

**CONSEIL D'ÉTAT**  
**Section du contentieux**  
**REQUETE en ANNULATION**

**POUR :**

- La CIMADE, dont le siège social est situé 64, rue Clisson à PARIS (75013), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;

*Mandataire unique*

- L'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), dont le siège social est situé 21 ter rue Voltaire à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;
- La Fédération des Associations de Solidarité avec Tou-te-s les Immigré-e-s (FASTI), dont le siège social est situé 58 Rue Amandiers à PARIS (75020), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;
- Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti), dont le siège social est situé 3 Villa Marcès à PARIS (75011), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;
- La Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice.

*Demandeurs*

**CONTRE :**

Les articles 6, 8, 9 et 11 (partie IV, 16°, al.2 et suivants) du décret n° 2014-527 du 23 mai 2014 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire) en ce qui concerne Mayotte, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

## FAITS

I. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011, Mayotte est un département et une région d'outre-mer. Selon l'article 73 de la Constitution de la République française, « *les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

Dans le cadre de cette évolution, le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) s'applique à Mayotte depuis le 26 mai 2014 en vertu de deux textes :

- l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative) qui abroge l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ;
- le chapitre 1er (articles 1 à 14) intitulé « Dispositions relatives à Mayotte » du décret contesté n° 2014-527 du 23 mai 2014 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire) en ce qui concerne Mayotte, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

Ce décret abroge deux décrets spécifiques à Mayotte :

- le décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ;
- le décret n° 2010-1435 du 19 novembre 2010 relatif à l'entrée et au séjour des citoyens de l'Union européenne mentionnés à l'article 13 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 et des membres de leur famille à Mayotte.

Au-delà d'une mise en conformité de la législation applicable à Mayotte à celle qui était déjà en vigueur dans les autres départements, ces textes doivent se conformer à l'ensemble des normes européennes.

En effet, à la suite de la saisine par les autorités françaises du Conseil européen, le 26 octobre 2011 et de l'accord du Conseil Européen le 11 juillet 2012, Mayotte est passée du statut de PTOM à celui de Région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne à compter du 1er janvier 2014.

Décret d'application de l'ordonnance du 7 mai 2014, le texte contesté porte extension et adaptation de la partie réglementaire du CESEDA à Mayotte. Ses éventuelles adaptations doivent donc être conformes aux exigences issues des textes et de la jurisprudence de l'Union européenne relatifs notamment à l'immigration et au droit d'asile des ressortissants de pays tiers.

C'est ce que, au nom de la Commission européenne, Mme Malmström confirmait le 24 avril 2013 en réponse à une question posée par Mme Flautre, députée européenne :

*« La Commission, ayant analysé la demande des autorités françaises en faveur d'une dérogation à l'article 13, paragraphe 2, de la directive sur les retours (directive 2008/115/CE) et à l'article 13, paragraphe 5, de la directive sur les normes d'accueil (directive 2003/9/CE), considère qu'il n'y a pas lieu d'accorder de mesures transitoires ou de dérogations à l'acquis de l'UE en la matière.*

*Cette analyse préliminaire ne remplace pas le contrôle a posteriori qui sera effectué, selon les procédures prévues à l'article 258 du TFUE, de la transposition et de l'application à Mayotte de l'acquis de l'UE dans le domaine de l'immigration et de l'asile. Aucune proposition n'est nécessaire pour assurer la conformité avec l'acquis de l'UE. La France, dans le cadre de la mise en œuvre de cet acquis sur le territoire de Mayotte, est tenue de respecter les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ».*

## DISCUSSION

### Sur la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat

II. A titre liminaire, il n'est pas inutile de préciser que le Conseil d'Etat est bien compétent pour connaître du présent recours.

II-1. En droit, l'article R. 311-1 du Code de la justice administrative dispose que :

*« Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort :*

*1° Des recours dirigés contre les ordonnances du Président de la République et les décrets ».*

II-2. En l'espèce, la présente requête est dirigée contre des dispositions d'un décret. Par suite le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort.

### Sur la recevabilité

III. Toujours à titre liminaire, il importe de souligner que les associations exposantes sont bien recevables à solliciter l'annulation du décret contesté.

III-1. En ce qui concerne les délais

La présente requête a été enregistrée dans les deux mois de la publication du décret contesté au Journal officiel (JORF n° 0121 du 25 mai 2014, page 8556, texte n° 15).

Elle est donc indéniablement recevable.

III-2. En ce qui concerne l'intérêt et la capacité à agir des associations requérantes

III-2-1. Premièrement, s'agissant de l'intérêt à agir de La Cimade, l'article 1<sup>er</sup> des statuts de cette dernière précise que :

*« La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec ceux qui souffrent, qui sont opprimés et exploités et d'assurer leur défense, quelles que soient leur nationalité, leur origine, ou leur position politique ou religieuse. En particulier, elle a pour objet de combattre le racisme. »*

Depuis sa création en 1939, La Cimade a développé ses actions d'accueil et de défense des droits des étrangers, tant sur les questions relatives au statut juridique des personnes que sur celui de leurs droits sociaux.

Aujourd'hui, La Cimade reçoit, informe et conseille chaque année dans ses permanences d'accueil réparties sur le territoire français, y compris à Mayotte, plus de 100.000 étrangers sur leurs droits et leur situation juridique.

Elle intervient dans la moitié des centres de rétention administrative de la France hexagonale ainsi que dans ceux d'Outre-mer afin d'assurer un accompagnement humain, social et juridique des étrangers retenus. A Mayotte, des bénévoles de l'association sont habilités par la préfecture pour intervenir au sein du centre de rétention administrative.

Son intérêt à agir dans le cadre de contentieux relatifs à l'amélioration des droits des migrants a été reconnu recevable à de nombreuses reprises par le Conseil d'État (CE, 30 décembre 2013, n°350191 et n°350193 ; CE, 17 avril 2013, n°335924 ; CE, 21 mars 2013, 366837, CE, 5 mars 2013, 366340 ; CE, 28 juin 2012, 360381 ; CE, 11 octobre 2011, 353002), y compris concernant le droit des migrants à Mayotte (CE, 10 décembre 2013, 373686).

Par décision de son bureau du 4 juillet 2014, la présidente de la Cimade a été habilitée à ester en justice (Prod. n°2).

**III-2-2. Deuxièmement,** s'agissant de l'intérêt à agir de l'ANAFE, selon les articles 3 et 4 de ses statuts, son objet est d'apporter une aide effective auprès des étrangers et étrangères en difficulté aux frontières et se donne aussi pour objectif d'intervenir auprès des pouvoirs publics afin que le sort qui leur est réservé soit respectueux tant du droit français que des conventions internationales.

« Article 3 :

*But : apporter une aide effective, active et compétente aux personnes qui se trouvent ou se sont trouvées en difficulté aux frontières ou en zone d'attente. »*

« Article 4 :

*Moyens :*

*a) l'association exerce son activité notamment dans chaque aéroport, port, autre zone frontalière ou d'attente ;*

*b) elle sollicite des autorités compétentes l'accès à ces lieux et à toute personne à qui elle entend apporter aide et assistance. »*

L'Anafé intervient dans les zones d'attente pour assister les personnes qui y sont maintenues et, depuis sa création, l'Anafé exprime ses préoccupations concernant la situation des étrangers aux frontières françaises et dénonce les dysfonctionnements dans les procédures de refus d'entrée et de refoulement notamment. Ainsi publie-t-elle régulièrement des rapports.

L'Anafé agit également en justice devant différentes juridictions et ses actions ont toujours été jugées recevables (notamment : CE 3 octobre 1997, req. 170527; CE 30 juillet 2003, req. 247986, req. 332289 ; CAA 8 juillet 2010, req. 09PA05719 ; CE 23 octobre 2009, puis CJUE, Affaire préjudicielle C-606/10 ; CE 15 février 2013, req. 365709 ; CE 20 mars 2013, req. 366308 ; CE 29 avril 2013, req. 357848).

Enfin, l'Anafé a été admise à intervenir à titre d'*amicus curiae* dans l'affaire *Gebremedhin c. France*, ayant conduit à la condamnation de la France pour sa procédure relative à l'asile à la frontière, dans la mesure où « l'article 13 [de la Convention] exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif » (§ 14) (Cour EDH, 26 avril 2007, req n° 25389/05).

L'intérêt à agir de l'Anafé est donc avéré.

Par délibération du 11 juillet 2014 son co-président a été habilité par le bureau de l'Anafé à ester en justice (Prod. n°3).

**II-2-5. Troisièmement**, s'agissant de l'intérêt à agir de la FASTI, selon l'article 2 de ses statuts, la FASTI, association régulièrement constituée et déclarée en préfecture, fondée le 9 mai 1967, a pour objet de :

« *Regrouper les Associations de Solidarité avec les Tou-te-s Immigré-e-s (ASTI) sur l'ensemble du territoire en vue notamment :*

- *D'apporter aux associations affiliées toute l'aide nécessaire à l'accomplissement de leur tâche, et en particulier, d'assurer au niveau national leur représentation auprès des pouvoirs publics.*

- *De promouvoir avec les personnes immigrées, l'éducation populaire, les conditions d'accueil, les conditions d'une cohabitation réussie des personnes françaises et des personnes immigré-e-s dans une société multiculturelle, de lutter pour établir l'égalité des droits entre personnes françaises et personnes immigrées ainsi que pour le respect des libertés individuelles en référence avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les recommandations des organisations internationales. »*

La FASTI a manifestement intérêt pour agir dans le cadre de cette présente requête au Conseil d'État car le décret n°2014-527 du 23 mai 2014 institue une rupture d'égalité entre les étrangers résidant en métropole et les étrangers résidant à Mayotte et restreint la liberté de circulation de ces derniers.

