



# MISSION MAYOTTE

## ADDE GISTI SAF

AVRIL – MAI 2023

### RÉSUMÉ

Rapport de mission des avocat.es membres de l'ADDE (Avocats pour la défense des droits des étrangers), du Gisti et du Syndicat des avocats de France présent.es sur l'île de Mayotte d'avril à mai 2023.

Ce rapport met en lumière l'absence quasi-totale d'accès au droit des personnes vulnérables et pauvres de ce département français et la brutalité de la politique migratoire mise en œuvre par l'État français sur ce territoire.

AVOCATS POUR  
LA DÉFENSE  
DES DROITS  
DES ÉTRANGERS



**gisti,** groupe  
d'information et  
de soutien des  
immigré-e-s

# Sommaire

Remerciements.....	1
LISTE DES ACRONYMES.....	2
I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION.....	3
1. Présentation générale de la situation à Mayotte.....	3
2. L’objectif initial : recueillir des données actualisées et initier des contentieux de principe.....	4
3. La réorientation des objectifs initiaux : l’annonce de l’opération « wuambushu ».....	4
4. Rencontre avec le barreau de Mayotte.....	6
5. Rencontre avec Madame la présidente du tribunal judiciaire de Mayotte et Monsieur le procureur de la République.....	6
II. RÉTENTION ET ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS A MAYOTTE.....	7
1. Compte-rendu de la rencontre avec l’association Solidarité Mayotte (sur le volet rétention) : des objectifs en parfaite inadéquation avec les moyens.....	8
2. La situation de Mayotte devant la Cour européenne des droits de l’Homme : suivi de l’arrêt Moustahi.....	10
3. Une politique menée au mépris des droits fondamentaux : des procédures censurées grâce à une intervention coordonnée devant le JLD.....	12
4. Des locaux de rétention administrative hors de tout contrôle.....	13
5. Le juge des référés du tribunal administratif appelé à statuer sur les atteintes manifestement illégales portées aux droits des personnes retenues dans les LRA.....	14
6. Demande d’un droit de regard sur l’accès au téléphone au CRA de Pamandzi (Mayotte).....	17
III. UN ÉTAT DES LIEUX DE LA SITUATION DES PERSONNES SOLLICITANT UNE PROTECTION INTERNATIONALE.....	18
1. À titre liminaire : rappel du système dérogatoire (art. L. 591-1 à L.591-4 et R. 591-12-1 à D. 591-13 du Ceseda).....	18
2. Rencontre avec Solidarité Mayotte (sur le volet asile).....	19
3. Observations d’audiences.....	20
4. Des demandeur.euses d’asile cibles d’attaques violentes.....	21
5. Exemple de situation connue.....	21
IV. DROIT AU SÉJOUR ET PROTECTION CONTRE L’ÉLOIGNEMENT : LE CONSTAT DE MULTIPLES ENTRAVES.....	22
1. Haro sur les « fausses attestations d’hébergement » et multiplication des arrêtés portant retrait de titre de séjour.....	22
2. Éloignements quotidiens de jeunes majeur.es éligibles de plein droit à un titre de séjour.....	24
V. L’ÉVACUATION ET LA DESTRUCTION DES QUARTIERS « INFORMELS » : SEULE RÉPONSE APPORTÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS AU MAL LOGEMENT.....	27
1. Un texte adopté malgré de fortes réserves.....	27
2. Des justiciables vulnérables.....	28
3. Les actions conduites en faveur des habitant.es du quartier Talus II, village de Majicavo, commune de Koungou .....	30
4. Un Conseil d’État au service de l’État.....	35
5. Le droit inconditionnel à l’hébergement d’urgence : un juge des référés absent.....	36
6. Les enseignements tirés de la destruction de Talus II.....	39
a. Une politique fondée sur un amalgame sans fondement.....	40
b. Le droit au logement en péril.....	40
c. Un accès à la justice particulièrement difficile.....	41
d. Un contrôle des juges à géométrie variable.....	41
VI. CONTENTIEUX RELATIF AU BLOCAGE DE L’HÔPITAL ET DES DISPENSAIRES.....	42
CONCLUSION.....	44
Chronologie des principales actions menées sur place.....	45
Table des annexes.....	49

Les annexes de ce rapport sont accessibles en ligne : <https://thirdcloud.fr/index.php/s/gM9jpG8A3aeyKtt>

Photo de couverture : Démolition dans la commune de Chirongui, octobre 2021. © Daniel Gros – Gisti

## Remerciements

**Nous remercions particulièrement les habitants de Talus II pour leur accueil chaleureux. Ils et elles nous ont donné une leçon de courage dans leur combat pour la défense de leurs droits. Ce rapport leur est dédié.**

**Nous tenons à remercier les barreaux de Lyon, Nantes, la Seine-Saint-Denis et Toulouse, ainsi que la Fondation Abbé Pierre. Sans leur soutien financier cette mission n'aurait pas pu avoir lieu.**

**Nous remercions Monsieur le bâtonnier de Mayotte ainsi que les confrères et consœurs du barreau de Mayotte qui nous ont accueilli.es et conseillé.es.**

**Nous remercions l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, le Gisti et le Syndicat des avocats de France pour leur soutien moral et matériel.**

**Nous remercions les autorités et associations à Mayotte qui nous ont accordé un entretien en vue du recueil des données nécessaires à la rédaction de ce rapport.**

**Nous remercions également toutes les personnes qui en métropole, à Mayotte et à la Réunion, nous ont apporté leur soutien.**

## Signataires du rapport et participant.es à la mission d'observation

**Mihidoiri ALI, Yseult ARNAL, Jean-Marie BIJU-DUVAL, Anna BLANCHOT, Marjane GHAEM, Agathe JOUBIN, Stéphanie LEFEVRE, Camille MAGDELAINE, Fanny SARASQUETA, Flor TERCERO.**

## LISTE DES ACRONYMES

ACFAV	Association pour la condition féminine et l'aide aux victimes
ADDE	Avocats pour la défense des droits des étrangers
AJ	Aide juridictionnelle
APJ	Agents de police judiciaire
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Ceseda	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGLPL	Contrôleure générale des lieux de privation des libertés
CHM	Centre hospitalier de Mayotte
CJA	Code de justice administrative
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
DDPAF	Direction département de la police aux frontières
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et de la solidarité
CRA	Centre de rétention administrative
Gisti	Groupe d'information et de soutien des immigré·es
GUDA	Guichet unique des demandeurs d'asile
JLD	Juge des libertés et de la détention
LdH	Ligue des droits de l'Homme
LRA	Local de rétention administrative
LRA ST PAF	Local de rétention administrative de la sous-direction territoriale de la police aux frontières
LRA ZA	Local de rétention administrative zone d'attente
MJC	Maison des jeunes et de la culture
OFII	Office français de l'immigration et l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OPJ	Officiers de police judiciaire
SAF	Syndicat des avocats de France
SERVEX	Service d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme
SM	Syndicat de la magistrature
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
TJ	Tribunal judiciaire
UMCRA	Unité médicale du centre de rétention administrative
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

## **I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION**

### **1. Présentation générale de la situation à Mayotte**

Le 31 mars 2011, la collectivité territoriale de Mayotte a accédé au statut de 101<sup>ème</sup> département français. Située dans le canal du Mozambique, l'île de Mayotte fait partie de l'archipel des Comores.

Avec 77 % de sa population vivant sous le seuil de pauvreté, Mayotte est le département le plus pauvre de France. Les cases en tôle, traditionnellement appelées « bangas », représentent 40% des logements ; 30% des logements ne sont pas raccordés à l'eau courante et au réseau d'assainissement<sup>1</sup>. Les services publics y sont gravement défectueux.

Ce manque d'infrastructures et de personnel contribue à nourrir une haine de l'étranger, désigné comme le principal responsable des maux de ce territoire délaissé de la République.

On y constate aisément des entraves systémiques d'accès aux services publics les plus fondamentaux (accès à l'eau, à la santé, à l'éducation ou encore à la justice).

