEM du barreau d'Avignon
Agathe JOUBIN du barreau de Toulouse
Stéphanie LEFEVRE du barreau de Lyon
Camille MAGDELAINE du barreau de Paris
Fanny SARASQUETA du barreau de Toulouse
Flor TERCERO du barreau de Toulouse

CONTRE : **Le préfet de Mayotte et le Ministre de l'intérieur**

OBJET : Mesures à prendre pour assurer l'exécution et les suites de l'ordonnance n°2302123 du
 29 avril 2023

PLAISE AU JUGE DES RÉFÉRÉS

I. RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

1- La vulnérabilité des personnes placées en rétention administrative, ainsi que leur situation de dépendance vis-à-vis de l'administration, imposent de prendre les mesures propres à garantir l'effectivité des libertés fondamentales, consacrées tant en droit international, européen que national.

Lorsqu'un ressortissant de nationalité étrangère en situation irrégulière sur le territoire national est interpellé, il peut être placé dans un centre de rétention administrative (ci-après dénommé «CRA ») durablement aménagé à cet effet ou bien, en raison de situations exceptionnelles, provisoirement retenu dans un local de rétention administrative (ci-après dénommé « LRA »).

Si ces locaux doivent être « adaptés », cela ne saurait changer le régime juridique de la rétention, qui suppose l'exercice effectif d'un certain nombre de droits, dont la possibilité d'exercer des recours, toute irrégularité ou non-conformité devant être sanctionnée par le juge.

2- Un examen du recueil des actes administratifs de la préfecture de Mayotte pour les mois de mars et avril 2023 permet de constater le recours systématique à la création de LRA pour des durées courtes, voire extrêmement brèves, de 2 à 48 heures en moyenne et ce quasiment sans interruption.

Les lieux mobilisés sont les suivants :

- locaux de la Brigade Territoriale de Gendarmerie de Pamandzi ;
- locaux de la Brigade Territoriale et Gendarmerie de Mamoudzou ;
- zone d'attente du Centre de rétention administrative de Pamandzi ;
- locaux du service territorial de la police aux frontières ;
- locaux du tri sanitaire de l'hôpital de Dzaoudzi.

La création aléatoire de LRA temporaires voire très éphémères à Mayotte a donc, paradoxalement, un caractère systématique et permanent.

Cette pratique s'inscrit dans un contexte, décrit par les autorités françaises, d'« immigration illégale », massive, constante et trop importante pour le seul centre de rétention de l'île où il est procédé à environ 25 000 expulsions par an.

L'expérience démontre que c'est dans ces LRA prétendument provisoires, où sont placés quotidiennement des dizaines de personnes, que sont commises les plus graves atteintes aux droits fondamentaux des personnes maintenues en rétention à Mayotte.

Il est notamment procédé à des expulsions illégales de mineurs abusivement « rattachés » à un majeur, comme ce fut le cas des enfants de Monsieur Mohamed MOUSTAHI, situation ayant conduit à la condamnation de la France suivant arrêt de la CEDH en date du 25 juin 2020.

Voir : *CEDH, 25 juin 2020, MOUSTAHI contre France, n°9347/14, 25.6.2020*

Le 29 juin 2022, la Cimade a saisi la *Contrôleure générale des lieux de privation de libertés (ci-après dénommée « CGLPL »)* concernant le décès d'un retenu placé en LRA à Mayotte, qui avait été séparé de sa compagne et de son enfant, et n'avait semble-t-il pas bénéficié d'un examen de sa vulnérabilité.

3- La situation est alarmante.

L'exercice effectif des droits par les personnes retenues en LRA à Mayotte est de facto sinon impossible, pour le moins gravement compromis, puisque le caractère « éphémère » et « aléatoire » de ces lieux de rétention ainsi que la pratique actuelle de la préfecture à cet égard ont notamment les conséquences suivantes :

- les locaux de rétention ne sont pas convenablement aménagés pour que les personnes qui y sont retenues puissent y être accueillies dans des conditions matérielles conformes à celles qui sont exigées par la loi ;
- ces personnes ne peuvent pas avertir de leur situation un proche ou un conseil, puisqu'il n'y a notamment pas d'accès à un téléphone ;
- les associations habilitées à intervenir à Mayotte dans les lieux de rétention afin d'assister les retenus n'ont, dans les faits, pas la possibilité d'intervenir dans ces LRA, faute notamment d'être informées en temps utile de leur création, de l'éloignement géographique entre la plupart des LRA et le CRA de Mayotte où se trouvent les salariés habilités, des difficultés d'accès au LRA de la STPAF au CRA de Mayotte. Enfin, faute pour les conventions conclues entre l'État et ces associations d'être suffisamment dotées, aucune présence permanente d'un salarié habilité dans chaque LRA n'est possible ;
- l'autorité judiciaire ainsi que les organismes de contrôle des conditions de privation de liberté, dont le CGLPL, ne sont pas en mesure d'exercer effectivement un contrôle sur les conditions de rétention et permettre au droit fondamental de l'habeas corpus de s'exercer.

4- C'est dans ce contexte que, le 21 avril 2023, les requérants ont saisi le Tribunal de céans par la voie d'un référé liberté, afin de voir ordonner toutes mesures utiles pour faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales des personnes placées en local de rétention administrative à Mayotte.