Par délibération du 15 juillet 2014, la FASTI a habilité son président à ester en justice (Prod. n°4).

**III-2-6. Quatrièmement**, s'agissant de l'intérêt à agir du GISTI et de la capacité à agir de son président, il convient de préciser que, selon l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, a pour objet :

« - *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;*

- *d'informer les étrangers 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 ».*

À de très nombreuses reprises, l'intérêt à agir du Gisti a été reconnu pour contester des dispositions réglementaires ou de circulaires applicables aux étrangers outre-mer (CE, 27 septembre 1985, *FTDA et GISTI*, n° 54114, au recueil Lebon) et même spécifiquement à Mayotte (CE, réf., 27 août 2012, *Gisti et a.*, n° 361404 ; CE, 19 décembre 2012, *Gisti*, n° 354947, au Recueil. V. aussi, dernièrement, les interventions volontaires du Gisti : CE, réf., 10 décembre 2013, *consorts Moustahi*, n° 373686 ; CE, réf., 19 février 2014, *Ali Moindjie*, n° 375256).

Par décision du bureau du 12 juillet 2014, le président a été autorisé à ester en justice (Prod. n°5).

**III-2-7. Cinquièmement**, s'agissant de l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme, l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> des statuts de l'association requérante énonce que la Ligue des droits de l'Homme est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* ».

L'article 3 alinéas 1 et 2 de ses statuts précise que :

*« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.*

*Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction (...) ».*

Son intérêt à agir a fréquemment été reconnu devant le Conseil d'Etat depuis sa création, notamment s'agissant du statut des étrangers.

Par délibération du 11 juillet 2014, le président de la LDH a été habilité à ester en justice (Prod. n°6).

## Sur la légalité interne

### Sur les articles 6 et 7 du décret attaqué :

IV. Les associations requérantes entendent démontrer que ces dispositions sont entachées de **multiples erreurs de droit**, tant en ce qui concerne les locaux de rétention administrative que les centres de rétention administrative.

D'une part, l'article 6 organise un régime dérogatoire en ce qui concerne les centres de rétention administrative du département de Mayotte :

*« L'article R. 553-3 du même code est complété par neuf alinéas ainsi rédigés :  
« Pour une durée de trois ans à compter de la publication du décret n° 2014-527 du 23 mai 2014 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire) en ce qui concerne Mayotte, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables à Mayotte. Les centres de rétention administrative situés dans ce département, dont la capacité d'accueil ne pourra dépasser 140 places, doivent disposer de locaux et d'espaces aménagés notamment d'équipements sanitaires, permettant d'assurer l'hébergement, la restauration et la détente des étrangers, le bénéfice des soins qui leur sont nécessaires et l'exercice effectif de leurs droits par les intéressés.*

*Les centres de rétention doivent notamment disposer des équipements suivants :*

- 1° Des lieux d'hébergement non mixtes ;*
- 2° Des équipements sanitaires en libre accès ;*
- 3° Un espace de promenade à l'air libre ;*
- 4° Un local doté du matériel médical réservé au service médical ;*
- 5° Un local meublé et équipé d'un téléphone mis de façon permanente à la disposition des personnes qui ont reçu du représentant de l'Etat à Mayotte l'agrément mentionné à l'article R. 553-14-1.*

*Les centres de rétention administrative susceptibles d'accueillir des familles disposent en outre de lieux d'hébergement séparés, spécialement équipés.* »

Les alinéas de l'article R. 553-3 du CESEDA qui prévoient les normes minimales de tous les autres centres de rétention administrative de France, et qui ne s'appliquent pas à Mayotte pour une durée de trois ans en vertu de l'article 6 du décret critiqué, disposent que :

*« Les centres de rétention administrative, dont la capacité d'accueil ne pourra pas dépasser 140 places, offrent aux étrangers retenus des équipements de type hôtelier et des prestations de restauration collective. Ils répondent aux normes suivantes :*

- 1° Une surface utile minimum de 10 mètres carrés par retenu comprenant les chambres et les espaces librement accessibles aux heures ouvrables ;*
- 2° Des chambres collectives non mixtes, contenant au maximum six personnes ;*
- 3° Des équipements sanitaires, comprenant des lavabos, douches et w.-c., en libre accès et en nombre suffisant, soit un bloc sanitaire pour 10 retenus ;*
- 4° Un téléphone en libre accès pour cinquante retenus ;*
- 5° Des locaux et matériels nécessaires à la restauration conformes aux normes prévues par un arrêté conjoint du ministre de l'agriculture, du ministre de la défense, du ministre chargé de la santé et du ministre chargé des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat ;*
- 6° Au-delà de quarante personnes retenues, une salle de loisirs et de détente distincte du réfectoire, dont la superficie est d'au moins 50 mètres carrés, majorée de 10 mètres carrés pour quinze retenus supplémentaires ;*

- 7° Une ou plusieurs salles dotées d'équipement médical, réservées au service médical ;
- 8° Un local permettant de recevoir les visites des familles et des autorités consulaires ;
- 9° Le local mentionné à l'article R. 553-7, réservé aux avocats ;
- 10° Un local affecté à l'organisme mentionné à l'article R. 553-13 ;
- 11° Un local, meublé et équipé d'un téléphone, affecté à l'association mentionnée au premier alinéa de l'article R. 553-14 ;
- 12° Un espace de promenade à l'air libre ;
- 13° Un local à bagages.

*Les centres de rétention administrative susceptibles d'accueillir des familles disposent en outre de chambres spécialement équipées, et notamment de matériels de puériculture adaptés ».*

D'autre part, l'article 8 organise quant à lui un régime dérogatoire en ce qui concerne les locaux de rétention administrative du département de Mayotte :

« L'article R. 553-6 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

*Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables à Mayotte pour une durée de cinq ans à compter de la publication du décret n° 2014-527 du 23 mai 2014 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire). Les locaux de rétention administrative situés dans ce département 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 ».*

Les alinéas de l'article R. 553-6 du CESEDA qui prévoient les normes minimales de tous les autres locaux de rétention administrative de France, et qui ne s'appliquent pas à Mayotte pour une durée de cinq ans en vertu de l'article 8 du décret critiqué, disposent que :

« Les locaux de rétention administrative doivent disposer des équipements suivants :

- 1° Des chambres collectives non mixtes, accueillant au maximum six personnes ;
- 2° Des équipements sanitaires en libre accès comprenant des lavabos, douches et w.-c. ;
- 3° Un téléphone en libre accès ;
- 4° Un local permettant de recevoir les visites : autorités consulaires, familles, médecins, membres d'associations ;
- 5° Le local mentionné à l'article R. 553-7, réservé aux avocats ;
- 6° Une pharmacie de secours.

En effet, les conditions matérielles d'accueil des centres comme des locaux de rétention mentionnées dans ces articles excluent de ces lieux :

- des salles dédiées à la visite des proches ou des autorités consulaires ;
- un local réservé aux avocats ;
- l'installation d'une salle de loisirs à disposition des jeunes enfants le cas échéant placés en rétention ;
- aucune chambre non mixte avec une capacité maximum n'est prévue (contre des chambres pour 6 personnes au maximum dans les autres centres et locaux de rétention).

S'agissant plus spécifiquement des centres de rétention administrative, la faible surface prévue par personne au regard de la capacité maximale du CRA ainsi que la configuration des zones de rétention unanimement décriée, en font un lieu indigne et par la même impropre au placement de personnes, a fortiori mineures :

- Aucune surface minimum par personne n'est garantie (contre 10 mètres carrés par personne pour les autres centres de rétention) ;



- Aucune garantie d'un équipement sanitaire suffisant (contre un bloc sanitaire pour 10 personnes dans les autres centres de rétention) ;
- Aucun local à bagages ;
- Aucun téléphone en accès libre n'est prévu (contre un téléphone pour 50 personnes dans les autres centres de rétention).

La démarche du Gouvernement a été de calquer les exigences du décret sur le centre de rétention existant à Mayotte afin de ne pas y effectuer de travaux jusqu'à l'ouverture du nouveau CRA et non de définir *in abstracto* les conditions matérielles d'accueil minimales pour « accueillir » près de 100 personnes chaque jour dans un espace confiné et inadapté. Le Gouvernement aurait pourtant pu s'inspirer des normes du CPT ou des recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour définir objectivement ces conditions (Recommandations du 30 juin 2010 relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi, Mayotte).

Ces conditions matérielles, très inférieures aux normes applicables en métropole, dérogent, sans justification, au principe d'identité législative.

Ainsi, dans un premier temps, il sera donc démontré que les dispositions contestées méconnaissent d'une part la directive « retour » 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, d'autre part la directive « asile » 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant les normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale et, enfin, l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Dans un deuxième temps, il sera démontré que les dispositions particulières de l'article 6 méconnaissent l'article L.221-2 du CESEDA.