Ce sous-dimensionnement des services publics s'y conjugue avec des règles dérogatoires affectant tout particulièrement les personnes étrangères : à Mayotte, pour les étrangers, il n'y a ni couverture maladie universelle, ni aide médicale d'État, ni centre maternel destiné à accueillir les femmes isolées enceintes ou avec un enfant de moins de trois ans. Les demandeur.euses d'asile doivent se contenter d'une « aide matérielle » sous forme de bon alimentaire de 30 euros par mois pour subvenir à l'ensemble de leurs besoins alors que le coût de la vie sur l'île est supérieur de 10% à la métropole<sup>2</sup>. Leur hébergement n'est nullement assuré par l'État, contrairement aux obligations du système européen de l'asile. Les campements de fortune où ils sont obligés de végéter, sont source de tensions avec la population locale.<sup>3</sup>

De nombreuses garanties en matière de libertés publiques appliquées en France métropolitaine sont inexistantes à Mayotte. A titre d'illustration, les contrôles d'identité peuvent être effectués par les policiers (qu'ils soient APJ - agents de police judiciaire - ou OPJ - officiers de police judiciaire) sur l'ensemble du territoire mahorais, sans réquisition du parquet ni justification d'un comportement délictuel quel qu'il soit. Le 25 novembre 2022, le Conseil constitutionnel a rejeté une question prioritaire de constitutionnalité (décision 2022-1025<sup>4</sup>) relative à la conformité de ces contrôles, au visa de l'article 73 de la Constitution qui permet des dérogations ponctuelles à l'application du droit français dans les territoires d'outre-mer.

Un chiffre revient en permanence : la proportion d'étrangers au sein de la population « mahoraise ». Cette « surpopulation » n'est pas sans rapport avec l'existence d'un titre de séjour territorialisé, qui ne permet pas à son détenteur de circuler librement sur l'ensemble du territoire national et s'installer au gré de ses envies dans un autre département. Pour le Conseil d'État, cette entrave manifeste à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au principe d'égalité devant la loi tend « à prendre en compte une situation particulière tenant à l'éloignement et à l'insularité de cette collectivité, ainsi qu'à l'importance des flux migratoires dont elle est spécifiquement l'objet et aux contraintes d'ordre public qui en découlent »<sup>5</sup>.

Un droit dérogatoire qui prétend trouver sa justification dans des flux migratoires qualifiés « d'exceptionnels » et « dangereux » pour l'intégrité du territoire national et dans le souci de « ne pas compromettre le fragile équilibre d'un territoire »<sup>6</sup> qui, il est vrai, accuse un retard considérable pour avoir été trop longtemps délaissé par les pouvoirs publics.

S'agissant de l'accès au droit, l'île manque cruellement d'avocats. Seulement 27 avocats sont

<sup>1</sup> « Agir contre le mal-logement dans les départements d'outre-mer », Rapport de la Fondation Abbé Pierre février 2023

<sup>2</sup> <https://www.mayottehebdo.com/actualite/economie/des-prix-a-mayotte-10-plus-eleves-que-metropole/>

<sup>3</sup> <https://blogs.mediapart.fr/daniel-gros/blog/130224/chronique-de-linhospitalite-6-fui-la-guerre-vit-dans-un-calvaire>

<sup>4</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/20221025QPC.htm>

<sup>5</sup> Conseil d'État, 7ème - 2ème SSR, 04/04/2011, 345661, Publié au recueil Lebon

<sup>6</sup> Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités - Rapport d'information n°115 (2008-2009) fait au nom de la commission des lois du Sénat et déposé le 27 novembre 2008

inscrit.es au tableau de l'ordre, dont une dizaine effectue des missions de permanence pénale sur la base du volontariat. Il est difficile pour le barreau de satisfaire les besoins des plus démunis. On compte 10 avocat.es pour 100 000 habitants, alors qu'en métropole le ratio est dix fois plus élevé avec 100 avocat.es pour 100 000 habitants. Dans un contexte où l'effectivité des droits de la défense est mise à mal (comme cela est démontré ci-après), où les moyens humains et financiers alloués à la justice sont en inadéquation avec les besoins de l'île, rares sont les avocat.es qui acceptent d'intervenir régulièrement au titre de l'aide juridictionnelle<sup>7</sup>.

C'est dans ce contexte que se sont inscrits les objectifs de la mission.

## **2. L'objectif initial : recueillir des données actualisées et initier des contentieux de principe**

Par un arrêt rendu le 25 juin 2020<sup>8</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a conclu à la violation par la France de sept articles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après arrêt *Moustahi*). Dans cette affaire, a été jugé contraire aux dispositions de la Convention le fait de procéder au rattachement arbitraire d'enfants mineurs à un adulte sans lien de filiation dans le seul but de pouvoir les éloigner le plus rapidement possible du territoire français.

Depuis, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe opère un travail de suivi<sup>9</sup> pour veiller à ce que les violations constatées dans cette affaire ne se reproduisent plus. Dans ce cadre, l'association ADDE, le Gisti, et le SAF ont présenté des observations devant ce Comité.

Notre mission avait pour objectif initial de récolter des données précises afin d'alimenter ces observations et ainsi documenter une réalité ne correspondant pas aux affirmations du gouvernement français qui se voulaient rassurantes. Une réunion du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'affaire *Moustahi* étant prévue au mois de juin 2023, il était nécessaire d'organiser un déplacement en amont.

En outre, ce suivi était l'occasion de mettre en lumière d'autres violations répétées des droits fondamentaux des personnes étrangères privées de liberté en vue de leur éloignement, placées dans des centres de rétention administrative (CRA) et bien souvent dans des « locaux de rétention administrative » (LRA) créés pour des durées extrêmement courtes et qui échappent ainsi à tout contrôle.

Outre le recueil de données, il a été décidé d'initier des contentieux sur des problématiques directement ou indirectement liées au suivi de l'arrêt *Moustahi*, telles que la pratique des expulsions collectives entre les îles de Mayotte et d'Anjouan, l'effectivité des droits des étranger.es retenu.es ou encore la situation des personnes sollicitant une protection internationale.

Courant janvier 2023, un appel à volontaires a été lancé, à l'initiative de l'ADDE. Très vite, une équipe d'avocat.es s'est formée. Dès la deuxième réunion, au tout début du mois de février 2023, l'opération « wuambushu » s'est invitée dans nos échanges. Le lancement de celle-ci semblait être prévue mi-avril, soit lors de notre présence sur le département. Nous avons réévalué nos objectifs. Lors d'une réunion en présence de plusieurs représentant.es d'associations implantées dans le département, nous avons échangé sur l'opportunité de poursuivre l'organisation cette mission. Collectivement, la décision a été prise de la maintenir, aux mêmes dates.

## **3. La réorientation des objectifs initiaux : l'annonce de l'opération « wuambushu »**

<sup>7</sup> Rapport de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme sur l'effectivité des droits de l'Homme dans les Outre-mer publié en 2018 [Étude « Effectivité des droits de l'Homme dans les Outre-mer » | CNCDH](https://hudoc.exec.coe.int/FRE?i=004-56110)

<sup>8</sup> <https://hudoc.exec.coe.int/FRE?i=004-56110>

<sup>9</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680ab3dfa](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ab3dfa)

D'abord tenue secrète, c'est par voie de presse que nous avons appris l'existence de l'opération « wuambushu ». Le *Canard enchaîné* confirmait l'information parue dans un journal local : « *Dans le plus grand secret, le ministre de l'intérieur prépare le « nettoyage » de Mayotte. Pour cette opération baptisée “Wuambushu” (...) validée par Emmanuel MACRON en personne lors d'un Conseil de défense, un demi-millier de gendarmes et de flics s'apprêtent à envahir l'archipel (...)* »<sup>10</sup>.

D'après les différentes sources, 400 à 500 gendarmes mobiles devaient être mobilisés pour une vaste opération qui se déroulerait du 17 avril au 1<sup>er</sup> juillet avec un triple objectif : la lutte contre la délinquance, l'éloignement des étranger.es en situation irrégulière et la destruction de « l'habitat informel » présenté comme abritant des étranger.es en situation irrégulière et des délinquant.es.

A la date à laquelle notre mission est arrivée à Mayotte, les magistrats judiciaires de Mayotte n'avaient pas été prévenus ni consultés, à l'exception des chefs de juridiction. L'information s'est diffusée en « off ». La préfecture n'a pas communiqué sur cette opération. Les structures de soins devaient se tenir prêtes à soigner en urgence. Il était question de l'ouverture de plusieurs CRA ou LRA, de l'éloignement de 200 personnes par jour par bateau (y compris de jeunes majeur.es qui n'ont pas pu accéder à la préfecture, de ceux et celles en attente du renouvellement de leur titre mais sans récépissé à jour, de mineur.es dont l'âge serait majoré pour permettre de les éloigner, de personnes éligibles à la délivrance d'un titre de séjour en qualité de parent d'enfant français ou autre...), et de la destruction des bidonvilles de Mayotte dont certains étaient déjà ciblés par des arrêtés préfectoraux dont la légalité était contestée devant le tribunal administratif de Mayotte. Les enseignant.es étaient inquiets : combien d'enfants déscolarisés, de familles à la rue et/ou séparées ? Quelles procédures allaient être mises en place pour détruire les habitations de fortune de 10 000 personnes en moins de trois mois et en renvoyer 20 000 vers les Comores (selon les informations collectées par la presse) ?