Aux termes d'une ordonnance du 29 avril 2023 (pièce 7), le Tribunal de céans a :

- enjoint au préfet de Mayotte de créer, à titre provisoire mais de manière continue, quatre locaux de rétention administrative dans les locaux de la brigade territoriale de gendarmerie de Pamandzi, dans les locaux de la brigade territoriale de gendarmerie de Mamoudzou, dans les locaux du service territorial de la police aux frontières de Mayotte, dans l'espace dit « LRA STPAF », et dans les locaux du tri sanitaire de l'hôpital de Dzaoudzi jusqu'au 23 juin 2023 à 19h00 et de reporter la date de fermeture du local de rétention administrative créé au sein du centre de rétention administrative de Mayotte dans l'espace désigné zone d'attente au 23 juin 2023 à 19h00 ;

- enjoint au préfet de Mayotte de prendre les mesures techniques nécessaires pour permettre aux personnes retenues dans les locaux de rétention administrative visés à l'article 1er d'avoir accès à un téléphone leur permettant de passer au moins un appel de leur choix en France gratuitement ou à l'étranger pour un coût modeste ;

- enjoint au préfet de Mayotte de se rapprocher de l'association Solidarité Mayotte pour évaluer avec elle les aménagements devant être mis en œuvre pour lui permettre d'exercer effectivement sa mission d'assistance dans l'ensemble des locaux de rétention administrative créés à Mayotte.

La Juridiction a en outre précisé :

« Le préfet de Mayotte justifiera des mesures prises pour l'exécution des injonctions prononcées aux trois articles précédents avant le 2 mai 2023 à 12h00, heure locale, sous astreinte de 15 000 euros par jour de retard. »

5- Le 2 mai 2023, la Préfecture a transmis de nouveaux éléments pour soutenir que l'ordonnance du 29 avril avait été exécutée.

En réalité, tel n'est pas le cas, comme cela sera développé ci-après.

L'inexécution de l'ordonnance du 29 avril 2023 et les éléments produits par le préfet constituent des éléments nouveaux justifiant la présente requête sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative.

II. DISCUSSION

A.SUR LE BIEN-FONDE DE LA REQUETE

1. En droit

Aux termes de l'article L. 521-4 du code de justice administrative :

« Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin. »

Il résulte de ces dispositions que la mise en œuvre de cette procédure est soumise à la réunion de deux conditions :

- le juge des référés doit avoir ordonné des mesures provisoires dans le cadre d'un premier référé ;
- le requérant doit démontrer l'existence d'un élément nouveau.

Le conseil d'État est venu préciser : « 3. Considérant que si l'exécution d'une ordonnance prononçant la suspension d'une décision administrative sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative peut être recherchée dans les conditions définies par les articles L. 911-4 et L. 911-5

du même code, l'existence de cette voie de droit ne fait pas obstacle à ce qu'une personne intéressée demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du même code, de compléter la mesure de suspension demeurée sans effet par une injonction et une astreinte destinée à en assurer l'exécution ;

4. Considérant, par suite, que le juge des référés du tribunal administratif de Melun n'a pas commis d'erreur de droit en regardant l'inexécution de l'ordonnance du 2 septembre 2014 comme un élément nouveau au sens de l'article L. 521-4 du code de justice administrative ni en se fondant sur les dispositions de cet article pour fixer un nouveau délai pour la réintégration de Mme A...et assortir l'injonction d'une astreinte (...) »

CE, 27 juillet 2015, AP-HP, n° 389007

A titre d'illustration :

TA Cergy-Pontoise, 3 août 2022, n° 2210309

TA Montreuil, 25 août 2022, n° 2210284

2. En fait

Par une ordonnance du 29 avril 2023, le juge des référés a ordonné des mesures provisoires dans le cadre d'un référé liberté.

La première condition de l'article L 521-4 du CJA est donc manifestement satisfaite.

Il existe en outre les éléments nouveaux suivants :

a. Inexécution de l'ordonnance du 29 avril 2023 s'agissant de l'accès au téléphone

Aux termes de l'ordonnance du 29 avril 2023, le Tribunal de céans a :

« enjoint au préfet de Mayotte de prendre les mesures techniques nécessaires pour permettre aux personnes retenues dans les locaux de rétention administrative visés à l'article 1er d'avoir accès à un téléphone leur permettant de passer au moins un appel de leur choix en France gratuitement ou à l'étranger pour un coût modeste ; »

- S'agissant du LRA en zone d'attente, la Préfecture a produit un arrêté du 2 mai 2023, n°2023-CAB-0382, portant modification de l'arrêté n°2023-CAB-0373 du 28 avril 2023.

Toutefois, contrairement aux arrêtés créant le LRA du tri sanitaire à Dzaoudzi et le LRA ST PAF, **il n'est prévu aucun téléphone.**

De ce seul fait l'injonction n'a pas été respectée.

- S'agissant du LRA du Service territorial de la Police aux frontières (ci-après « ST PAF»), les personnes qui y sont placées doivent toujours demander à un agent de police de leur laisser accéder au téléphone. Aucun téléphone en accès libre n'est à disposition (cf. arrêté du 2 mai 2023, n°2023-CAB-0383).

L'injonction prononcée par le tribunal de céans n'est pas respectée.

- S'agissant du LRA dit « tri sanitaire » de Dzaoudzi, aucune information n'a, non plus, été communiquée quant à un accès effectif à un téléphone.

- Au LRA de Mtsapéré, aucun élément ne permet de constater l'accès en libre-service pour les personnes qui y sont retenues.