Dans un dernier temps, il sera démontré dans la partie V suivante que ces dérogations contreviennent au principe d'identité législative.

**En ce qui concerne la méconnaissance de la directive « retour » 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier**

Tout justiciable peut demander l'annulation des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives (CE, Ass. 3 février 1989, Compagnie Alitalia, et CE, Ass 30 octobre 2009, Mme Perreux)

**IV-1.** Les articles 6 et 8 du décret attaqués méconnaissent plusieurs dispositions inconditionnelles et précises de la directive 2008/115/CE, en particulier ses articles 16§2, 17§2 et 17§3.

**IV-1-1. Premièrement**, il résulte des dispositions de la directive « retour » 2008/115/CE, en particulier de son article 16§2 que :

*« Les ressortissants de pays tiers placés en rétention sont autorisés à leur demande à entrer en contact en temps utile avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et les autorités consulaires compétentes. »*

Ces dispositions inconditionnelles et précises s'appliquent indifféremment à tous les lieux de rétention des ressortissants de pays tiers sous le coup d'une décision de retour – soit en France indifféremment aux centres et aux locaux de rétention.

À la lecture des articles 6 et 8, les centres et locaux de rétention à Mayotte n'ont pas à être munis ni d'une salle de visite à l'usage des proches, ni d'une salle dédiée aux entretiens avec un avocat ou une autorité consulaire. En conséquence, aucune rencontre physique avec un proche, un avocat ou un représentant consulaire ne peut être organisée dans ces lieux.

Et dans les faits, le centre de rétention actuel ne comporte qu'une seule pièce en marge des zones d'hébergement des étrangers, dédiée indifféremment aux visites des avocats, des proches, des autorités consulaires et à l'intervention de l'organisme en charge de l'accompagnement juridique. Au regard de la multiplicité des offices de cette unique salle autant que du nombre de retenus potentiellement amené à l'utiliser au gré des visites, il est évident que cette configuration ne peut répondre aux exigences posées par ces dispositions de la directive.

On relèvera par ailleurs que, le centre de rétention n'étant pas obligatoirement muni d'un téléphone en accès libre, ce contact n'est pas non plus garanti à distance.

**Il en résulte que les dispositions des articles 6 et 8 doivent être déclarés contraires aux dispositions inconditionnelles et précises de l'article 16§2 de la directive en tant qu'elles n'organisent pas la possibilité pour les retenus d'entrer en contact avec leur avocat, leur famille ou leur représentant consulaire.**

**IV-1-2. Deuxièmement,** l'article 17 §2 de la directive 2008/115/CE dispose que :

*« Les familles placées en rétention dans l'attente d'un éloignement disposent d'un lieu d'hébergement séparé qui leur garantit une intimité adéquate. »*

L'article 17 §3 de la directive « retour » dispose quant à lui que :

*« Les mineurs placés en rétention ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge, et ont, en fonction de la durée de leur séjour, accès à l'éducation. »*

Or, d'une part, les autorités françaises n'ont pas transposé ces dispositions dans la mesure où en droit français il n'est pas légalement possible d'édicter une mesure d'éloignement et par suite une décision de placement en rétention à l'égard de mineurs, y compris s'ils accompagnent leur(s) parent(s).

D'autre part, comme l'a constaté la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Popov*, à défaut de base légale fondant le placement en rétention des enfants contestable devant un juge, les enfants accompagnant leurs parents « tombent dans un vide juridique [qui] ne leur perme[t] pas d'exercer le recours garanti à leurs parents » (Cour EDH, 5e Sect. 19 janvier 2012, *Popov c. France*, Req. n° 39472/07, §124).

Ainsi, en tout état de cause, les 3 500 à 4 000 mineurs qui chaque année passent par le CRA de Pamandzi ou par des locaux de rétention spécialement créés le sont **en toute illégalité**, en violation de l'article 5§4 de la CEDH. Ces milliers de décisions sont aussi contraires à l'article 3 de la CEDH, dans la mesure où le CRA de Pamandzi n'est pas adapté à l'accueil des enfants ainsi que de son article 8, en l'absence de toute alternative à la rétention des familles.

Du reste, à supposer même qu'on puisse admettre qu'un décret puisse organiser l'accueil de familles placées illégalement en rétention, **l'article 6 du décret attaqué ne prévoit aucune mesure permettant de garantir une quelconque intimité aux familles**. En effet, aucune chambre non mixte avec une capacité maximum n'est prévue (contre des chambres pour 6 personnes au maximum dans les autres centres et locaux de rétention).

**L'article 6 du décret attaqué ne prévoit pas davantage de zones du centre de rétention accueillant des familles « spécialement équipées ».**

La mention contenue dans le décret ne peut être considérée comme suffisamment précise pour répondre à l'obligation de munir d'une salle de loisir les centres accueillant des mineurs. De fait, si le centre de rétention actuel, qui accueillait pourtant 3990 mineurs en 2012, compte bien une salle de rétention séparée pour les familles, aucun équipement adapté aux mineurs et jeunes majeurs n'y est prévu. Les couchages sont, comme pour les étrangers adultes, réduits à des matelas de gymnastique posés à même le sol. Aucun dispositif de nurserie ou de repas adaptés aux bébés n'est disponible au CRA.

Certes la cour extérieure du centre, récemment construite, contient un toboggan et une maison de jeux pour les enfants, mais cette cour n'est ouverte qu'à la discrétion des équipes de police et en fonction de leurs disponibilités.

Dans une récente communication, la Commission européenne précise que :

*« [...] dans la pratique, des manquements ont été constatés en ce qui concerne l'hébergement séparé pour les familles dans deux États membres, l'accès aux activités de loisirs dans trois États membres et l'accès à l'éducation dans cinq États membres. En ce qui concerne l'utilisation pratique faite de la disposition de l'article 17 prévoyant que les mineurs ne sont placés en rétention qu'en dernier ressort, les résultats de l'évaluation montrent que dix-sept États membres placent en rétention — du moins parfois — des mineurs non accompagnés et que dix-neuf États membres placent en rétention — du moins parfois — des familles avec mineurs. Étant donné que la définition du «dernier ressort» fixée par la directive sur le retour laisse une marge d'interprétation, certaines parties intéressées ont proposé que les États membres soient encouragés à inclure dans leur droit national une présomption contre le placement en rétention des enfants et à recourir à des alternatives à la rétention pour les mineurs non accompagnés et les familles avec enfants » (COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN 28.3.2014 COM(2014) 199 final sur la politique de l'Union européenne en matière de retour).*

**Il en résulte que l'article 6, tel que rédigé, est contraire non seulement aux dispositions inconditionnelles et précises de l'article 17§2 et 17§3 la directive « retour » mais aussi, en l'absence d'aménagement adéquat du centre de rétention, à l'articles 3 de la CEDH ainsi qu'à son article 5§4, en l'absence de base légale et de voie de recours à l'encontre de cette rétention et à l'article 8 de la CEDH en l'absence de dispositifs alternatifs à la rétention à Mayotte.**

*En ce qui concerne la méconnaissance de la directive « asile » 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant les normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale*

IV-2. Les articles 6 et 8 du décret attaqué sont respectivement applicables pour une durée de trois ans – soit jusqu'en 2017 – ou de cinq ans – soit jusqu'en 2019.

Or aux termes de son article 31, la directive « asile » doit être transposée « *au plus tard le 20 juillet 2015* », c'est-à-dire avant l'échéance de l'application des articles 6 et 8 du décret attaqué.

Si la transposition de la directive susvisée n'est à ce jour pas encore effective, il n'en demeure pas moins qu'elle produit des obligations envers les Etats membres en charge de la transposer.

A cet égard, l'article 249 du traité des Communautés européennes stipule que « *la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* ». Dès lors, la France est liée par la présente directive quant au résultat prescrit et ce nonobstant le fait que le délai de transposition n'a pas encore atteint son terme.

Au regard d'une jurisprudence communautaire très abondante en la matière, une directive a des effets juridiques naturels et directs même pendant le délai imparti à sa transposition.

En effet, durant le délai de transposition, les Etats membres ont une obligation de ne pas faire, à savoir celle de ne pas compromettre le résultat prescrit par la directive. Dans un arrêt du 18 décembre 1997<sup>1</sup>, la CJCE considère que « *si les Etats membres ne sont pas tenus d'adopter ces mesures avant l'expiration du délai de transposition, il résulte de l'application des articles 5, deuxième alinéa, et 189, troisième alinéa, du Traité et de la directive elle-même que, pendant ce délai, ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive* ».

Cette jurisprudence communautaire a par ailleurs fait l'objet d'une confirmation par le Conseil d'Etat du 10 janvier 2011<sup>2</sup> qui relève que « *considérant qu'en vertu de l'article 192, deuxième alinéa, du Traité instituant la communauté européenne de l'énergie atomique, les Etats membres "s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité" ; qu'en vertu de l'article 161 du même Traité, les directives du Conseil de l'Union européenne lient les Etats membres "quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens" ; que si, pour atteindre ce résultat à l'issue du délai qui leur est imparti dans la directive, les autorités nationales restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution de ces directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire leurs effets en droit interne, elles ne peuvent légalement prendre, ainsi que l'a précisé la Cour de Justice des Communautés européennes par un arrêt rendu le 18 décembre 1997 dans l'affaire C-129/96, pendant le délai imparti par la directive, des mesures de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive* ».