Le 23 février 2023, le Syndicat de la Magistrature (SM) a dénoncé l'amalgame entre immigration et délinquance en ces termes : « *Nous craignons que les magistrats n'aient d'autres choix que d'être au service d'une politique pénale du tout répressif et expéditive, dans une ambiance de chasse aux sans-papiers et de potentielles émeutes* »<sup>11</sup>. En réaction, des élus de l'île ont exigé le départ de ces mêmes magistrats. Dans un communiqué paru le 2 mars 2023, le SAF et le SM ont réagi à ces propos<sup>4</sup> en rappelant que « *l'autorité judiciaire a une mission constitutionnelle de sauvegarde des libertés individuelles : ses syndicats sont donc parfaitement légitimes à s'exprimer sur le respect des droits fondamentaux à Mayotte et sur les conditions dans lesquelles la justice peut et doit y remplir sa mission* ».

C'est dans ce contexte que le SAF a décidé de se joindre à la mission d'observation sur l'accès au droit à Mayotte. L'équipe a quant à elle décidé d'ajouter aux objectifs initiaux ceux de veiller au respect du droit au logement des familles concernées par les arrêtés préfectoraux de destruction des bidonvilles, ainsi que de redoubler de vigilance au sujet des modalités de rétention et d'éloignement des étranger.es présent.es à Mayotte. La mise en œuvre de contentieux devant les juridictions civiles et administratives de Mayotte, sur saisine soit de particuliers personnellement touchés, soit d'associations locales ou nationales, s'est inscrite dans le cadre de ce contexte nouveau.

Le soutien de la profession est devenu indispensable. Le Conseil national des barreaux ainsi que les barreaux de Lyon, Nantes, Seine-Saint-Denis et Toulouse nous l'ont apporté. Nous avons également pu compter sur l'important soutien de la Fondation Abbé Pierre.

Dès le début du mois de mars 2023, nous avons pris attache avec Monsieur le bâtonnier et les membres du conseil de l'Ordre du barreau de Mayotte. Nous avons également sollicité des rendez-vous auprès de plusieurs autorités et acteurs de l'accès au droit à Mayotte. Ni le préfet, ni l'association Mlezi Maoré (association membre du réseau SOS chargé notamment des mineur.es étranger.es), ni aucune mairie n'ont répondu à nos demandes de rencontres. Le département a également décliné notre proposition de rencontre. Le président du tribunal administratif de Mayotte a proposé une rencontre en

<sup>10</sup> <https://www.france-terre-asile.org/actualites/actualites-choisies/mayotte-ce-qui-se-joue-derriere-operation-Wuambushu>

<sup>11</sup> <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/defense-des-libertes/2567-pour-que-le-debat-continue-d-exister-a-mayotte-notre-communique-de-presse.html>

visioconférence dès lors qu'il se trouvait à la Réunion. Nous n'avons pu donner suite à cette proposition.

#### **4. Rencontre avec le barreau de Mayotte**

Dans le respect des principes déontologiques de notre profession, nous avons informé Monsieur le bâtonnier de notre venue. Une rencontre a été organisée le lundi 16 avril 2023 en sa présence et celle de plusieurs membres du conseil de l'Ordre de Mayotte. Nous souhaitons au préalable nous assurer de la protection du bâtonnier, qui nous l'a naturellement accordée. Nous sommes reconnaissant.es à Monsieur le bâtonnier et aux confrères de Mayotte qui nous ont accueilli.es, aidé.es et conseillé.es.

Nous avons présenté notre mission et ses objectifs. Monsieur le bâtonnier et les membres du conseil de l'Ordre nous ont prodigué leurs conseils et recommandations en vue de garantir notre sécurité. Il nous a notamment été conseillé, eu égard au contexte de violente hostilité sur l'île à l'égard des étrangers.es ou des personnes supposées être en situation irrégulière<sup>12</sup>, de ne pas évoquer le fait que nous défendions des étrangers.es et de ne pas faire de conférence de presse, ni de reportage filmé ou photographié afin de ne pas être reconnu.es par le public.

Il a été acté que le barreau de Mayotte ne se prononcerait pas sur l'opération « wuambushu ».

Le barreau nous a annoncé, sans détours, être dans l'impossibilité de nous offrir une quelconque aide matérielle (prêt de bureau, accès à une photocopieuse...). Les moyens qui n'existent pas pour les avocat.es inscrit.es au barreau ne peuvent pas *a fortiori* être alloués à des avocat.es extérieur.es.

Lors de l'entrevue, nous nous sommes inquiété.es du manque de prise en charge de la défense des justiciables les plus démunis, du fait que les avocat.es de Mayotte sont débordé.es par la permanence pénale et ne peuvent pas assister tous les justiciables. Nos confrères et consœurs nous ont confirmé que les permanences pénales se faisaient sur la base du volontariat et que l'île manquait d'avocat.es pour pouvoir faire face à l'activité judiciaire. A notre suggestion d'organiser des missions plus fréquentes afin de les soutenir, nos confrères et consœurs ont exprimé en retour le souhait de pouvoir compter sur l'installation durable d'avocat.es originaires de métropole, dès lors que le travail ne manque pas et qu'ils ont besoin de collaborateur.rices pour des durées d'un à deux ans minimum. Nous nous sommes engagé.es à relayer leurs préoccupations auprès de nos ordres respectifs dans l'espoir de susciter des vocations.

#### **5. Rencontre avec Madame la présidente du tribunal judiciaire de Mayotte et Monsieur le procureur de la République**

Le 18 avril 2023, en compagnie de Monsieur le bâtonnier de Mayotte, nous avons rencontré Madame la présidente du tribunal judiciaire et Monsieur le procureur de Mayotte, affecté à Mayotte depuis fin 2020.

Le tribunal a bénéficié d'une « brigade » de magistrats en renfort, mesure décidée bien avant l'opération « wuambushu ». Six magistrat.es sont arrivé.es en février 2023 et six greffier.es le 20 mars 2023. Monsieur le procureur nous a indiqué que l'opération « wuambushu » ne devait pas modifier de façon significative l'action du tribunal compte tenu du faible nombre de saisines malgré la masse importante et habituelle d'éloignements. Cependant un juge des libertés et de la détention (JLD) supplémentaire avait été prévu pour faire face à l'augmentation probable des interpellations pénales. Il nous a confirmé qu'un LRA ad hoc serait créé dans la perspective de la hausse des éloignements liée à l'opération « wuambushu ».

<sup>12</sup> Le vice-président du conseil départemental est allé jusqu'à appeler au meurtre des immigrés le 24 avril 2023 lors d'un entretien diffusé à la télévision locale [https://www.bfmtv.com/societe/il-faut-peut-etre-en-tuer-un-vice-president-du-conseil-departemental-de-mayotte-prone-le-meurtre-d-immigres\\_AN-202304250402.html](https://www.bfmtv.com/societe/il-faut-peut-etre-en-tuer-un-vice-president-du-conseil-departemental-de-mayotte-prone-le-meurtre-d-immigres_AN-202304250402.html)

Madame la présidente du tribunal judiciaire nous a précisé qu'à Mayotte seuls trois avocats sont spécialisés dans le contentieux de l'éloignement. En 2022, 4 250 décisions ont été prises par le JLD en matière de rétention administrative, sur 25 000 mesures d'éloignement. 95 % de libérations ont été prononcées.

Ce qui laisse penser que si toutes les personnes pouvaient avoir un accès effectif à un.e avocat.e pour contester leur privation de liberté, et si plus d'avocat.es pouvaient intervenir pour défendre les étranger.es, les chiffres dont se vante le gouvernement en termes d'éloignements vers les Comores ne seraient pas aussi élevés.

## **II. RÉTENTION ET ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGER.ES A MAYOTTE**

A notre arrivée sur l'île, personne ne savait ce qui allait vraiment se passer dans les prochaines semaines. Le chiffre de 200 éloignements quotidiens était néanmoins avancé. Alors que les bateaux à destination de l'île d'Anjouan partent depuis Petite Terre, il était question d'organiser des départs depuis Grande-Terre pour faciliter les éloignements. Ces informations, qui ne cessaient de circuler sans la moindre confirmation ou infirmation de la part des autorités, a engendré un climat « électrique » sur l'île.