Il est porté à la connaissance du tribunal qu'un courrier officiel a été adressé au conseil de la Préfecture le 18 mai dernier. Cela notamment afin de demander que soit justifié le respect de l'ordonnance n°2302123 rendue le 29 avril.

Il y était demandé de justifier de l'accès effectif à un téléphone pour les personnes placées en LRA, ainsi que la communication des numéros des lignes téléphoniques présentes dans chaque LRA.

Plus de quinze jours après, aucun élément n'a été adressé.

(Courriel officiel adressé au cabinet CENTAURE, 18.05.2023 - pièce 8)

Partant, l'injonction tendant à assurer un accès effectif à un téléphone permettant de passer au moins un appel en France gratuitement, ou à l'étranger pour un coût modeste, n'est pas respectée.

- En outre, aux termes d'un courriel du 2 mai 2023 (pièce 5 du préfet – pièce 9 du présent recours), Monsieur SAUTRON, Sous-Préfet, a indiqué à son conseil :

« Concernant le sujet particulier de la téléphonie depuis les différents lieux de rétention, j'ai entrepris une démarche auprès de mes services et autres fournisseurs afin de trouver de nouvelles pistes d'amélioration technique.

L'objectif serait de fournir à chaque personne retenue, un crédit d'appel sur une carte prépayée (valable pour la France et l'étranger) qui lui serait remise dès son placement dans un lieu de rétention. Le week-end prolongé du 1er mai ne m'a pas permis de contacter les différents fournisseurs, mais la mission a été donnée à mon service technique et à ceux du CRA. » (pièce adverse n°5)

Néanmoins, **aucune preuve de ces démarches auprès des services et des fournisseurs n'est versée.**

Cela y compris après l'envoi du courrier officiel susvisé du 18 mai 2023 (pièce 8), aux termes duquel il était notamment indiqué :

" Le week-end prolongé du 1^{er} mai était à présent terminé depuis 18 jours, je vous remercie de me communiquer tout élément de preuve de la démarche entreprise auprès des services préfectoraux, des « autres fournisseurs », mais également l'ensemble des éléments, documents, devis, études, etc. permettant de prouver que chaque personne placée dans un local de rétention administrative a, dès son arrivée, accès à un téléphone lui permettant de passer au moins un appel de son choix en France gratuitement ou à l'étranger pour un coût modeste. Cela pour l'ensemble des LRA en activité à Mayotte. "

Par ailleurs, Maître ABLA, avocat au barreau de Mayotte, a de son côté demandé le 24 avril 2023 (pièce 10 « Mail officiel » et pièce 11 relance le 3 mai 2023) communication des numéros de téléphone aux LRA qui lui permettraient d'entrer en contact avec ses clients en passant lui-même un appel téléphonique vers les numéros de téléphone qui lui seraient communiqués. A la date des présentes écritures, aucune réponse ni de l'avocat du préfet, ni de la préfecture ne lui a été adressée.

- De façon plus générale, dans son courrier du 2 mai 2023, le Préfet se retranscrit principalement derrière le contenu d'une instruction écrite sur le fonctionnement de l'ensemble des lieux de rétention à Mayotte en date du 1^{er} mai 202.

Comme cela ressort de la pièce adverse n°5 produite devant le juge des référés (pièce 9), l'administration s'oppose cependant à ce que ce document soit communiqué.

En effet, par courriel du 2 mai 2023, Monsieur SAUTRON, Sous-Préfet, a indiqué à son conseil :

« vous trouverez ci-joint une note de service interne rédigée afin de préciser les instructions concernant les lieux de rétention. Vous pouvez utiliser sans réserve des extraits de ce document interne, mais je vous demanderai de ne pas le diffuser dans son intégralité. »

Il est à la fois très intéressant et tout aussi suspicieux que cette communication soit expressément refusée par la Préfecture.

En tout état de cause, à défaut de transmission de ce document, il n'est aucunement démontré qu'il permette de répondre aux injonctions faites par le juge administratif s'agissant de l'accès effectif au téléphone des personnes placées en rétention à Mayotte.

En outre, à supposer que son contenu soit approprié, le défaut de publication de cette instruction la rend inopposable et ne permet donc aucune garantie effective des mesures prétendument mises en place.

En d'autres termes, il n'est pas justifié du respect de l'injonction précitée, et tout laisse au contraire à penser que l'administration est restée défailante à cet égard.

L'exécution partielle de l'ordonnance précitée constitue un élément nouveau au sens des dispositions de l'article L 521-4 du CJA.

b. La création de LRA avec un risque manifeste de surpopulation et ne permettant toujours pas de s'assurer du respect des droits des retenus

Aux termes de l'ordonnance du 29 avril 2023, le Tribunal de céans a :

« enjoint au préfet de Mayotte de créer, à titre provisoire mais de manière continue, quatre locaux de rétention administrative dans les locaux de la brigade territoriale de gendarmerie de Pamandzi, dans les locaux de la brigade territoriale de gendarmerie de Mamoudzou, dans les locaux du service territorial de la police aux frontières de Mayotte, dans l'espace dit « LRA STPAF », et dans les locaux du tri sanitaire de l'hôpital de Dzaoudzi jusqu'au 23 juin 2023 à 19h00 et de reporter la date de fermeture du local de rétention administrative créé au sein du centre de rétention administrative de Mayotte dans l'espace désigné zone d'attente au 23 juin 2023 à 19h00 ; »

Il est pris acte de ce que les LRA des casernes de gendarmerie de Mamoudzou et Pamandzi ne seront pas ouverts en raison des besoins opérationnels de l'opération Wuambushu.