Au regard de ces deux jurisprudences, il est clair qu'aucune disposition nationale ou mesure, ne peut être mise en œuvre durant le délai de transposition, si celle-ci contrevient aux objectifs à atteindre de la directive.

<sup>1</sup> CJCE, 18 décembre 1997, Inter Environnement Wallonie ASBL c/ Région Wallone, affaire C 129/96 point 45

<sup>2</sup> CE, 10 janvier 2011, France Nature Environnement, n° 217237

De surcroît, la CJCE étend sa jurisprudence jusqu'à considérer que les dispositions d'une loi nationale contraire aux principes consacrés par la directive doivent être inappliquées alors même que le délai de transposition de cette directive n'est pas encore arrivé à échéance<sup>3</sup>. Aussi, la Cour de justice paraît admettre, bien que de manière implicite, l'existence d'une forme d'effet direct des directives dès leur publication.

Il en résulte que les dispositions de la directive « asile » peuvent dès à présent être confrontées à celles desdits articles du décret attaqué.

Par ailleurs, l'article 2 h) de cette directive définit la « rétention » comme étant « *toute mesure d'isolement d'un demandeur par un État membre dans un lieu déterminé, où le demandeur est privé de sa liberté de mouvement* ». La directive reconnaît par ailleurs, dans certaines circonstances, la possibilité de placer un demandeur de protection internationale en rétention.

**IV- 2-1. Premièrement**, il résulte de l'article 10 §4 de la directive 2013/33/UE que :

*« 4. Les États membres veillent à ce que des membres de la famille, des conseils juridiques ou des conseillers et des personnes représentant des organisations non gouvernementales pertinentes reconnues par l'État membre concerné aient la possibilité de communiquer avec les demandeurs et de leur rendre visite dans des conditions compatibles avec le respect de la vie privée. Des restrictions à l'accès au centre de rétention ne peuvent être imposées que lorsqu'en vertu du droit national, elles sont objectivement nécessaires à la sécurité, l'ordre public ou la gestion administrative du centre de rétention, pour autant que ledit accès n'en soit pas alors considérablement restreint ou rendu impossible. »*

À la lecture des articles 6 et 8, et comme indiqué précédemment, les centres et locaux de rétention de Mayotte ne sont pas munis de salles spécialement dédiées aux visites des proches et d'un conseil pour les demandeurs de protection internationale placés en rétention.

En conséquence, dans la mesure où elles ont vocation à s'appliquer après la période de transposition, les dispositions des articles 6 et 8 du décret attaqué sont contraires aux dispositions inconditionnelles et précises de l'article 10§4 de la directive 2013/33/UE.

**IV-2-2. Deuxièmement**, l'article 11 §2 de la directive « asile » prévoit que :

*« [...] Lorsque des mineurs sont placés en rétention, ils ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge. »*

La formulation de l'article 6 qui mentionne de manière imprécise que, dans les centres de rétention, la salle dédiée aux familles doit être « *spécialement équipée* », ne permet pas de garantir une application stricte des dispositions de la directive « asile » en la manière.

Comme il a été démontré précédemment, l'absence actuelle d'une salle de loisir adaptée aux enfants au sein du centre de rétention de Mayotte ne fait que confirmer cette approche.

Il en résulte que dans la mesure où elles ont vocation à s'appliquer après la période de transposition, les dispositions de l'article 6 est contraire aux dispositions inconditionnelles et précises de l'article 11§2 de la directive « asile » 2013/33/UE.

<sup>3</sup> CJCE, 22 novembre 2005, Mangold, affaire C144/04

*En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Convention européenne)*

IV-3. Les dispositions de l'article 6, qui valident en pratique les conditions matérielles actuelles du CRA de Mayotte, contreviennent à l'article 3 de la Convention européenne en ce qu'elles créent des conditions d'enfermement indignes.

En effet, depuis 2008, plusieurs autorités de protection de droits de l'Homme et institutions ainsi qu'un syndicat de police ont souligné l'indignité des conditions de rétention du centre de rétention administrative (CRA) de Pamandzi (Commission nationale de déontologie de la sécurité, avis du 15/04/2008, Défenseure des droits, annexe du rapport 2008 ; La Cimade, rapports annuels sur la rétention 2007, 2008 et 2010). Leur recommandations n'ont, jusqu'à présent, suscité que peu d'aménagements du centre.

Ainsi, dans son rapport d'activité 2011, le contrôleur général des lieux de privation de liberté renouvelait, comme l'année précédente, « *sa plus vive préoccupation des conditions de séjour des personnes retenues au CRA de Mayotte ; les témoignages qu'il reçoit régulièrement attestent du caractère indigne de l'hébergement et de l'inadaptation du centre à la présence d'enfants.* » (Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, rapport d'activité 2011, p. 102).

De même, dans leur rapport d'information sénatorial du 18 juillet 2012, MM. les Sénateurs Sueur, Cointat et Desplan évoquaient, après avoir visité le centre, des « *conditions d'accueil [...] dégradantes* » (Rapport d'information des sénateurs Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, 18 juillet 2012).

La presse s'est également faite le relais de ces conditions d'enfermement.

Des images du CRA, filmées par un agent de la police aux frontières (PAF) sur son téléphone portable et montrant l'inhumanité du maintien de 202 personnes dans un centre pouvant accueillir un maximum de 60 personnes, étaient diffusées le 18 décembre 2008 par le quotidien Libération et par Amnesty international.

Suite à cette polémique, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, Yves Jégo, avait affirmé en décembre 2008 que la situation du centre de rétention de Mayotte « *n'était pas acceptable* » et qu'il avait « *fait accélérer la procédure pour sa reconstruction* », qui devait aboutir dès 2010. A ce jour le nouveau CRA n'est toujours pas sorti de terre.

Le 10 décembre 2011, un site spécialisé dans l'actualité de la CEDH publiait un article sur le CRA de Mayotte soulignant des conditions d'enfermement analogues à celles du centre de Pagani en Grèce que la CEDH avait considéré « *si graves qu'elles portaient atteinte au sens même de la dignité humaine* »<sup>4</sup>.

On apprend également dans un article du 14 juillet 2012 « *que "le CRA actuel présente des conditions indignes [...]" a déclaré à l'AFP cette source gouvernementale* »<sup>5</sup>.

Cette atteinte à la dignité humaine se caractérise tant par une surpopulation du CRA que par des conditions matérielles extrêmement sommaires pour les adultes et totalement inadaptées aux mineurs.

<sup>4</sup> <http://echrnews.wordpress.com/2011/12/10/cramayotte/>

<sup>5</sup> <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20120713.AFP2760/mayotte-un-2e-centre-de-retention-va-etre-construit-d-ici-fin-2014.html>

**IV-3-1. L'aménagement du CRA tel que prévu au décret, et plus particulièrement la faible surface disponible par retenu, n'est pas adapté au nombre maximum de personnes qui peut y être placés, soit 100 personnes. Il en résulte que ce CRA, le plus fréquenté de France avec plus de 10.000 placements par an, est en situation constante de surpopulation.**

Le fait que les étrangers retenus y restent, en règle générale, moins de 24 heures ne change rien à ce constat.

En effet, comme l'a relevé la Cour de Strasbourg pour un centre de rétention en Grèce, « *les conditions de détention au centre de Pagani, notamment en ce qui concerne l'hébergement, l'hygiène et l'infrastructure étaient si graves qu'elles portaient atteinte au sens même de la dignité humaine [... et] s'analysaient, en elles-mêmes et sans prendre en considération la durée de la détention [« une période très limitée de deux jours »], en un traitement dégradant contraire à l'article 3* » ( Cour EDH, 1e Sect. 5 avril 2011, *Rahimi c. Grèce*, Req. n° 8687/08, § 86).

Et même si par arrêté du 19 avril 2012 modifiant un précédent arrêté<sup>6</sup>, la capacité maximale du centre de rétention de Pamandzi a été ramenée de 140 à 100 personnes, cela ne change pas fondamentalement le caractère en soi indigne des conditions de rétention.

En l'espèce, si des travaux ont été effectués en 2012-2013 afin d'aménager trois salles de rétention (pour les hommes, les femmes et les familles), ils l'ont été sur la surface des deux salles préexistantes, soit 137 m<sup>2</sup> (Contrôleur général des lieux de privation de liberté, rapport 2010, p. 20). En conséquence, la surface initialement disponible par personne dans les salles de rétention n'a pas été agrandie.

Une cour extérieure d'environ 100 m<sup>2</sup> a bien été aménagée au sein du CRA, mais elle n'est ouverte qu'au gré de la disponibilité des fonctionnaires de police.

Aussi, au regard de la nouvelle capacité maximale du centre, et à supposer que la cour extérieure soit accessible la surface par retenu est donc de 2,37 m<sup>2</sup>, soit une surface minimum près de cinq fois moins importante que la surface légale par retenu dans tous les autres centres de rétention de France.

Cette configuration, même à supposer que la capacité maximale de placement du CRA ne soit pas atteinte chaque jour, génère une promiscuité excessive qui porte atteinte à l'intimité des personnes retenues.