La présence des forces de police s'est intensifiée. Les enseignant.es, inquiet.es pour leurs élèves, ont cherché à s'organiser. Les médecins également. Nous avons constaté que les locaux de la Maison des jeunes et de la culture (MJC) de Mtsapéré étaient réquisitionnés afin de servir de local de rétention administrative pour une durée initiale de deux mois.

A ce stade, il convient de rappeler qu'à Mayotte, en dehors de toute opération « wuambushu », la durée moyenne de placement en rétention administrative est de 17 heures. Presque tous les jours, un bateau part à destination de l'île comorienne d'Anjouan. Le contrôle du JLD, chargé de veiller au respect des droit des personnes retenues, n'intervient qu'au 5<sup>ème</sup> jour de rétention, contre 48 heures pour le reste du territoire français, en vertu d'une loi spéciale du 1<sup>er</sup> mars 2019<sup>13</sup>. Les audiences JLD ont désormais lieu en visioconférence, les retenu.es ne sont plus déplacé.es au tribunal aux côtés de leur avocat.e. La visioconférence est également admise pour les avocat.es, cette pratique ayant été instaurée à la demande de la préfecture de Mayotte qui a son cabinet d'avocat... à Paris.

Seule la situation des personnes dont la mesure d'éloignement a été suspendue par le juge des référés du tribunal administratif dans les premières heures de la rétention (puisque la saisine du juge administratif contre la mesure d'éloignement n'est pas suspensive de l'éloignement contrairement à ce qui est le cas en métropole), ou celle dont la nationalité ne permet pas un éloignement vers les Comores, est examinée par le JLD. Ainsi, comme cela nous a été confirmé par la présidente et le procureur du tribunal judiciaire de Mayotte, en 2022, seules 4 250 saisines du JLD ont été enregistrées pour 27 000 mesures d'éloignement.

Les demandes de mise en liberté ne suspendent pas non plus l'éloignement, et elles sont traitées et jugées dans un délai de 48h contre 24h pour les requêtes en prolongation émanant du préfet. Cependant, l'article L. 761-8 du Ceseda précise qu'à Mayotte le JLD statue dans le délai de 24h suivant sa saisine, sans distinguer s'il intervient sur requête aux fins de prolongation déposée par le préfet ou à l'initiative de l'étranger.e autorisé.e à saisir le juge judiciaire dès le début de la mesure privative de liberté. Cette maigre garantie offerte aux étranger.es retenu.es a cependant été amoindrie par la Cour d'appel de Mamoudzou qui considère que le délai de 24h s'applique uniquement lorsque le JLD est appelé à statuer sur la prolongation du maintien en rétention. Ce faisant, la Cour d'appel limite encore un peu plus l'accès au juge. La Cour de cassation est actuellement saisie de pourvois sur cette question.

Ainsi, la quasi-totalité des personnes placées en rétention sont éloignées du territoire avant d'avoir pu être présentées au JLD ou d'avoir reçu la décision de mainlevée de la rétention si le juge a été saisi. Et ce alors que, lorsqu'il est saisi à temps ou simultanément à une requête en référé liberté, le JLD

<sup>13</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038196209>

prononce quasiment systématiquement la mainlevée de la mesure en raison des nombreuses irrégularités constatées.

Seule compte la célérité avec laquelle les mesures d'éloignements seront mises à exécution, peu importe qu'elles soient injustifiées ou illégales. Le préfet de Mayotte se félicite des résultats obtenus : un baromètre de la lutte contre l'immigration irrégulière est publié chaque mois par la préfecture.

### **1. Compte-rendu de la rencontre avec l'association Solidarité Mayotte (sur le volet rétention) : des objectifs en parfaite inadéquation avec les moyens**

Le 18 avril 2023, nous nous sommes rendu.es au siège de l'association situé dans le village de Cavani, commune de Mamoudzou.

L'association Solidarité Mayotte intervient essentiellement :

- en tant que structure de premier accueil auprès des personnes qui sollicitent l'asile (SPADA) (cf. partie III. 2) ;
- auprès des personnes retenues au sein du CRA de Pamandzi en vertu du marché public conclu avec la préfecture pour l'assistance juridique.

Nous y avons rencontré le directeur adjoint, arrivé dans ses fonctions trois semaines auparavant. Étaient également présents le responsable du pôle « asile », la cheffe de service (également intervenante juridique) du pôle rétention, ainsi qu'une intervenante et coordinatrice au centre de rétention.

Solidarité Mayotte est détentrice du marché public relatif à l'assistance des personnes placées en rétention au CRA de Pamandzi. La convention signée en 2020 (toujours en vigueur et dont nous n'avons pu obtenir copie dès lors que la direction actuelle de l'association ne disposait pas de double) prévoyait huit postes de juristes à temps plein avec pour mission de permettre l'accès au droit des personnes placées dans le CRA de Pamandzi (136 places). Lors de notre venue, l'équipe affectée au CRA était en sous-effectif avec seulement 4 juristes (+1 en congé maternité).

Le directeur adjoint nous a fait part des difficultés de recrutement en lien avec le contexte social de l'île, hostile, auquel s'ajoutent les difficultés de l'exercice professionnel à Mayotte compte tenu des règles dérogatoires.

L'association est présente au CRA du lundi au samedi de 7h30 à 20h (sauf le dimanche où seule une permanence téléphonique fonctionne). Chaque jour, en moyenne 100 nouvelles personnes sont placées en rétention administrative. A la date de notre entretien, aucune solution n'avait été trouvée pour pallier le manque de personnel. La possibilité d'obtenir des agréments pour des personnes non-juristes (c'est à dire principalement des travailleurs sociaux déjà salariés de la structure) avait été abordée avec la préfecture, mais celle-ci n'avait pas encore délivré les agréments indispensables pour leur permettre d'accéder aux lieux de rétention.

L'association nous a précisé qu'à défaut de budget, aucun avantage salarial ne pouvait être proposé pour rendre ces postes plus attractifs. Elle se trouvait donc dans une impasse, avec une charge de travail très conséquente pour les personnes salariées encore présentes.

Outre des conditions de travail difficiles, nous avons pu évoquer la question de l'accès au droit au sein de ces lieux d'enfermement (CRA et LRA). Les informations communiquées nous permettent d'affirmer qu'une personne placée en rétention a très peu de chances de pouvoir bénéficier d'un accès effectif aux droits qui lui sont pourtant reconnus.

En théorie, toute personne placée en rétention doit pouvoir s'entretenir, si elle le souhaite, avec les

intervenant.es de l'association afin d'exposer sa situation et d'exercer les voies de recours auxquelles elle a droit. Toutefois, le manque de personnel et la rapidité d'exécution des mesures d'éloignement, couplés au nombre de personnes interpellées et placées chaque jour en rétention, empêchent de fait un accès effectif aux droits.

Matériellement, les juristes n'ont pas le temps de recevoir individuellement les personnes placées au CRA. Les premières informations dispensées aux personnes retenues quant à leurs droits se font donc de manière collective, dès 7h30, avant le départ du premier bateau à destination des Comores à 9h. Des négociations seraient en cours pour que l'extraction (c'est à dire la sortie des personnes retenues du CRA pour être embarquées), qui a lieu à 7h30, puisse avoir lieu à 9h afin que l'association ait plus de temps pour examiner la situation des personnes. Actuellement, sur environ 100 personnes placées par jour, il n'en reste qu'une vingtaine après l'extraction.

Afin de limiter le nombre d'éloignements illégaux, une hiérarchisation des urgences a été instaurée par l'association visant à repérer les situations les plus ubuesques. Aussi invraisemblable que cela paraisse, l'urgence première pour l'association est d'identifier les personnes retenues qui seraient en réalité françaises, titulaires d'un titre de séjour ou bénéficiaires d'une protection internationale. Il s'agit ensuite de procéder à l'identification des personnes protégées contre l'éloignement en raison d'une qualité (cf. ancien article L 611-3 du Ceseda désormais vidé de sa substance par la loi Darmanin entrée en vigueur le 28 janvier 2024) : entrée sur le territoire avant l'âge de treize ans, parent d'un enfant français, etc. D'après les équipes présentes au CRA, ces situations étaient fréquentes.