- S'agissant du LRA en zone d'attente

La Préfecture a produit un arrêté du 2 mai 2023, n°2023-CAB-0382, portant modification de l'arrêté n°2023-CAB-0373 du 28 avril 2023.

Il sera constaté que, contrairement aux arrêtés créant le LRA du tri sanitaire à Dzaoudzi et le LRA ST PAF :

- il n'est prévu aucun téléphone, ni aucun équipement particulier ;
- il n'est pas précisé si des familles peuvent y être placées, et ce en violation des dispositions de l'article R 744-10 du CESEDA.

De plus fort, il est prévu une capacité maximale de 40 places alors même le règlement intérieur mentionne une capacité de 12 personnes dans la zone de vie (cf. article 12).

Le différentiel est particulièrement significatif puisqu'il s'agit de 28 places.

Cela est d'autant plus alarmant que cette zone comprend deux chambres de six lits chacune.

Le placement, y compris postérieurement à l'ordonnance du 29 avril dernier, de plus de douze personnes dans ce LRA a pour conséquence la rétention de ces personnes dans **un espace surpeuplé et inadapté** (en termes de sanitaires notamment). Les personnes retenues sont contraintes de subir, outre la proximité physique majeure, le fait dormir sur des matelas à même le sol.

Il convient de rappeler que la norme fixée pour les centres de rétention par l'article R.744-6 du CESEDA en termes de surface minimale par retenu est de 10m² et qu'il n'y a pas de dérogation à Mayotte à cette exigence qui vise à assurer le respect de la dignité humaine.

La Cour européenne des droits de l'Homme a aussi, eu, s'agissant de locaux de détention pénale et administrative, à statuer sur la problématique de la qualification de la surpopulation, entraînant une violation de l'article 3 de la Convention. C'est ainsi qu'elle a relevé une violation de cet article concernant le maintien d'un étranger dans un local laissant moins de 3m² par personne retenue.

Voir en ce sens, *CEDH, 10 janv. 2012, aff. 42525/07, Ananyev et a. c/ Russie, critère de l'arrêt, § 145 CEDH, 6 nov. 2012, aff. 58158/10, Lin c/ Grèce*

Partant, il doit être enjoint à la Préfecture de respecter le standard légal de 10m², en application de l'article R. 744-6 du CESEDA. A défaut, la fermeture de ce local ne pourra qu'être ordonnée.

- S'agissant du LRA de Dzaoudzi

La Préfecture a produit un arrêté du 2 mai 2023, n°2023-CAB-0381, portant création d'un LRA à Dzaoudzi.

Il est précisé que la capacité maximale est de 40 personnes alors que le règlement intérieur fait état de 23 places (cf. article 11), soit 17 places de moins.

La problématique y est donc ici identique.

Le caractère inadapté des équipements pour 40 personnes, et la probable mixité du public retenu dans un espace exigü contrevient à la dignité et à la sécurité des personnes qui s'y trouvent enfermées.

- S'agissant du LRA ST PAF

La Préfecture a produit un arrêté du 2 mai 2023, n°2023-CAB-0383, portant création d'un LRA à Pamandzi, dit LRA ST PAF.

Il sera relevé que le règlement intérieur de ce LRA mentionne une capacité de 25 places alors que l'arrêté de création indique 12 places.

Se pose donc, de nouveau, la question de la capacité réelle de ce local et de la fiabilité des documents produits.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que, si la création de ces LRA met un terme provisoire à la pratique de la création éphémère et aléatoire des locaux de rétention, les modalités de ces LRA créés sur injonction du Tribunal, **ne permettent toujours pas de s'assurer que les droits minimums des retenus y sont respectés.**

Il s'agit d'éléments nouveaux au sens des dispositions de l'article L 521-4 du CJA.

c. Sur l'absence d'accès libre aux sanitaires au LRA de Mtsapéré

Il a été porté à la connaissance des associations requérantes qu'il n'y avait aucun accès libre aux sanitaires dans le LRA de Mtsapéré. Les personnes devant s'y rendre sont contraintes de demander à un agent de police présent sur place de les y escorter.

Cela est confirmé par le rapport de visite à ce local effectué par Monsieur ROUSSEAU, juge des libertés et de la détention, le 22 avril 2023 (pièce 12) qui précise : *"Le LRA-GT comporte 40 places. Les personnes placées en rétention suivent le même parcours qu'au CRA de Petite-Terre. Ils arrivent au service du quart et du greffe pour contrôle de leur identité et enregistrement, notification des droits et des décisions administratives. Puis ils montent à l'étage au service de la signalisation (empreintes digitales et bientôt reconnaissance faciale). Les bagages et effet personnel sont pris en compte à ce moment-là et stocké à l'étage. Les deux pièces à vivre sont à cet étage. Elles peuvent communiquer par une porte, ont la climatisation et sont dotées chacune de 20 matelas à disposer par terre. **Elles n'ont pas d'accès direct à l'eau au robinet ni aux sanitaires. Les personnes en rétention doivent en faire la demande aux personnels dans le bureau attendant qui centralise également les repas et leur distribution (entreprise Panima).**"*

Monsieur Damien Carême, député européen, atteste en outre avoir constaté, lors de sa visite du LRA de Mtsapéré, les éléments suivants :

« Il n'y a pas d'accès à l'eau courante et aux sanitaires à l'étage où sont retenues les personnes. Cela m'a été confirmé par le personnel du LRA présent lors de ma visite des lieux et Monsieur le sous-Préfet en charge de la lutte contre l'immigration clandestine.