Plusieurs autorités indépendantes de défense des droits de l'Homme ont ainsi dénoncé ces conditions de maintien. Ainsi, la Cour des comptes souligne dans son rapport de 2011 le caractère « *hors norme* » de ce centre qui présente « *une surpopulation récurrente depuis près de dix ans* » avec une surface moyenne potentielle « *d'1,47 m<sup>2</sup>* » par retenu.

Le rapport d'information sénatorial paru le 18 juillet 2012 fait état de « *conditions d'accueil [...] dégradantes en raison de la surpopulation des personnes et des conditions d'hébergement indignes* ».

La capacité du centre et les conditions d'enfermement qu'il présente ne peuvent raisonnablement assurer un traitement approprié des personnes retenues et relèvent au contraire d'un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

<sup>6</sup> Arrêté CAB/2012-291 du 19 avril 2012 modifiant l'arrêté 01/04/BRLP/BE du 22/01/2004 portant création d'un centre de rétention administrative à Pamandzi.

#### **IV-3-2. Ces placements subis dans une proximité extrême qui dépasse les règles de la vie collective, s'accompagnent de conditions matérielles extrêmement dégradées.**

Comme indiqué précédemment, le CRA intègre une zone de vie constituée de trois salles, l'une pour les hommes, l'autre pour les femmes et la troisième pour les familles. Ces salles, aux murs et au sol sales, sont dépourvues de chaise et de table. Les étrangers doivent se contenter de rester debout ou de se coucher sur des matelas de gymnastique posés à même le sol.

En dehors des temps d'ouverture irréguliers des cours extérieures, ces salles sont très peu éclairées par la lumière du jour qui ne passe qu'à travers de petites grilles situées en haut des murs et qui interdisent tout regard vers l'extérieur. Une lumière artificielle y est maintenue en permanence.

Ces pièces sont équipées de brasseurs d'air mais dépourvues de climatisation. Dans un climat tropical où la température à l'ombre dépasse fréquemment 30 degrés, la chaleur y est parfois difficilement supportable.

Au total, seul un bloc sanitaire contenant trois toilettes et trois douches est disponible pour chaque salle, soit environ 33 personnes.

De plus, l'occupation quasi-permanente du CRA ne permet pas un ménage effectif des zones de vie des retenus.

Certes, quelques aménagements ont été apportés en 2012 et 2013, notamment pour les plus visibles, l'installation d'une salle pour les familles et d'une cour extérieure. Mais ces évolutions restent bien minces au regard de l'état général du CRA.

De fait, les recommandations du contrôleur général des lieux de privation de liberté du 30 juin 2010 relatives au CRA de Pamandzi (JORF du 25 juillet 2010), renouvelés en 2011 (Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Rapport d'activité 2011*, p. 102), ont gardé toute leur actualité :

*« Les conditions d'hébergement sont indignes » et les personnes retenues « vivent dans une grande promiscuité et sans la moindre intimité [...], sont assises ou allongées par terre [...], il n'existe [...] aucune fenêtre à l'intérieur des salles [...], les odeurs de transpiration sont prégnantes dans les salles, l'éclairage provient d'un plafonnier électrique maintenu allumé en permanence, un bruit assourdissant et constant règne dans les salles [...]. Une telle situation doit cesser ».*

#### **IV-3-3. Si ces conditions sont indignes pour les adultes, c'est à l'égard des mineurs que cette indignité atteint son paroxysme et ce alors même qu'ils sont présents dans ce centre en toute illégalité, en violation des articles 5§4, 3 et 8 de la CEDH.**

En dehors d'une salle dédiée aux familles, un toboggan et une maison de jeux situés dans la cour extérieure ponctuellement accessible, et dont la seule présence paraît indécente au regard des conditions de rétention réservées à ces enfants, ce centre est totalement dépourvu d'équipement de couchage adapté aux jeunes enfants et ne compte de ce fait ni lit pour bébé ou jeune enfant, ni espace ou matériel de puériculture répondant aux normes d'hygiène et d'intimité nécessaires aux soins quotidiens (changement des couches, allaitement, toilettes...), ni produits alimentaires adaptés aux jeunes enfants ou aux bébés, ni produit de toilette adapté.



Ces conditions de rétention ont pourtant été décriées à maintes occasions.

Dans l'annexe de son rapport annuel publié en 2008, la défenseure des enfants soulignait l'urgence des travaux à réaliser au sein du centre de rétention administrative de Pamandzi, notamment l'achat de matelas et soulignait les nombreuses atteintes aux droits fondamentaux des mineurs notamment au sein du CRA.

Dans ses recommandations du 30 juin 2010 relative au centre de rétention administrative de Pamandzi (JORF du 25 juillet 2010), le contrôleur général des lieux de privation de liberté relevait également le caractère « indigne » des conditions de vie et notamment l'absence d'intimité et de lit pour les enfants et le manque d'hygiène.

Dans son avis du 2007, la Commission nationale de déontologie de la sécurité énonçait qu' « au regard de l'organisation du centre de rétention administrative de Mayotte, la Commission est très préoccupée par la présence d'enfants en attente d'expulsion. Cette situation, contraire à la réglementation française et internationale, porte gravement atteinte à l'intérêt supérieur des enfants [...]. Les conditions de vie au centre de rétention administrative de Mayotte portent gravement atteinte à la dignité des mineurs retenus. La Commission demande que les mineurs ne soient plus placés en rétention dans l'actuel centre de rétention administrative de Mayotte, conformément à la réglementation française et internationale en vigueur ».

#### **Méconnaissance des dispositions de l'article L. 221-2 du CESEDA :**

IV-4. L'article L. 221-2-1 du CESEDA dispose que :

*« Le dernier alinéa de l'article L. 221-2 n'est pas applicable à Mayotte pendant cinq ans à compter de la publication de l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative).*

*Lorsque le lieu d'hébergement prévu à l'article L. 221-2 est un lieu de rétention tel que mentionné à l'article L. 551-1, les étrangers maintenus en zone d'attente et les étrangers placés en rétention administrative dans le même lieu demeurent régis respectivement par les dispositions des livres II et V. »*

Il en résulte que les centres de rétention de Mayotte sont habilités à recevoir des personnes sous le régime de la zone d'attente et que par la même, les normes matérielles applicables aux zones d'attente sont donc applicables aux centres de rétention situés à Mayotte.

A cet égard, l'article L. 221-2 du CESEDA prévoit que lorsque les zones d'attente incluent des lieux d'hébergement, ces lieux assurent « aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier » et que « [...] Dans ces lieux d'hébergement, un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers est prévu. A cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat. »

Or d'une part, il a été démontré que les conditions de rétention sont indignes et ne permettent dès lors pas d'assurer des prestations de type hôtelier et d'autre part, l'article 6 du décret attaqué ne fait pas mention d'un espace dédié à la visite des avocats. Bien au contraire, l'article 6 du décret incriminé vient supprimer pour Mayotte cette obligation, pourtant applicable aux CRA de métropole.

Il en résulte que les dispositions de l'article 6, en ce qu'elles s'appliquent également aux conditions de maintien en zone d'attente, contreviennent à l'article L. 221-2.

### **Sur les articles 6, 8 et 9 du décret attaqué**

**Les articles 6, 8 et 9 du décret contesté sont entachés d'une rupture d'égalité entre étrangers placés en rétention en métropole et ceux placés en rétention à Mayotte, d'une violation de l'article 73 de la Constitution et, en tout état de cause, d'une erreur manifeste d'appréciation du Gouvernement en l'absence d'éléments justifiant, au regard de la situation de Mayotte, des dérogations au droit applicable en métropole.**

V. En droit, l'article 73 de la Constitution prévoit :

*« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».*

Mais encore faut-il démontrer l'existence de ces « caractéristiques et contraintes particulières » pour justifier la mise à l'écart du droit commun applicable en métropole.

Pour apprécier des dispositions législatives d'adaptation dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution, le Conseil constitutionnel examine en effet si les contraintes et caractéristiques particulières sont réunies et vérifie que les adaptations sont cohérentes avec ces contraintes et caractéristiques (Cons. constit., Décision n°2011-180 QPC du 13 octobre 2011, *M. Jean-Luc O. et autres* [Prélèvement sur les « retraites chapeau »] ; Décision n°2012-290/291 QPC du 25 janvier 2013, *Société Distrivit et autres* (Droit de consommation du tabac dans les DOM), cons. 8 ; Décision n°2013-301 QPC du 5 avril 2013, *Mme Annick D. épouse L.* [Cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles outre-mer], cons. 6 ; Cons. constit., Décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013, *Chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe et autres* [Composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes outre-mer]. V aussi CJCE, 10 octobre 1978, *Hansen*, 148/77 ; CJCE 19 février 1998, *Paul Chevassus-Marche et Conseil régional de la Réunion*, aff. C-212/96).

Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel a reconnu, s'agissant de la circulation des personnes, la situation particulière du département de la Guyane. S'agissant des contrôles frontaliers, il a estimé que :

*« Le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière du département de la Guyane en matière de circulation internationale des personnes, rendre applicables les deux premiers alinéas de l'article 8-2 à ce département, dans une zone comprise entre les frontières terrestres et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté individuelle ; qu'il n'a pas non plus, compte tenu de cette situation en relation directe avec l'objectif qu'il s'est fixé de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine, porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité »* (décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, loi Debré, cons. 21).