Des informations recueillies, nous pouvons conclure qu'il n'existe aucun examen sérieux de la situation des personnes – ni par les services interpellateurs, ni et encore moins par la préfecture qui découvre ces situations lorsque les associations les lui signalent ou lorsque les avocat.es introduisent des recours. A l'issue d'un contrôle d'identité succinct, la personne est placée en rétention ; qu'importe son droit au séjour si au moment même du contrôle elle n'est pas en mesure de justifier de sa situation administrative. Pratique d'ailleurs admise par le préfet lors d'une audience devant le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte au sujet des pratiques préfectorales illégales des LRA à Mayotte (qui sera évoquée ci-après). En d'autres termes, à Mayotte, lorsqu'une personne fait l'objet d'un contrôle d'identité, elle est automatiquement présumée être en situation de séjour irrégulier et de nationalité comorienne, à charge pour elle de prouver le contraire lors du contrôle d'identité. Autrement dit, même si une personne a des justificatifs sérieux à son domicile, la célérité de l'éloignement (décidé par les policiers et non par la préfecture) ne permet pas d'éviter d'être embarquée à 7h30 le lendemain ou le jour même de son interpellation, faute de recours effectif contre cet éloignement.

Les recours en contestation d'une mesure d'éloignement à Mayotte ne sont pas suspensifs, contrairement au reste du territoire français. Seule la procédure dite de « référé-liberté » est dotée d'un effet suspensif très relatif. Aux termes de l'article L. 761-9 du Ceseda : « *L'éloignement effectif de l'étranger faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français ne peut intervenir à Mayotte : (...) / 2° Si l'étranger a saisi le tribunal administratif d'une demande sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du même code, ni, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande.* » Il faut préciser que cette disposition a été introduite à la suite de la condamnation de la France dans l'arrêt *De Souza Ribeiro* rendu le 13 décembre 2012<sup>14</sup> par la CourEDH. Pour les juges européens, l'absence de caractère suspensif du recours contre l'éloignement est une atteinte à l'effectivité du recours.

Faute de recours suspensif, l'association Solidarité Mayotte dit privilégier les recours hiérarchiques qu'elle effectue par courriel. En pratique, elle alerte la préfecture sur la présence au sein du CRA de personnes qui ne devraient pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement. La préfecture réexamine parfois la situation afin d'éventuellement notifier à la personne un arrêté portant retrait des mesures si celle-ci n'a pas encore fait l'objet d'un éloignement. La préfecture indique au greffe du CRA les personnes qui doivent ainsi être « mises en attente ». Or, il arrive que ces personnes soient déjà sur le

<sup>14</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-105390>

quai en attente d'embarquer dans le bateau et que les policiers refusent alors de les ramener au CRA.

Dans les cas où un référé-liberté est initié, il arrive fréquemment que le greffe du CRA ne soit pas informé à temps de l'enregistrement de la requête et décide de procéder à l'extraction des personnes retenues. En pratique, le tribunal administratif ouvre à 8h. Or, les extractions du CRA commencent à partir de 7h30. Si le juge des référés est saisi la veille au soir et a fortiori le matin suivant, il y a de fortes probabilités que la personne soit éloignée malgré l'enregistrement de son recours, et donc malgré la possibilité d'une suspension de l'éloignement par le juge.

Le temps passé à défendre des situations de plein droit, ou à défendre les « habitué.es du CRA » qui sont les personnes placées plusieurs fois en rétention alors qu'elles bénéficient d'un droit au séjour à Mayotte mais ne peuvent en justifier du fait des dysfonctionnements de la préfecture, empêche les juristes de l'association d'apporter leur concours aux autres retenu.es, dont certain.es pourraient en réalité se prévaloir d'un droit au séjour ou d'une protection contre l'éloignement. Aucune procédure indemnitaire n'est menée ensuite par les personnes victimes de ces placements illégaux en rétention, notamment par manque d'accès à l'information et aux praticiens du droit.

Certain.es salarié.es de l'association Solidarité Mayotte parlent plusieurs langues. En cas de besoin d'interprète, ils doivent faire appel à ISM interprétariat, qui fonctionne par téléphone.

La situation des mineurs est confiée à l'association Mlezi Maore qui peut notamment effectuer des signalements au parquet lorsqu'est constatée la présence de mineur.es isolé.es retenu.es au centre, ou lorsqu'un enfant reste seul au domicile à la suite du placement en rétention de son parent. L'association doit également assurer les missions qui sont celles de l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII) dans les CRA en métropole, dont l'aide à la préparation matérielle de départ.

S'agissant des mineurs, l'association Solidarité Mayotte souligne que la problématique des rattachements arbitraires à un tiers demeure, et qu'il arrive même que le tiers ne soit pas de la même nationalité que l'enfant, ce qui pose bien évidemment des difficultés quant au pays de destination.

Concernant ensuite l'unité médicale du CRA (UMCRA), elle est composée d'un médecin et d'une équipe d'infirmier.es présente tous les jours de 6h à 22h. Chaque personne retenue rencontre l'équipe, afin de réaliser un test antigénique, test encore requis lors de notre venue pour les éloignements à destination des Comores. Si l'UMCRA le juge nécessaire, elle peut demander la suspension de la mesure d'éloignement, en attendant l'avis du médecin, qui passe chaque après-midi au CRA. Il a pu arriver, bien que rarement, que des dossiers soient constitués depuis ces lieux d'enfermement pour que la personne puisse déposer une demande de titre de séjour en qualité d'étranger.e malade, avec libération de la personne.

A quelques jours du début de l'opération « wuambushu » la structure se disait désespérée, elle n'avait reçu aucune information ou moyen supplémentaire pour faire face à l'accroissement de l'activité liée à une hausse des interpellations. L'association ne connaissait ni la date de démarrage, ni la durée, ni encore les objectifs d'éloignement pendant cette période, rendant la situation particulièrement anxiogène pour les équipes présentes au siège et dans les lieux de rétention.

## **2. La situation de Mayotte devant la Cour européenne des droits de l'Homme : suivi de l'arrêt Moustahi**

La condamnation par la CourEDH dans l'arrêt *Moustahi* le 25 juin 2020 a mis en lumière une pratique illégale maintes fois dénoncée par les associations pour appréhender, enfermer et expulser des enfants arrivés ou interpellés seuls sur le territoire mahorais.

Dans cette affaire, deux jeunes enfants, âgés de trois et cinq ans, nés à Mayotte d'un père en situation régulière, ont été interpellés en mer, placés en rétention administrative, rattachés arbitrairement à un adulte et renvoyés vers les Comores aux termes d'une procédure expéditive qui n'aura duré que quelques heures. Aucun examen attentif et individualisé de leur situation n'a été effectué avant la

décision de les placer en rétention puis de les éloigner. Leur père, Monsieur MOUSTAHI, titulaire d'un titre de séjour, était au même moment en train de réclamer leur libération. La Cour a conclu à la violation des articles 3, 5, 8 et 13 de la Convention et du protocole 4 interdisant les expulsions collectives d'étranger.es.

Le service d'exécution des arrêts de la CourEDH (SERVEX), chargé d'assister le Comité des ministres dans ses fonctions de surveillance de l'exécution des arrêts, suit de près la situation à Mayotte. Depuis le mois d'avril 2021, le Gisti, la Cimade, l'ADDE, le Défenseur des droits ou encore la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) ont transmis plusieurs séries d'observations dans le but d'alerter le Comité des ministres sur la persistance des violations et la nécessité d'enjoindre au gouvernement français de réformer le droit applicable à Mayotte et de mettre fin au droit dérogatoire en outre-mer.

Depuis Mayotte, le 17 avril 2023, des observations ont été transmises au nom de l'ADDE, du Gisti et du SAF en réponse au plan d'action du gouvernement français communiqué en janvier 2023<sup>15</sup>.

Nos observations font état de la persistance des atteintes au droit au recours effectif, droit fondamental et socle de la protection des autres libertés et droits fondamentaux garantis par la Convention et par les traités, lois et règlements en vigueur en France. Des enfants continuent d'être rattachés à des majeurs inconnus d'eux afin de pouvoir les éloigner vers les Comores de manière expéditive. Cela sans que les policiers en charge de la politique d'éloignement n'appliquent les instructions que le préfet est censé leur avoir adressées pour éviter ce type de situation.

Le fonctionnement et les actions menées par l'association Mlezi Maore, chargée d'identifier et d'accompagner les mineurs isolés en voie d'éloignement, sont totalement opaques. De plus, l'association intervient uniquement au sein du CRA de Pamandzi et non dans les LRA que le préfet de Mayotte crée parfois pour des périodes très courtes, comme cela sera développé plus loin (cf. partie III. 4).

L'État français n'a jamais communiqué de statistiques sur le nombre de mineur.es isolé.es, identifié.es comme tels, rattaché.es à un adulte tiers afin d'en permettre le maintien en rétention puis l'éloignement.