Après avoir demandé des précisions sur ce sujet, il m'a été indiqué qu'il suffisait aux personnes retenues de demander de l'eau ou d'accéder aux sanitaires, et que de telles demandes n'étaient jamais refusées.

[...]

L'eau courante, les toilettes et la douche ne sont donc pas directement accessibles par les personnes retenues, depuis les salles du premier étage. Les personnes retenues devant être autorisées, sur demande, et escortées pour accès à ces installations. »

(Pièce 13 – Attestation de M. Damien Carême, député européen, du 31 mai 2023)

Si pour des motifs non justifiés, l'article R761-5 9° dispose qu'à titre dérogatoire les dispositions de l'article R. 744-11 ne sont pas applicables à Mayotte pour une durée de cinq ans à compter de la publication du décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018, il n'en demeure pas moins que cet article dispose également que : *"les locaux de rétention administrative situés dans le département de Mayotte doivent disposer de lieux d'hébergement ou de repos, **d'équipements sanitaires en libre accès**, de matériels nécessaires à la restauration ainsi que d'équipements permettant l'exercice effectif de leurs droits par les intéressés, notamment un **téléphone en libre accès**. Ceux-ci ont accès, si nécessaire, à l'antenne médicale la plus proche aux fins d'une évaluation médicale "*

Ainsi, malgré la dérogation applicable à Mayotte, l'accès libre à des sanitaires demeure une obligation ressortant de l'article R. 761-5 9° du CESEDA.

En outre, il a déjà été jugé, concernant le LRA de Choisy-le-Roi, que l'absence de libre accès aux sanitaires constituait une violation du droit à la dignité, au sens de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme :

« Il est constant que, pour se rendre au bloc sanitaire, les personnes retenues doivent en faire la demande auprès du personnel de garde, patienter derrière une grille fermée séparant la zone de détention et le hall d'entrée, y être accompagnées par cet agent qui leur ouvre la grille et patiente, en surveillance, à proximité du bloc sanitaire, avant d'être raccompagnées dans la zone N° 2101012 6 de détention. Dans ces conditions, les équipements sanitaires du local ne peuvent être regardés comme étant « en libre accès » au sens et pour l'application des dispositions précitées de l'article R. 553-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cette situation, qui contraint les personnes retenues qui, généralement, maîtrisent peu ou pas la langue française, à dépendre de la diligence des fonctionnaires de police - quelle que soit, par ailleurs, leur réactivité - pour la satisfaction de leurs besoins élémentaires, intimes et vitaux, caractérise, eu égard à la durée moyenne de rétention constatée dans local de rétention administrative de Choisy-le-Roi, s'élevant à 39h27 pour le mois de janvier 2021, une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit à ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant, qui ne saurait être justifiée par la seule distribution des locaux et les impératifs de sécurité qu'elle impliquerait, à supposer même qu'ils soient établis. »

Voir en ce sens : TA Melun, n°2101012 du 5 février 2021

Concernant le LRA de Mtsapéré, comme pour les autres LRA, l'administration ne communique aucune statistique quant au nombre de personnes placées dans ces LRA chaque année (ou, ici, depuis sa création), ni la durée moyenne de rétention.

Les personnes y sont, a minima, retenues plusieurs heures, de sorte qu'elles ont naturellement besoin de pouvoir accéder librement à l'eau et aux sanitaires. Tel n'est ici pas le cas.

Il convient, en outre, de préciser que les éloignements ont amplement repris à destination des Comores, avec un nombre toujours très élevé (plusieurs dizaines quotidiennement) de personnes placées dans les LRA créés, dont celui de Mtsapéré.

Ce nouvel élément est porté à la connaissance de la juridiction afin qu'une injonction soit prononcée, ce qui sera évoquée dans la seconde partie du présent recours.

d. Un rapprochement ineffectif avec l'association Solidarité Mayotte

L'ordonnance du 29 avril 2023 a enjoint le préfet de :

« se rapprocher de l'association Solidarité Mayotte pour évaluer avec elle les aménagements devant être mis en œuvre pour lui permettre d'exercer effectivement sa mission d'assistance dans l'ensemble des locaux de rétention administrative créés à Mayotte. »

Si le rapprochement a été fait :

- d'une part, le marché conclu entre Solidarité Mayotte et le Ministère de l'intérieur jusqu'en 2024 pour assurer les missions d'assistance à l'accès aux droits des retenus semble être la limite fixée par le préfet à l'action de Solidarité Mayotte dans les locaux de rétention, mais il n'est pas versé aux débats, de sorte qu'il est impossible de vérifier les aménagements qu'il est possible de mettre en place par rapport aux propositions que pourrait faire Solidarité Mayotte ;

- d'autre part, les éléments chiffrés transmis au préfet par Solidarité Mayotte le 2 mai 2023 ne sont pas versés non plus, et il est de ce fait impossible de déterminer la compatibilité des besoins exprimés avec les limites imposées par le marché ;

- enfin, et surtout, faire dépendre du marché conclu par le Ministère de l'intérieur les modalités d'intervention de Solidarité Mayotte au sein des LRA, est une erreur de droit puisque l'article R744-21 du CESEDA dispose : "Pour permettre l'exercice effectif de leurs droits, les étrangers maintenus dans