S'agissant de l'absence de recours suspensif, le Conseil a dans le même sens considéré que :

*« Le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière et les difficultés durables du département de la Guyane et, dans le département de la Guadeloupe, de la commune de Saint-Martin, en matière de circulation internationale des personnes, y maintenir le régime dérogatoire*

*institué par les articles 12 quater et 40 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée, sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis ; que les intéressés conserveront un droit de recours juridictionnel contre les mesures de police administrative ; qu'ils auront notamment la faculté de saisir le juge des référés administratifs ; que le législateur n'a pas non plus porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité compte tenu de cette situation particulière, laquelle est en relation directe avec l'objectif qu'il s'est fixé de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine ; que les adaptations ainsi prévues ne sont pas contraires à l'article 73 de la Constitution » (Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure). »*

Mais, tandis que les textes examinés par le Conseil en 1997 et 2003 portaient des dispositions qui étaient en relation directe avec la situation particulière des territoires concernés, dans les domaines de la circulation internationale des personnes et des recours ouverts aux personnes en séjour irréguliers, nous montrerons que les dispositions contestées créent des dérogations qui ne sont ni adaptées, ni cohérentes avec les « caractéristiques et contraintes particulières » de Mayotte.

**V-1. Les dispositions des articles 6 et 8 présentées ci-dessus sont relatives aux conditions matérielles du maintien des personnes en rétention, ce qui n'a pas de lien avec l'objet de l'ordonnance du 7 mai 2014 portant extension et adaptation du CESEDA aux conditions particulières de Mayotte devenu département d'outre-mer, en matière d'immigration.**

**La situation particulièrement dégradée du CRA de Pamandzi, ne saurait constituer une circonstance particulière habilitant le gouvernement à maintenir cette situation, au sens de l'article 73 de la Constitution.**

V-1-1. En effet, **premièrement**, l'article 6 supprime pour Mayotte la fixation d'une surface utile de 10 m<sup>2</sup> minimum par étranger en rétention.

En pratique, le centre est constitué de trois salles d'hébergement d'une surface totale d'environ 137 m<sup>2</sup>, complété par une cour extérieure d'environ 100 m<sup>2</sup> ponctuellement ouverte au gré de la disponibilité des agents de police. Au regard de ces éléments et d'une capacité de placement maximale de 100 places, la surface utile au CRA de Mayotte est d'actuellement 2,37m<sup>2</sup>, soit un espace par personne près de cinq fois inférieur à celui appliqué partout ailleurs en France.

Le nombre maximal de personnes par chambre, limité à six en métropole, n'est pas mentionné dans le décret attaqué. En pratique, les conditions de couchage se résument à la mise à disposition de matelas de gymnastique à même le sol. En l'absence de cloison délimitant un espace de couchage, les étrangers évoluent dans ces espaces sans aucune intimité.

Le nombre de blocs sanitaires, qui prévoit dans le droit commun 1 bloc minimum pour 10 personnes, n'est pas mentionné dans le décret attaqué qui se limite à prévoir un accès libre. Le CRA actuel de Mayotte est muni de trois blocs sanitaires, un par salle, chacun constitué de trois sanitaires à la turque et trois douches. Il en résulte que le CRA de Mayotte est muni d'un bloc sanitaire pour environ 33 personnes.

Contrairement aux dispositions du CESEDA, le décret contesté ne prévoit pas de téléphone en accès libre.

Les conditions de restauration, qui pour les autres CRA de France doivent être conformes à des normes minimales prévues par arrêtées interministérielles, ne sont pas mentionnées dans le décret attaqué.

Enfin, le décret ne prévoit pas de salle de visite dédiées aux familles, aux conseils et aux autorités consulaires, ce qui, comme démontré précédemment, contrevient à des dispositions inconditionnelles et précises des directives « retour » 2008/115/CE et « asile » 2013/33/UE.

Le décret contesté restreint donc considérablement pour Mayotte les normes d'accueil en rétention prévues partout ailleurs en France.

Le caractère très dégradé des conditions matérielles d'accueil du centre de rétention à Mayotte s'applique pourtant à un nombre particulièrement élevé de placements, de personnes adultes autant que de mineurs.

**Nombre de personnes éloignées depuis Mayotte (mineurs compris) de 2006 à 2013 (11 mois)**  
Source : Préfecture de Mayotte

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total dont mineurs	14 958	16 019	16 957	19 746	26 137	22 618	17 041	14 288
APRF exécutés	13 263	14 060	13 991	16 689	20 267	16 640	13 214	10 830
mineurs éloignés	1 695	1 959	2 966	3 057	5 870	5 978	3 837	3 458

À cet égard, la directive « retour » 2008/115/CE indique dans son article 17 §5 que « *l'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale dans le cadre de la rétention de mineurs dans l'attente d'un éloignement.* »

En conséquence, l'importance du nombre de personnes concernées par ces conditions de placement ainsi que la forte proportion, au sein de ces personnes, de mineurs donc vulnérables, doivent conduire à l'application de normes matérielles de maintien en rétention au moins égales à celles pratiquées en métropole.

**V-1-2 Deuxièmement**, l'article 8 du décret contesté supprime pour les locaux de rétention administrative situés à Mayotte plusieurs normes minimales relatives aux conditions matérielles, pourtant appliquées en métropole.

Ainsi, les LRA 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.* »

Ces dispositions, imprécises et plus limitées que celles applicables en métropole, excluent notamment de fixer des normes minimales aux conditions de couchage et aux équipements sanitaires.

Les avocats n'y disposent pas d'une salle de visite comme en métropole, l'équipement permettant l'aide à l'exercice des droits n'étant par ailleurs pas détaillé.

Enfin, aucune salle n'est prévue pour la visite des proches, d'un médecin et des autorités consulaires ce qui, comme démontré précédemment, contrevient aux directives « retour » 2008/115/CE et « asile » 2013/33/UE.

Or à l'instar du public placé dans le CRA de Mayotte, les LRA de Mayotte accueillent un nombre important de personnes, parmi lesquels se trouvent des mineurs et par la même, des personnes en situation de vulnérabilité dont « *l'intérêt supérieur [...] constitue une considération primordiale* » aux termes de l'article 17 §5 de la directive 2008/115/CE.

En effet, la création temporaire de LRA est loin d'être anecdotique puisqu'entre le 29 décembre 2012 et le 26 avril 2014, on ne dénombre pas moins de 38 arrêtés portant création d'un LRA à Mayotte<sup>7</sup>. Ces LRA, comme le Conseil d'État a déjà pu en juger, accueillent simultanément plusieurs dizaines de personnes, y compris des jeunes mineurs (ord. CE, n° 373686, 10 décembre 2013).

À la lumière de ces éléments, rien ne justifie l'application à Mayotte de conditions de placement en rétention dégradées et par la même dérogatoire du droit commun.

En l'espèce, le nombre élevé d'étrangers et la forte proportion parmi ces derniers de personnes vulnérables, qui constituent bien des caractéristiques spécifiques à Mayotte en la matière, justifie particulièrement que le régime applicable aux conditions d'accueil en rétention respecte *a minima* les normes applicable en métropole.

### Sur l'article 9 du décret contesté :

V- 2. L'article 9 dispose que :

« *Après l'article R. 553-14 du même code, il est inséré un article R. 553-14 bis ainsi rédigé :*

« *Art. R. 553-14 bis.- Les dispositions des articles R. 553-13 et R. 553-14 ne sont pas applicables à Mayotte. Les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative dans ce département bénéficient d'actions d'accueil, d'information, d'aide à l'exercice de leurs droits, de soutien moral et psychologique et, le cas échéant, d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ.*

« *Pour concourir aux actions et à l'aide définies à l'alinéa précédent, le représentant de l'État à Mayotte conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales. »*

<sup>7</sup> - **LRA dans la gare maritime de Dzaoudzi** : arrêté n° 2014-5267 du 25 avril 2014 prolongé par arrêté n° 2014-5329 ; arrêté n° 2014-3994 du 3 avril 2014, arrêté n° 2014-3443 du 20 mars 2014, arrêté n°2014-2290 du 27 février 2014 ; arrêté n° 2014-875 du 23 janvier 2014 ; arrêté n° 2014-323 du 12 janvier 2014 ; arrêté n° 2014-320 du 11 janvier 2014 ; arrêté n° 2013-7249 du 30 décembre 2013 ; arrêté n° 2013-5196 du 14 novembre 2013 ; arrêté n° 2013-4942 du 7 novembre 2013 ; arrêté n° 2013-3828 du 10 octobre 2013 ; arrêté n° 2013-4941 du 12 septembre 2013 ; arrêté n° 2013-751 du 29 juillet 2013 ; arrêté n° 2013-205 du 9 mars 2013 ; arrêté n° 2013-195 du 2 mars 2013 ; arrêté n° 2013-194 du 1er mars 2013 ; arrêté n° 2013-81 du 6 février 2013 ; arrêté n° 2013-81 du 6 février 2013 ; arrêté n° 2013-38 du 17 janvier 2013 ; arrêté n° 2013-13 du 11 janvier 2013 ; arrêté n° 2012-01 du 2 janvier 2013 ; arrêté n° 2012-1081 du 29 décembre 2012.