Nous avons également souligné la persistance des éloignements collectifs qui ne sont que la conséquence des dérogations au droit commun que la France a mis en place à Mayotte pour « lutter contre l'immigration illégale » avec une telle célérité qu'aucune situation n'a le temps d'être examinée en amont de l'éloignement.

D'autres actions contentieuses menées pendant le séjour, et qui seront envisagées ci-après, ont permis de mettre en lumière les violations répétées des droits des personnes retenues au sein du CRA de Pamandzi ou dans des LRA.

Une réunion a été organisée à l'initiative du SERVEX à Paris le 19 juin 2023 autour de la supervision de l'exécution de plusieurs arrêts de condamnation de la France par la CourEDH, dont l'arrêt *Moustahi*. En présence de La Cimade, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef) et d'autres avocat.es, nous y avons convié Maître Jonathan ABLA et Maître Christina NICOLLE du cabinet FIDES, qui pratiquaient habituellement le contentieux de l'éloignement des étranger.es à Mayotte. Ceux-ci avaient préparé un rapport très documenté sur les pratiques de l'administration à Mayotte avant l'opération « wuambushu »<sup>16</sup>. Ce rapport a permis de démontrer que les rattachements de mineur.es à des adultes inconnus en vue de leur éloignement est une pratique encore actuelle de l'administration française. Il a également été possible de démontrer que les mesures d'éloignement sont toutes stéréotypées, préparées par les agents de police lors de l'interpellation des personnes à la suite de contrôles d'identité, et que la préfecture ne prend connaissance de ces mesures qu'à l'occasion des rares recours, ou des alertes que peut faire Solidarité Mayotte au CRA de Pamandzi pour obtenir

<sup>15</sup> <https://hudoc.exec.coe.int/FRE?i=004-56110>

<sup>16</sup> Note FIDES, « La France est-elle véritablement un État de droit ? Bref état des lieux du contentieux de l'éloignement à Mayotte. » 18 juin 2023

des mises en attente avant embarquement. Enfin, le rapport montre comment la politique de l'éloignement à Mayotte multiplie les situations de mineur.es qui deviennent isolé.es à la suite de l'éloignement précipité de leurs parents, y compris des nouveaux nés (telle cette dame qui venait d'accoucher, obligée de laisser son nourrisson à une inconnue dans un taxi collectif lors de son interpellation, séparée de son enfant pendant plus de deux mois avant qu'une injonction de retour ne soit prononcée par la justice administrative) et des enfants polyhandicapés laissés à l'abandon par l'État français. L'absence de recours effectif est à l'origine des abus les plus choquants commis par l'État français à l'égard des personnes éloignées de Mayotte. La note dénonce en outre des traitements inhumains et dégradants lors du transport vers le lieu de rétention, isolement et impossibilité de communication des retenu.es avec l'extérieur, procès-verbaux de police mensongers, absence de présence des associations dans les locaux de rétention.

Nous avons souligné devant le SERVEX la nécessité que le recours contre une mesure d'éloignement soit automatiquement suspensif pour garantir l'effectivité du recours et la garantie du respect des droits des personnes visées par des mesures d'éloignement à Mayotte.

Nous restons dans l'expectative de la prochaine réunion du Comité des ministres du Conseil de l'Europe où sera de nouveau évoqué l'arrêt *Moustahi*. Cette réunion devrait se tenir en juin 2024. Le gouvernement français doit transmettre un plan d'action au plus tard au mois de mars 2024.

### **3. Une politique menée au mépris des droits fondamentaux : des procédures censurées grâce à une intervention coordonnée devant le JLD**

Lors de la mission, nous avons eu l'occasion d'intervenir dans des contentieux engagés auprès du JLD.

Au tout début de l'opération « wuambushu », le 24 avril 2023, le président de l'Union des Comores, a interdit aux navires transportant des ressortissant.es comorien.nes éloigné.es sous contrainte de l'île de Mayotte d'accoster. Ce même jour, après plusieurs heures passées en mer, de nombreuses personnes interpellées pendant le week-end de l'Aïd ont regagné le CRA de Pamandzi.

Le lendemain, les juristes de Solidarité Mayotte nous ont sollicité.es afin d'assister des personnes retenues qui souhaitaient contester leur enfermement. Dans les heures qui ont suivi, 26 demandes de mise en liberté assorties de requêtes aux fins de contestation des arrêtés portant placement en rétention administrative ont été enregistrées au greffe du JLD. Sept n'ont pas été soutenues, soit parce que l'intéressé.e a été libéré.e dans l'intervalle soit parce que l'intéressé.e a préféré se désister.

Le 26 avril 2023 à 11h, deux membres de la mission ont été convoqués pour une audience prévue le même jour « à 10 h 00 (qui aura lieu à partir de 11 h15) ».

Nos conditions d'intervention illustrent le sous-dimensionnement des services face à une politique qui chaque année éloigne entre 25 000 et 30 000 personnes. Lors de notre rencontre avec Monsieur le bâtonnier et les membres du conseil de l'Ordre, ceux-ci nous avaient fait part des conditions d'exercice de la profession dans le cadre des permanences. Notre constat personnel est effectivement accablant.

Nous avons essayé en vain de nous connecter sur le lien de visioconférence pour informer la juridiction de notre retard tandis que d'autres se préparaient à rejoindre le tribunal. Une fois sur place, nous avons pu consulter les dossiers dans des conditions très particulières qui doivent être dénoncées. Il fallait aller vite. Nous nous sommes installé.es par terre avant de pouvoir profiter d'un coin de bureau mis à disposition par une greffière. Les dossiers étaient appelés un à un. Dès qu'un dossier était prêt, l'avocate le plaquait face au confrère intervenant pour la préfecture. Deux des dossiers concernaient un adulte avec un enfant mineur.

Lors de l'audience, plusieurs moyens communs ont été développés :

- le placement arbitraire en rétention administrative dès lors que les mesures d'éloignement

avaient été exécutées. En effet, si la préfecture faisait valoir que les bateaux n'avaient pas quitté les eaux territoriales, elle n'en rapportait pas la preuve ;

- l'absence de procès-verbaux de placement en LRA et l'absence de mentions sur les registres, empêchant ainsi tout contrôle de la procédure et notamment celui du délai entre l'interpellation de la personne et son placement en rétention, ainsi que les conditions, lieux et heures de transferts entre les différents LRA et/ou le CRA ;

- l'illégalité des arrêtés portant création des LRA<sup>17</sup> dans la mesure où les arrêtés avaient été publiés quelques heures avant la fermeture des locaux (qui correspondait au jour de l'audience) ;

- l'absence ou la tardiveté de l'avis à parquet du placement en rétention ;

- et, enfin, l'incompétence du signataire ainsi que l'insuffisance de motivation de l'arrêté de placement en rétention administrative.

Pour les personnes qui ne parlaient pas le français, était également soulevé le moyen tiré de la mise à disposition irrégulière. En effet, les procès-verbaux transmis ne permettaient pas de vérifier que la personne avait compris qu'elle était arrêtée en vue d'un contrôle de son droit au séjour et d'un éloignement, et qu'elle avait consenti à suivre de façon libre les agents interpellateurs.

Tard dans la journée, la JLD a ordonné la mainlevée immédiate de l'ensemble des personnes que nous avons assistées. Dans seize dossiers, elle a retenu que le délai entre l'interpellation de la personne et son placement en CRA était excessif et non justifié (Annexe n°1). Ce délai était parfois d'une journée puisqu'aucune pièce du dossier ne permettait de démontrer que la personne avait été placée en LRA. Dans trois dossiers, elle a fait droit au moyen tiré de la mise à disposition irrégulière (Annexe n°2).

Ni le ministère public ni la préfecture n'ont interjeté appel des décisions rendues.

Afin de garantir notre sécurité et conformément aux recommandations qui nous avaient été données, nous avons décidé de ne pas ébruiter ce travail, qui aurait pu générer de nombreuses réactions virulentes, notamment à notre encontre.

La circonstance que 100% des personnes défendues aient été libérées nous permet d'affirmer que les chiffres records brandis chaque année sont atteints en privant les intéressés d'un accès effectif à leurs droits.

Si la France éloigne massivement plus de personnes depuis l'île de Mayotte que depuis le territoire métropolitain, c'est au prix de violations systémiques du droit.

#### **4. Des locaux de rétention administrative hors de tout contrôle**

Lors de la préparation de la mission est apparu un problème majeur concernant le recours systématique par la préfecture à des LRA, utilisés comme de véritables annexes du CRA, avec un accès encore plus réduit aux droits théoriquement reconnus.