*un local de rétention peuvent bénéficier du concours d'une personne morale, à leur demande ou à l'initiative de celle-ci, dans des conditions définies **par convention conclue par le préfet** ou, à Paris, par le préfet de police."*

De sorte qu'il appartient au préfet, qui doit garantir l'exercice effectif des droits des retenus dans les LRA, de signer une convention dont il a la seule responsabilité. Il n'est pas versé aux débats une convention conclue dans le respect de cet article, ni même les prémices d'une négociation sérieuse, alors que le préfet allègue un rapprochement avec Solidarité Mayotte à l'effet de garantir l'exercice effectif des droits des retenus. La limitation par le préfet du budget alloué à Solidarité Mayotte pour garantir la présence de juristes qui puissent venir en aide aux personnes retenues dans les LRA, semble être la raison pour laquelle ces négociations n'ont pu aboutir jusqu'à aujourd'hui. Ce faisant le préfet ne rapporte pas la preuve qu'il est en mesure de garantir l'exercice effectif des droits des personnes qu'il prive de liberté et qui sont placées dans les LRA de Mayotte.

Le courrier officiel adressé au conseil de la Préfecture, le 18 mai 2023 (pièce 8), tendait notamment à demander communication des preuves des diligences entreprises pour permettre à Solidarité Mayotte d'exercer effectivement sa mission d'assistance dans les LRA. Aucun élément de réponse n'a été apporté.

L'urgence de la situation est pourtant bien réelle. Solidarité Mayotte n'a toujours pas les moyens humains pour intervenir au sein du LRA, par exemple, de Mtsapéré.

Les quatre demandes d'habilitation qui ont été déposées afin de permettre exceptionnellement et à titre dérogatoire l'intervention de travailleurs sociaux salariés de Solidarité Mayotte, n'ont toujours pas été traitées par la Préfecture, et ce depuis le mois d'avril dernier.

Si bien qu'à ce jour, un mois après le rendu de l'ordonnance du juge des référés, rien n'a concrètement changé dans les conditions d'exercice de Solidarité Mayotte puisque ni les moyens humains, ni les moyens matériels ne permettent aux personnes retenues de rejoindre l'association et à celle-ci d'exercer sa mission.

En l'état, l'objectif de cette injonction fixée par le juge des référés dans son ordonnance du 29 avril 2023 ne semble pas atteint.

Il s'agit là encore d'un élément nouveau permettant au juge de modifier les mesures provisoires prononcées dans son ordonnance du 29 avril 2023.

B. SUR LES MESURES SOLLICITEES

1. Modifications des arrêtés portant création et prolongation de LRA publiés les 28 avril et 2 mai 2023 dans un délai de 48 heures, et à défaut fermeture de ces lieux de privation de liberté

Il convient que le préfet modifie les arrêtés pour rendre compatibles les LRA avec les conditions minimales prévues par la dérogation réglementaire à Mayotte que constitue le 9° de l'article R.761-5 du CESEDA jusqu'au mois de décembre 2023, c'est à dire : « *Durant cette période, les locaux de rétention administrative situés dans le département de Mayotte doivent disposer de lieux d'hébergement ou de repos, d'équipements sanitaires en libre accès, de matériels nécessaires à la restauration ainsi que d'équipements permettant l'exercice effectif de leurs droits par les intéressés, notamment un téléphone en libre accès. Ceux-ci ont accès, si nécessaire, à l'antenne médicale la plus proche aux fins d'une évaluation médicale* ».

Il est en particulier inquiétant de ne pas savoir si le LRA de la ZA a prévu ou pas d'accueillir des familles, ce d'autant plus qu'aucun autre LRA ne le prévoit. Si tel est le cas, les règles sont encore plus strictes, les familles devant impérativement être séparées des autres retenus.

Également, les femmes isolées, compte tenu de leur vulnérabilité intrinsèque, devraient faire l'objet d'une zone de vie dédiée, ce qui n'apparaît pas dans les arrêtés publiés.

Les arrêtés devront donc être explicites sur ces aspects.

Il conviendra également de préciser clairement la question de la capacité maximale de chaque LRA, puisqu'en l'état il existe des incohérences manifestes entre les arrêtés de création et les règlements intérieurs, concernant le LRA en zone d'attente, le LRA de Dzaoudzi et le LRA ST PAF.

Cette capacité maximale doit être évaluée en fonction de la surface utile accessible aux retenus, qui, à titre d'illustration, ne peut pas être inférieure à 10m² par personne privée de liberté en CRA, conformément aux dispositions de l'article R. 744-6 du CESEDA.

En réalité, cela semble témoigner d'un manque de vigilance de l'administration sur cette question pourtant essentielle, puisqu'il s'agit d'écarter un risque de surpopulation et donc de permettre des conditions dignes de privation de liberté.

- S'agissant du LRA en zone d'attente, l'arrêté de création devra prévoir expressément l'existence d'un téléphone en accès libre.

Au regard de ces éléments, il convient d'enjoindre au préfet de Mayotte de modifier les arrêtés portant création et prolongation de LRA publiés les 28 avril et 2 mai 2023, dans un délai de 48 heures, et de justifier que l'intégralité des locaux de rétention administrative à Mayotte répondent aux exigences légales et conventionnelles.

A défaut, il conviendra de fermer les LRA concernés puisqu'il ne saurait être accepté que des personnes soient de nouveau privées de liberté sans garantie effective de leurs droits minimums.