> **LRA complémentaires créés :**

- **dans les locaux de la gendarmerie de Pamadzi** : arrêté n° 2014-5266 du 25 avril 2014 prolongé par arrêté 2014-5330 du 25 avril 2014 ; arrêté n° 2014-3995 du 3 avril 2014 ; arrêté n° 2014-3444 du 20 mars 2014 ; arrêté n°2014-2291 du 27 février 2014 ; arrêté n° 2014-322 du 12 janvier 2014 ; arrêté n° 2014-321 du 11 janvier 2014 ; arrêté n° 2013-7250 du 30 décembre 2013 ; arrêté n° 2013-5197 du 14 novembre 2013 ; arrêté n° 2013-4941 du 7 novembre 2013 ; arrêté n° 2013-196 du 2 mars 2013 ; arrêté n° 2013-194 du 1er mars 2013 ; arrêté n° 2013-97 du 6 février 2013 ; arrêté n° 2013-39 du 17 janvier 2013 ;

- **dans la gendarmerie de Mamoudzou** : arrêté n° 2013-99 du 7 février 2013

- **dans les locaux de la direction départementale de la Paf** : arrêté n° 2014-876 du 23 janvier 2014

L'article R. 553-13 prévoit que :

*« Les étrangers placés ou maintenus dans un centre de rétention administrative bénéficient d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, qui portent notamment sur la récupération des bagages des personnes retenues, la réalisation de formalités administratives, l'achat de produits de vie courante et, le cas échéant, les liens avec le pays d'origine, notamment la famille. Pour la conduite de ces actions, l'État a recours à l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Une convention détermine les conditions d'affectation et d'intervention des agents de cet établissement public. »*

L'article R. 553-14 dispose que :

*« Pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits. À cette fin, la personne morale assure, dans chaque centre dans lequel elle est chargée d'intervenir, des prestations d'information, par l'organisation de permanences et la mise à disposition de documentation. Ces prestations sont assurées par une seule personne morale par centre. Les étrangers retenus en bénéficient sans formalité dans les conditions prévues par le règlement intérieur ».*

L'article 9 prévoit donc, par exception au droit commun, que la personne morale chargée notamment de l'accompagnement psychologique et de la préparation matérielle au départ des étrangers en rétention puissent, le cas échéant et à la discrétion du représentant de l'État à Mayotte, être la même que la personne morale chargée de l'aide à l'exercice effectif des droits en rétention.

Ainsi, ce dispositif permet de faire peser sur une même personne morale des missions d'accompagnement bien distinctes dans leur objet et dont les compétences associées sont tout aussi distinctes. Ceci explique qu'ailleurs en France, ces deux missions soient dévolues à deux organismes séparés ayant chacun un domaine d'expertise qui lui est propre.

La possibilité ainsi donnée de rassembler ces missions sur une seule et même personne morale, dérogoire du droit commun, constitue donc une dégradation manifeste de l'accompagnement des étrangers en rétention.

Ainsi, compte tenu de la difficulté de faire un accompagnement social et juridique sérieux, il est notoire que des pratiques contraires aux droits fondamentaux des personnes se développent.

Il est par exemple notoire, depuis plusieurs années, que l'interdiction de placer en rétention et d'éloigner des enfants mineurs non accompagnés est régulièrement contournée de deux manières :

- soit par un rattachement fictif à l'arrêté de reconduite d'un adulte dépourvu de toute autorité parentale à son égard ;
- soit en modifiant, dans l'APRF, la date de naissance de l'enfant qui se retrouve né le 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui le transforme en majeur.

Ces usages ont notamment été relevés, en 2008, par la Défenseure des enfants et en 2013 par la mission à Mayotte conduite par Madame Yvette Mathieu au nom du Défenseur des droits. Voir aussi, sur chacune de ces méthodes, deux affaires récentes connues par le Conseil d'État : CE, 10 décembre 2013, n° 373686 et CE, 19 février 2014, n° 375226.

Quant à l'absence d'un cadre prévoyant un accompagnement juridique effectif à Mayotte, elle se traduit notamment par la faiblesse des démarches contentieuses exercées par les étrangers depuis le CRA.

En effet, selon les statistiques relevées par la préfecture pendant les onze premiers mois de 2013, 95 % des arrêtés de reconduite pris par la préfecture ont été exécutés (10 830 sur 11 433) alors qu'en métropole ce chiffre se situe autour de 20 %.

En ce qui concerne les recours relatifs à une reconduite à la frontière sans délai, pour plus de 10 000 reconduites exécutées, sans compter les enfants, seuls une centaine de référés est recensée.

Ainsi, ce dispositif dérogatoire contribue-t-il fortement à priver les personnes retenues de recours effectif contre la mesure d'éloignement prise à leur égard.

Or, dans son arrêt *De Souza Ribeiro c. France de 2012*, la Grande Chambre de la Cour européenne a expressément écarté tout argument selon lequel la situation géographique d'un département d'outre-mer et la « pression migratoire » subséquente justifieraient un régime juridique d'exception et des pratiques administratives contraires à la Convention. Ainsi, à propos de la Guyane, dont la situation est comparable à celle de Mayotte au sujet de la situation migratoire, la Cour a d'abord expressément écarté l'argument tiré de la « situation particulière » :

*« Quant à la situation géographique de la Guyane, et à la forte pression migratoire subie par ce département-région d'outre-mer, le Gouvernement soutient que ces éléments justifieraient le régime d'exception prévu par la législation ainsi que son fonctionnement. Au vu du cas d'espèce, la Cour ne saurait souscrire à cette analyse. Certes, elle est consciente de la nécessité pour les États de lutter contre l'immigration clandestine et de disposer des moyens nécessaires pour faire face à de tels phénomènes, tout en organisant les voies de recours internes de façon à tenir compte des contraintes et situations nationales.*

*Toutefois, si les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur impose l'article 13 de la Convention, celle-ci ne saurait permettre, comme cela a été le cas dans la présente espèce, de dénier au requérant la possibilité de disposer en pratique des garanties procédurales minimales adéquates visant à le protéger contre une décision d'éloignement arbitraire » (De Souza Ribeiro, préc., § 97).*

#### **Sur l'article 11, II, 16° du décret attaqué créant un article R. 832-2 du CESEDA**

VI.- L'article L. 832-2, al. 2 à 4, créé par l'ordonnance du 7 mai 2014, prévoit que la plupart des CST délivrées à Mayotte ont une validité géographique limitée à Mayotte. En conséquence, elles ne dispensent pas de l'exigence d'un visa de court séjour dans le cadre d'un voyage vers l'un des autres départements :

*« Sans préjudice des dispositions des articles L. 121-1 et L. 121-3, les titres de séjour délivrés par le représentant de l'État à Mayotte, à l'exception des titres délivrés en application des dispositions des articles L. 121-3, L. 313-4-1, L. 313-8, du 6° de l'article L. 313-10, de l'article L. 313-13 et du chapitre IV du titre Ier du livre III, n'autorisent le séjour que sur le territoire de Mayotte.*

*« Les ressortissants de pays figurant sur la liste, annexée au règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres, qui résident régulièrement à Mayotte sous couvert d'un titre de séjour n'autorisant que le séjour à Mayotte et qui souhaitent se rendre dans un autre département doivent obtenir un visa. Ce visa est délivré, pour une durée et dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, par le représentant de l'État à Mayotte après*

*avis du représentant de l'État dans le département où ils se rendent, en tenant compte notamment du risque de maintien irrégulier des intéressés hors du territoire de Mayotte et des considérations d'ordre public.*

*« Le visa mentionné au présent article est délivré de plein droit à l'étranger qui demande l'asile lorsqu'il est convoqué par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides pour être entendu.*

*« Les conjoints, partenaires liés par un pacte civil de solidarité, descendants directs âgés de moins de vingt et un ans ou à charge et ascendants directs à charge des citoyens français bénéficiant des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux libertés de circulation sont dispensés de l'obligation de solliciter le visa mentionné au présent article. »*

Le décret du 27 mai 2013 devait donc établir les conditions sous lesquelles ce visa serait délivré aux personnes munies d'une carte de séjour temporaire dont la validité géographique est limitée à Mayotte : sa durée d'abord, puis les conditions de la délivrance, *« par le représentant de l'État à Mayotte après avis du représentant de l'État dans le département où ils se rendent, en tenant compte notamment du risque de maintien irrégulier des intéressés hors du territoire de Mayotte et des considérations d'ordre public. »*

L'article 11, II, 16° du décret du 23 mai 2014 crée un article R. 832-2 du CESEDA qui dispose que :

*« L'étranger qui sollicite le visa prévu à l'article L. 832-2 présente son document de voyage, le titre sous couvert duquel il est autorisé à séjourner à Mayotte, les documents permettant d'établir les conditions de son séjour dans le département de destination, les moyens d'existence lui permettant de faire face à ses frais de séjour ainsi que les garanties de son retour à Mayotte.*

*Sauf circonstances exceptionnelles, ce visa ne peut lui être délivré pour une durée de séjour excédant trois mois.*

*Le représentant de l'État à Mayotte recueille l'avis du préfet du département de destination. Cet avis est réputé favorable si le préfet consulté n'a pas fait connaître d'opposition dans le délai de quinze jours. »*

#### **VI-1. Entrée en métropole pour un court séjour**

**Contrariété avec le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (« code des visas ») et le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (« code des frontières ») :**

L'entrée d'une personne ressortissante d'un État tiers en France métropolitaine en provenance de Mayotte ou de tout autre lieu situé hors de l'espace Schengen pour un court séjour - c'est à dire, en vertu du règlement (UE) n° 610/2013 du 26 juin 2013, pour un séjour n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours - équivaut à une entrée dans l'espace Schengen. Les règles qui la régissent doivent donc respecter les dispositions du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (« code des visas ») et du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (« code frontières Schengen »).