D'après les informations communiquées, les juristes de l'association Solidarité Mayotte peuvent accéder aux personnes retenues dans les LRA de la zone d'attente (LRA ZA) et dans le LRA de la sous-direction territoriale de la police aux frontières (LRA ST PAF) à la condition d'être escortés par des policiers de la Direction département de la police aux frontières (DDPAF). Ces locaux, adjacents au CRA, sont utilisés une fois la capacité du CRA atteinte (136 places). L'examen du recueil des actes administratifs de la préfecture de Mayotte nous a permis d'identifier trois autres LRA répartis entre Grande-terre et Petite-terre. L'intégralité des LRA compterait 148 places, en sus des 136 du CRA.

L'association Solidarité Mayotte nous a dit ne pas être habilitée pour intervenir dans ces trois autres locaux (portés à quatre pendant l'opération « wuambushu »). Les motifs avancés par la structure, et exposés lors de la rencontre du 18 avril 2023, sont les suivants :

- elle n'est pas destinataire des arrêtés préfectoraux portant création de ces LRA (ouverts de manière sporadique, temporaire mais systématique), de sorte qu'elle n'a pas connaissance de leur existence ou non à un instant donné ;

<sup>17</sup> CA d'Aix en Provence, 03.11.2017, 17/00932 et 10.11.2017, 17/00945

- les effectifs de l'association, réduits, ne permettent pas de se déplacer d'un LRA à un autre. Mayotte étant composée de deux îles (Grande-terre et Petite-terre), la traversée se fait en bateau. L'île ne comprenant qu'une seule route principale, les embouteillages y sont endémiques. La réactivité d'intervention juridique indispensable dans de telles situations est dès lors rendue impossible ;

- les personnes retenues dans les LRA n'ont pas d'accès au téléphone, ce qui les empêche de se manifester auprès de leur famille, de Solidarité Mayotte ou d'un.e avocat.e. Au CRA de Pamandzi, un téléphone permet aux personnes retenues de joindre l'association.

Quel que soit le LRA, les conditions d'accueil y sont généralement déplorables avec, par exemple, des matelas à même le sol dans un espace restreint surpeuplé. L'effectivité des droits n'est pas assurée, moins encore que dans le CRA. En particulier, aucune prise de contact avec l'extérieur n'est possible en raison de l'absence de téléphone et de l'impossibilité matérielle pour les associations chargées d'aider les retenus d'y être présentes.

Dans ces conditions, c'est aux proches de la personne retenue que revient la charge, en un temps record, de prendre attache avec l'association et/ou un conseil afin de tenter de faire valoir les droits. Rares sont les personnes qui, dans un tel contexte, parviennent à contester les mesures d'éloignement.

### **5. Le juge des référés du tribunal administratif appelé à statuer sur les atteintes manifestement illégales portées aux droits des personnes retenues dans les LRA**

Au mois de novembre 2013, les enfants de M. MOUSTAHI ont été maintenus dans un LRA. L'une des membres de la mission qui était alors l'avocate de M. MOUSTAHI a tenté en vain d'identifier le lieu où se trouvaient les enfants. Lorsque le juge des référés du tribunal administratif a été saisi (le jour même de leur arrestation), il était impossible de renseigner le greffe sur le lieu où les enfants étaient retenus. Plus tard, la famille apprenait que les enfants étaient déjà éloignés.

Courant 2020, la Contrôleure générale des lieux de privation des libertés (CGLPL) a été saisie de façon générale de la question des LRA à Mayotte. Aucune suite n'a été donnée.

Le 29 juin 2022, La Cimade a saisi la CGLPL d'un décès survenu dans un LRA. Le défunt avait été séparé de sa compagne et de son enfant, et n'avait semble-t-il pas bénéficié d'un examen de sa vulnérabilité, pourtant obligatoire.

Une veille du recueil des actes administratifs de la préfecture de Mayotte nous a permis de documenter 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. La création aléatoire de LRA temporaires voire très éphémères à Mayotte avait donc, paradoxalement, un caractère systématique et permanent.

En outre, il est apparu que la plupart des LRA avaient cessé d'exister le jour de la publication de l'arrêté les créant. Cela a conduit la Défenseure des droits à conclure à l'existence de détentions arbitraires pour les personnes placées en rétention dans ces locaux, puisqu'un acte administratif ne peut produire d'effets qu'à partir de sa publication et que des personnes retenues dans des locaux sans existence légale se trouvaient ainsi privées illégalement de liberté.

Cette tardiveté de la publication empêche toute contestation ou contrôle par une autorité. Dans ces conditions, il est très probable que la CGLPL n'ait pas été informée de toutes ces créations. Ces informations étaient déjà contenues dans la saisine adressée en 2020.

Les lieux utilisés comme LRA 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.

L'expérience montre 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.

Au regard de cette situation particulièrement alarmante, l'ADDE, La Cimade, le Gisti et le SAF ont décidé d'initier un contentieux.

En effet, il est apparu que 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 a notamment les conséquences suivantes :

- les locaux de rétention ne sont pas convenablement aménagés pour que les personnes qui y sont retenues puissent être accueillies dans des conditions matérielles conformes à celles qui sont exigées par la loi ;
- les personnes retenues ne peuvent pas avertir de leur situation un proche ou un conseil, puisqu'il n'y a notamment pas d'accès libre à un téléphone ;
- les associations habilitées à intervenir dans les lieux de rétention afin d'assister les personnes retenues n'ont pas la possibilité d'intervenir dans ces LRA, faute de convention ad hoc entre la préfecture et les associations. De ce fait, faute de dotation suffisante et d'informations précises sur les ouvertures des LRA, la présence permanente d'un.e salarié.e dans chaque local n'est pas possible ;
- l'autorité judiciaire ainsi que les organismes de contrôle des conditions de privation de liberté, dont le CGLPL, les autorités parlementaires et ordinaires, 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.

C'est dans ce contexte que, le 21 avril 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Mamoudzou a été saisi d'une requête en référé liberté par l'ADDE, La Cimade, le Gisti et le SAF.

Ce contentieux avait pour objet d'enjoindre au préfet de prendre toutes mesures utiles afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales des personnes placées en LRA à Mayotte, que sont :

- l'atteinte au droit à un recours effectif devant le juge ;
- l'atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale ;
- la violation du droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants ainsi que la violation du droit de recevoir les traitements et soins appropriés à son état de santé.

Par un mémoire en réponse du 27 avril 2023, soit la veille de l'audience, la préfecture a sollicité le rejet de la requête considérant que la condition tenant à l'urgence n'était pas remplie arguant du fait que les cinq locaux de rétention « *ciblés* » par la requête n'avaient plus d'existence juridique à la date où le juge était appelé à statuer.

La Défenseure des droits, en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, a présenté des observations, enregistrées le 27 avril 2023. A cette occasion, elle a notamment fait valoir que la publication tardive des arrêtés et le manquement du préfet à l'obligation de publicité adéquate posée par l'article L.221-2 du CRPA qui en résulte a pour conséquence que des personnes étrangères se trouvent placées en rétention dans des locaux sans existence légale, en violation des articles 66 de la Constitution, 7 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, 5 de la CESDH, et 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lesquelles garantissent la liberté individuelle et prohibent toute privation arbitraire ou injustifiée de cette liberté.

L'audience s'est tenue le 28 avril 2023. Quatre avocates de la mission ont pris la parole pour présenter des observations.

Par une décision en date du 29 avril 2023, le juge des référés a donné raison aux associations requérantes. Il a considéré que « *eu égard à la vulnérabilité des personnes retenues au sein d'un lieu de rétention administrative et à leur situation de dépendance vis à vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment au préfet territorialement compétent et aux responsables de ces lieux, de prendre les mesures propres à garantir le respect effectif des libertés fondamentales énoncées* » (Annexe n°3).