2. Complément à l'injonction relative à l'accès au téléphone

Il semble nécessaire que cette injonction soit complétée afin de prévoir qu'un numéro de téléphone dans chaque LRA soit accessible directement par les associations qui viennent en aide aux retenus, ainsi qu'aux avocats, pour joindre en urgence directement les personnes retenues qui s'y trouvent et garantir que les échanges téléphoniques soient confidentiels.

En ce sens, Maître ABLA, avocat au barreau de Mayotte, a déjà demandé cette information au préfet sans succès depuis le 24 avril 2023 et jusqu'à la date des présentes écritures, à laquelle la demande a été renouvelée (**pièce 10** « Mail officiel » et **pièce 11**).

Le courriel officiel adressé au conseil de la Préfecture le 18 mai 2023, dans le cadre du suivi du respect de l'ordonnance rendue le 29 avril, est resté vain. (pièce 8).

3. Injonction afin de garantir un accès libre aux sanitaires au sein du LRA de M'Mtsapéré

Conformément aux dispositions de l'article R. 553-6 du CESEDA, le libre accès aux sanitaires doit être garanti au sein des LRA. Le défaut d'accès à déjà été condamné comme constituant une violation du droit à la dignité.

Tel n'est ici pas le cas pour le LRA de M'Mtsapéré, au sein duquel les sanitaires ne se trouvent pas en zone de vie. Il en est de même pour l'accès à l'eau, et ce malgré la rétention des personnes pendant plusieurs heures, voire jours, avec des températures particulièrement élevées sur l'île.

(TA Melun, n°2101012, 5 février 2021)

Il est donc sollicité qu'il soit enjoint à la Préfecture de faire procéder à l'installation de sanitaires suffisants et en libre accès, dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à intervenir. L'astreinte précédemment prononcée sera conservée.

Si la configuration du lieu choisi pour ouvrir le LRA de Mtsapéré ne permet pas l'installation de sanitaires et de point d'eau en accès libre aux retenus, alors il conviendra de donner injonction au préfet de cesser d'utiliser le LRA de Mtsapéré tant que les travaux nécessaires au respect de cette exigence légale visant à garantir la dignité des personnes privées de liberté ne sont pas achevés, et ce sous les mêmes conditions d'astreinte.

4. Injonction de transmission et de publication de l'instruction du 1^{er} mai 2023

a. L'instruction du préfet de Mayotte sur le fonctionnement des LRA en date du 1^{er} mai 2023 doit être produite.

Il s'agit en effet d'un élément déterminant dans le cadre du présent litige.

En outre, ce document est à portée générale, émane d'une autorité publique, et il est manifestement susceptible d'avoir des effets notables sur les droits et la situation des personnes retenues en rétention à Mayotte. Dans ces conditions, il est susceptible de recours, de sorte que les requérants doivent y avoir accès.

A cet égard, il sera rappelé que le Conseil d'État a jugé dans un arrêt Gisti du 12 juin 2020 : « *Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que des circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits et la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentant le caractère de lignes directrices.* » (CE, 12 juin 2020, n°418142)

Cette position de principe a été confirmée le 21 juillet 2022. (CE, 21 juillet 2022, n° 449388)

b. Cette instruction doit également être publiée par application des articles suivants du code des relations entre le public et l'administration :

- article L 311-1 : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre.* »

- article L 312-2 : « *Font l'objet d'une publication les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Les instructions et circulaires sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret.*

- article R 312-4 : « *Les instructions et circulaires mentionnées au premier alinéa de l'article L. 312-2, qui émanent des autorités administratives de l'Etat agissant dans les limites du département, sont publiées au recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle. Cette publication peut intervenir par voie électronique.* »

Il sera souligné que l'instruction du 1^{er} mai 2023 ne fait pas partie des documents administratifs qui ne sont pas communicables en vertu de l'article L 311-5 du même code. Si le préfet estime que ce document doit être tenu partiellement secret, il convient de noter que l'article L312-1-2 prévoit que si

des mentions de l'instruction entrent dans le champ d'application des articles L. 311-5 ou L. 311-6, l'instruction peut être rendue publique après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions.

La publication de cette instruction permettra de la rendre opposable à tout fonctionnaire récalcitrant et de favoriser l'effectivité du droit à l'accès au téléphone que cette instruction a pour vocation d'assurer si l'on en croit les extraits qui figurent dans les observations du conseil du préfet qui nous ont été communiquées, ce qui est une grande avancée pour le droit des retenus à Mayotte.

Il est donc demandé non seulement que l'instruction du 1^{er} mai 2023 soit produite, mais également qu'il soit enjoint au préfet de la publier dans le recueil des actes administratifs de Mayotte sous astreinte de 15000 euros par jour de retard à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir.

5. Complément à l'injonction relative au rapprochement avec Solidarité Mayotte

Aux termes de son ordonnance du 29 avril 2023, le Tribunal de céans a enjoint au préfet de Mayotte de se rapprocher de l'association Solidarité Mayotte pour évaluer avec elle les aménagements devant être mis en œuvre pour lui permettre d'exercer effectivement sa mission d'assistance dans l'ensemble de ces locaux de rétention administrative.

Comme évoqué ci-dessus, un rapprochement a certes été effectué, mais les objectifs ne semblent pas atteints.