Le « code des visas » établit les conditions de la délivrance d'un visa « Schengen » pour un court séjour dans l'espace Schengen. Ces conditions sont transcrites dans le livre deuxième, titre deuxième du CESEDA et par l'arrêté du 10 mai 2010 modifié.

Un refus de ce visa ne peut être opposé que pour l'un des dix motifs dont la liste figure dans l'annexe IV du « code des visas » ; la personne concernée doit être informée de ce ou de ces motifs. La Cour de justice européenne a précisé que cette liste est exhaustive (CJUE, 19 décembre 2013, *Koushkaki c/ Bundesrepublik Deutschland*, C-84/12) même si chaque État membre dispose d'un pouvoir d'appréciation sur ces critères.

Par conséquent, si les conditions sont remplies, le visa délivré doit être un visa Schengen uniforme qui permet d'entrer et de circuler dans l'ensemble de l'espace Schengen.

Un visa de court séjour à validité territoriale limitée ne peut être délivré que si ces conditions ne sont pas remplies : un État de l'espace Schengen peut alors, « à titre exceptionnel », accorder un visa de court séjour à validité territoriale limitée à tout ou partie de son territoire (VTL) ou autoriser l'entrée sur son seul territoire « *pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales* » (« code des visas », art. 25). La Cour de justice de l'Union européenne insiste sur l'application stricte de ces motifs (CJUE, 14 juin 2012, *Anafé*, C-606/10).

Dès lors que, selon l'article L. 832-2 du CESEDA, les personnes concernées par le présent dispositif ne sont pas dispensées de visa de court séjour, afin de voyager depuis Mayotte en France métropolitaine pour un court séjour elles doivent donc demander aux services préfectoraux un visa « Schengen » selon les règles établies par le « code des visas ». La France ne peut pas « inventer » des visas de court séjour spécifiques qui limiteraient l'entrée dans l'espace Schengen aux seuls points de son territoire national et échapperaient entièrement à la réglementation de l'Union (voir encore en ce sens CJUE, 14 juin 2012, *Anafé*, C-606/10).

L'article R. 832-2 du CESEDA créé par le décret apparaît comme illégal s'agissant de la délivrance d'un visa de court séjour destiné à se rendre en France métropolitaine.

**Cette restriction territoriale du visa de court séjour est illégale.**

## **VI-2. Entrée en France pour un moyen ou long séjour**

### **Rupture d'égalité entre étrangers en situation régulière à Mayotte et dans les autres départements français, erreur manifeste d'appréciation du Gouvernement en l'absence d'éléments justifiant cette mesure au regard de la situation de Mayotte et violation du règlement (UE) n° 610/2013 du 26 juin 2013.**

Selon ce qui précède, un visa à validité limitée à la métropole délivré aux titulaires de la plupart des cartes de séjour temporaires délivrées à Mayotte, dont celles qui portent les mentions « vie privée et familiale », « salarié » ou « étudiant », ne pourrait donc se concevoir que pour un moyen ou long séjour, la réglementation de l'UE sur les visas ne s'appliquant plus dans cette hypothèse.

L'ordonnance du 7 mai 2014 renvoie au décret la détermination de la durée du visa : « *Ce visa est délivré, pour une durée et dans des conditions définies par décret en Conseil d'État [...]* ».

Or, le second alinéa de l'article R. 832-2 du CESEDA créé par le décret contesté se borne à énoncer : « *Sauf circonstances exceptionnelles, ce visa ne peut lui être délivré pour une durée de séjour excédant trois mois* ».

Cette disposition est triplement critiquable : elle emporte violation du principe d'égalité, elle confère au préfet un pouvoir discrétionnaire que l'ordonnance confiait précisément au décret le soin d'encadrer et elle pose une difficulté sérieuse d'interprétation au regard du droit de l'Union européenne.

1/ Cette restriction de la durée du visa ajoute à l'ordonnance. Or elle débouche sur une rupture de l'égalité entre les titulaires des cartes de séjour précitées (« vie privée et familiale », « salarié » ou « étudiant ») par rapport aux titulaires du même titre de séjour délivré dans un autre DOM et de ce fait autorisés à circuler et résider dans l'ensemble des départements français.

Certes, l'ordonnance prévoit que le gouvernement devait tenir compte « *notamment du risque de maintien irrégulier des intéressés hors du territoire de Mayotte et des considérations d'ordre public* ». Mais il est clair que le dispositif ne concerne qu'un petit nombre d'étrangers vivant à Mayotte auxquels la préfecture a reconnu un droit à résider dans un territoire français et qui ne sauraient constituer un risque migratoire majeur dans les autres départements, sachant que la délivrance d'une carte de séjour est particulièrement difficile à obtenir à Mayotte. Selon les statistiques de la préfecture, le nombre total de cartes de séjour temporaires est de 9 165 en 2012, 11 071 pendant les onze premiers mois de l'année 2013. On peut estimer que seuls 4% sont dispensés de solliciter un visa pour se rendre en métropole. En prévoyant un dispositif qui ne tient aucun compte de la possession de l'une de ces cartes de séjour pour faciliter la délivrance d'un visa de moyen ou de long séjour, le décret prend une mesure discriminatoire dont les conséquences peuvent être lourdes. En effet, parmi les rares titulaires d'une de ces cartes de séjour, on compte beaucoup de jeunes majeurs qui ont vécu et ont été scolarisés à Mayotte depuis plusieurs années. Leur droit à l'instruction sans discrimination due à leur nationalité est garanti par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* ». Or les possibilités de poursuivre, à la Réunion ou en métropole des études et des formations professionnelles sont, à Mayotte, très réduites. Ces jeunes étrangers, pourtant en situation régulière à Mayotte, ne peuvent pas se voir octroyer le visa requis que de manière « exceptionnelle » et selon une décision discrétionnaire du visa de long séjour par la préfecture. Et, même pour un stage de courte durée, ils doivent remplir les mêmes conditions que s'ils n'avaient jamais vécu en France. Il y a là une mesure discriminatoire à l'égard de ces jeunes étrangers et une violation du droit à l'instruction et à la formation professionnelle applicable sans distinction de nationalité qui s'exerce à l'égard du petit nombre des jeunes à qui la préfecture a reconnu un droit à rester à Mayotte à leur majorité sans qu'aucune situation exceptionnelle ne puisse justifier une telle dérogation à un droit fondamental.

2/ La disposition, par son caractère flou et la référence aux « circonstances exceptionnelles » confère au préfet de Mayotte un pouvoir d'appréciation très étendu dont, selon le livre deuxième du CESEDA, il ne dispose pas. Il existe en effet des règles précises pour la délivrance d'un visa de long séjour lorsque les conditions d'un droit à résider en France sont établies.

En laissant une telle marge d'appréciation à l'autorité préfectorale et en ne définissant pas de manière suffisamment précise les critères de délivrance de ces visas - alors même que les principes constitutionnels de l'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi sont en jeu - le gouvernement est resté en-deçà des exigences de l'ordonnance qu'il a donc interprétée et appliquée de manière erronée.

3/ La question de savoir si un Etat membre peut instaurer un visa de court séjour valant, dans certains cas plus de trois mois, afin de circuler entre les régions ultrapériphériques et l'espace Schengen pose une difficulté sérieuse au regard du règlement (UE) n° 610/2013 du 26 juin 2013.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, y compris même d'office, l'association exposante conclut à ce qu'il plaise au Conseil d'État de :

- ANNULER les articles R. 553-3 et R. 553-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile issus respectivement des articles 5 et 8 du décret n° 2014-527 du 23 mai 2014 ;
- ANNULER l'article 9 du décret n° 2014-527 du 23 mai 2014 créant l'article R. 553-14 bis du CESEDA;
- POSER UNE QUESTION PREJUDICIELLE compte tenu de la difficulté sérieuse d'interprétation du règlement (UE) n° 610/2013 du 26 juin 2013 et, par suite, ANNULER l'article 11, IV, 16° du décret n° 2014-527 du 23 mai 2014 dans sa partie créant l'article R. 832-2 du CESEDA.

Fait à Paris, le 23 juillet 2014.

Pour les associations requérantes



Geneviève Jacques

Présidente de la Cimade

**Bordereau de pièces jointes :**

- 1- Décret n° 2014-527 du 23 mai 2014
- 2- Délibérations et statuts de La Cimade
- 3- Délibérations et statuts de l'ANAFE
- 4- Délibérations et statuts de la FASTI
- 5- Délibérations et statuts du Gisti
- 6- Délibérations et statuts de la Ligue des droits de l'Homme