Dans ces conditions, afin de rendre effectif cette première injonction, et de permettre au juge d'exercer son pouvoir de contrôle, il y a lieu de la compléter avec les obligations suivantes :

- transmettre l'appel d'offre et le marché public actuel liant Solidarité Mayotte à la préfecture pour les lieux de rétention administrative de Mayotte ;
- communiquer les éléments chiffrés transmis le 2 mai 2023 par Solidarité Mayotte au Préfet ;
- traiter les quatre demandes d'habilitation dans un délai de 48heures à compter de l'ordonnance à intervenir.

6. Liquidation de l'astreinte

Le Tribunal a précisé dans son ordonnance du 29 avril 2023 :

« Le préfet de Mayotte justifiera des mesures prises pour l'exécution des injonctions prononcées aux trois articles précédents avant le 2 mai 2023 à 12h00, heure locale, sous astreinte de 15 000 euros par jour de retard. »

Comme développé ci-dessus, le Préfet a manqué à son obligation.

En effet, s'agissant de la téléphonie, il n'est transmis ni les preuves des démarches effectuées auprès des services et des fournisseurs, ni l'instruction du 1^{er} mai 2023.

Dans ces conditions, il y a lieu de liquider, à tout le moins partiellement, l'astreinte de 15 000 euros par jour de retard.

PAR CES MOTIFS

Et sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, et des explications complémentaires à l'audience, les parties requérantes concluent à ce qu'il plaise à Monsieur le Président du Tribunal de compléter ses injonctions et de prononcer les astreintes suivantes :

ORDONNER toute mesure utile afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales des personnes placées en local de rétention administrative à Mayotte, sous astreinte de 15.000 euros par jour de retard, notamment :

ENJOINDRE au préfet de Mayotte de modifier les arrêtés portant création et prolongation de LRA publiés les 28 avril et 2 mai 2023, dans un délai de 48 heures, et de justifier que l'intégralité des locaux de rétention administrative à Mayotte répondent aux exigences légales et conventionnelles qui exigent, notamment, que :

- chaque arrêté précise la possibilité, ou non, d'y retenir des familles ;
- les personnes retenues puissent entrer en contact en temps utile avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et les autorités consulaires compétentes ;
- les personnes retenues puissent être visitées par les organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales compétentes, leurs proches et leurs avocats ;
- pour ce qui concerne la rétention de personnes vulnérables, que les soins médicaux d'urgence et le traitement indispensable des maladies soient assurés ;
- pour la rétention des mineurs et des familles, qu'elle se déroule dans des locaux séparés et que les mineurs puissent avoir la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge ;
- que les femmes isolées soient séparées des hommes ;
- que les personnes retenues ne soient pas en contact avec des personnes en garde à vue;
- que des sanitaires, suffisants pour la capacité du LRA et en libre accès soient installés dans les zones de vie du LRA de Mtsapéré ;
- et que le Parquet et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont été informés effectivement dès la signature des arrêtés de création de locaux de rétention administrative par respect de l'article R744-10 du CESEDA,

ENJOINDRE au préfet de Mayotte de cesser d'utiliser tout local de rétention administrative tant que la preuve du respect des exigences de respect des droits des personnes placées en LRA n'est pas apportée par la préfecture ;

ORDONNER au préfet de communiquer les numéros de téléphone qui permettent aux avocats et associations de joindre les retenus qui se trouvent dans les locaux de rétention administrative de Mayotte ;

ENJOINDRE au préfet de Mayotte de prendre toute mesure nécessaire pour que les communications entre les retenus, leurs proches, et leurs conseils et aidants, restent confidentielles ;

ORDONNER au préfet de publier l'instruction du 1^{er} mai 2023 relative au fonctionnement des locaux de rétention administrative de Mayotte ;

ORDONNER au préfet de transmettre l'appel d'offre et le marché public actuel liant Solidarité Mayotte à la préfecture pour les lieux de rétention administrative de Mayotte, de communiquer les éléments chiffrés transmis le 2 mai 2023 par Solidarité Mayotte au Préfet, et de traiter les quatre demandes d'habilitation dans un délai de 48heures à compter de l'ordonnance à intervenir ;

A défaut de communication des éléments permettant à la juridiction de céans de constater le respect des droits des personnes placées en LRA à Mayotte, et notamment :

- *les devis, études, échanges de correspondances entre les services préfectoraux et les prestataires de services pour permettre un accès effectif au téléphone dans les conditions fixées par l'ordonnance du 29 avril dernier ;*
- *la proposition faite par mail du 2 mai à 7h50 par Solidarité Mayotte à la préfecture quant aux moyens nécessaires pour assurer sa mission ;*
- *l'appel d'offres et le marché public actuel liant Solidarité Mayotte à la préfecture pour les lieux de rétention administrative de Mayotte ;*
- *la note intitulée « instruction écrite sur le fonctionnement de l'ensemble des lieux de rétention administrative à Mayotte » du 1^{er} mai 2023 ;*

ENJOINDRE au préfet de Mayotte de cesser d'utiliser tout local de rétention administrative concerné

PRONONCER la liquidation, à tout le moins partielle, de l'astreinte de 15 000 euros par jour de retard ;

CONDAMNER l'autorité préfectorale et l'État à verser à chaque partie requérante la somme de mille cinq cents euros (1.500 €) au titre des frais engagés pour l'instance et non compris dans les dépens, par application de l'article L. 761-1 du code de Justice administrative ;

Fait à Escosse, le 1^{er} juin 2023

Flor TERCERO

Avocate