Le juge des référés a alors 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 ;
- prendre les mesures techniques nécessaires pour permettre aux personnes retenues dans les locaux de rétention administrative visés à l'article 1<sup>er</sup> d'avoir accès à un téléphone leur permettant de passer au moins un appel de leur choix en France gratuitement ou à l'étranger.e pour un coût modeste ;
- 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 précisait en outre que : « *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.* »

Feignant d'ignorer le sens de la décision rendue, le préfet de Mayotte a diffusé un communiqué dont la teneur était la suivante<sup>18</sup> :

« *Après une procédure engagée par plusieurs associations auprès du tribunal administratif, celui-ci a rejeté ce jour la demande de fermeture des locaux de rétention administrative de Mayotte.*

*Thierry Suquet, préfet de Mayotte, délégué du gouvernement, accueille avec satisfaction cette décision qui atteste de la légalité de ces structures à la fois dans leur création, dans leur organisation et dans leur fonctionnement ainsi que de leur conformité à la loi.*

*Le préfet de Mayotte prend acte de la demande d'harmonisation des conditions d'ouverture de ces locaux pour une période plus longue.*

*Le préfet s'engage à renforcer et à formaliser les conditions d'accès déjà existantes à un téléphone pour les personnes retenues. Les services de la préfecture tiendront prochainement une réunion avec les associations pour améliorer leurs conditions d'accès, également déjà existantes, aux LRA.*

*Le tribunal administratif sera informé des mesures prises. »*

Le 2 mai 2023, la préfecture a communiqué au juge des référés des éléments de nature à justifier de l'exécution des injonctions prononcées. Sur la base de ces nouveaux éléments, nous avons saisi, le 1<sup>er</sup> juin 2023, le juge des référés d'une requête en application de l'article L. 521-4 du Code de justice administrative (CJA). En effet, il apparaissait notamment que :

- des incohérences persistaient quant au nombre de personnes pouvant être retenues dans les LRA, les arrêtés portant création des locaux ne comprenant pas les mêmes chiffres que les règlements intérieurs des lieux (exemple pour le LRA du tri sanitaire de l'hôpital de Dzaoudzi, le règlement intérieur prévoit une capacité d'accueil de 23 places quand l'arrêté portant création en mentionnait 62), ce qui créait un risque de surpopulation ;
- l'absence d'accès à un téléphone n'était pas réglée (absence de communication de numéros de téléphone sur lesquels les personnes retenues pourraient être jointes) ;
- des sanitaires n'étaient pas en libre accès, bafouant la dignité humaine ;
- le rapprochement avec l'association Solidarité Mayotte avait été insuffisant et n'avait aucunement permis de favoriser l'accès au droit des personnes retenues.

<sup>18</sup> <https://www.linfokwezi.fr/Wuambushu-victoire-de-la-prefecture-au-tribunal-administratif/>

Nous avons adressé un mémoire complémentaire à la juridiction le 4 juillet 2023. En effet, la préfecture de Mayotte a publié des arrêtés modificatifs concernant trois LRA, sans que cela permette de clarifier les incohérences relevées concernant les capacités d'accueil, ainsi que les lieux et conditions d'accueil des familles en rétention. En outre, le suivi de la jurisprudence locale a permis de démontrer que l'accès aux droits des personnes retenues n'était toujours pas garanti dans les LRA de Mayotte, le JLD ayant notamment ordonné le 26 juin 2023 la mainlevée immédiate d'un placement en raison du défaut d'accès au téléphone et à l'association Solidarité Mayotte.

Par ordonnance du 31 août 2023, rendue au terme d'une longue instruction sans audience et donc sans possibilité de débat contradictoire, le juge des référés a rejeté la requête présentée estimant qu'elle avait perdu son objet en cours d'instance puisque l'injonction relative à la création et l'extension des LRA, à titre provisoire mais de manière continue, était valable jusqu'au 23 juin 2023 (Annexe n°4).

Il convient de souligner que la requête avait été déposée le 1<sup>er</sup> juin 2023, soit bien avant cette date du 23 juin 2023. Ce type de recours obéit au régime de l'ordonnance dont il est sollicité la modification, soit en l'espèce un référé-liberté, dans le cadre duquel il appartient au juge de statuer dans un délai de 48h. Or, la juridiction a mis plus de deux mois à statuer, pour finalement « botter en touche » et prononcer un non-lieu à statuer. En outre, aucun délai n'avait été fixé s'agissant des deux autres injonctions, à savoir celles relatives au téléphone et au rapprochement avec l'association Solidarité Mayotte. Enfin, la juridiction a omis de statuer sur la demande tenant à la liquidation à tout le moins partielle de l'astreinte.

L'espoir, né avec l'ordonnance du 29 avril 2023, de voir les conditions de vie et d'accès au droit au sein des LRA à Mayotte se conformer au droit, a été annihilé par cette ordonnance aussi tardive que contestable.

C'est pour permettre aux personnes retenues un accès effectif aux droits fondamentaux que le Gisti, l'ADDE et le SAF réclament une réforme profonde du droit applicable et le retour au caractère suspensif du recours contre la mesure d'éloignement devant le tribunal administratif, ou à tout le moins l'adoption d'un jour franc entre la date d'adoption des décisions et leur mise à exécution.

## **6. Demande d'un droit de regard sur l'accès au téléphone au CRA de Pamandzi (Mayotte)**

Alertées par de nombreuses personnes retenues au CRA de Pamandzi sur l'impossibilité dans laquelle elles se trouvaient d'accéder à un téléphone ou d'émettre des appels vers l'extérieur, La Cimade, l'ADDE, le SAF et le Gisti ont présenté au président du tribunal de grande instance (TGI) de Mamoudzou, le 15 mars 2019, une requête tendant à ce qu'il désigne un huissier chargé de vérifier les conditions dans lesquelles ces personnes pouvaient communiquer avec l'extérieur par téléphone et avaient notamment accès à un appareil en état de fonctionnement et à des cartes prépayées.

La requête a été rejetée par une ordonnance du 19 mars 2019, fondée sur l'incompétence du juge judiciaire (Annexe n°5). S'appuyant sur un arrêt de la Cour de cassation qui avait au contraire admis la compétence du juge judiciaire dans une affaire similaire, les organisations requérantes ont fait appel de cette ordonnance devant la chambre d'appel de Mamoudzou.

Celle-ci, par un arrêt du 3 septembre 2019, a reconnu la compétence du président du TGI pour statuer sur la requête, mais elle a considéré que la désignation d'un huissier n'avait plus d'objet au motif que le JLD avait entre-temps ordonné la mainlevée de la rétention de la personne dont la situation était mentionnée à titre d'exemple des dysfonctionnements du CRA en matière d'accès au téléphone (Annexe n°6).

Une nouvelle requête aux fins de désignation d'un huissier a donc été déposée dès le 18 septembre 2019, détaillant très précisément tant les textes régissant les droits des personnes retenues en matière d'accès à un téléphone que les obstacles qui s'y opposaient dans les faits au sein du CRA, avec

attestations à l'appui. Le jour-même, le juge a rejeté la requête au motif qu'elle aurait été « insuffisamment étayée », contraignant les associations requérantes à s'engager dans une nouvelle procédure d'appel (Annexe n°7).

Par un arrêt rendu le 4 février 2020, la chambre d'appel de Mamoudzou a pourtant refusé d'infirmier l'ordonnance du président du TGI au motif qu'« *un procès-verbal de constat d'huissier établissant les conditions d'utilisation des publiphones à un instant donné (...) ne pourrait être, de façon efficace, utilisé ad futurum à l'occasion de procédures particulières concernant des retenus devant le juge des libertés et de la détention, dans le cadre de la défense de leurs droits propres* » (Annexe n°8). Ce qui revient à préjuger du caractère probant d'un tel constat alors même que la pertinence de la désignation d'un huissier ne peut évidemment dépendre des résultats, par hypothèse inconnus, de ses investigations.

La Cour de cassation, par un arrêt du 14 septembre 2022, a cassé la décision de la cour d'appel (Annexe n°9). Après avoir rappelé l'obligation d'informer de leurs droits les personnes placées en rétention et de mettre à leur disposition un téléphone en libre accès, elle confirme qu'« *un constat d'huissier de justice sur le fonctionnement de lignes téléphoniques qui peut être produit, par une personne retenue, devant le juge des libertés et de la détention garant de ses droits au soutien d'un moyen tiré d'une atteinte à l'exercice effectif de son droit de communiquer, peut être sollicité par une association de défense des droits des étrangers retenus* ». La cour d'appel ne pouvait donc pas considérer qu'un procès-verbal de constat d'huissier de justice, établissant les conditions d'utilisation des publiphones dans un centre de rétention administrative à un instant donné, ne pourrait pas être utilisé à l'occasion de procédures particulières concernant les retenus devant le JLD pour la défense de leurs droits propres.

Pourtant, par un arrêt rendu le 3 octobre 2023<sup>19</sup> la chambre des appels de Mamoudzou a refusé de s'incliner et confirmé à nouveau l'ordonnance rendue le 18 septembre 2019 par laquelle le président du TGI de Mamoudzou avait rejeté la requête aux fins de désignation d'un huissier. Pour s'obstiner dans cette voie et entrer ainsi en résistance contre la haute cour, les juges du fond considèrent cette fois, d'une part, qu'en invoquant un risque de disparition des preuves, les associations requérantes n'auraient pas suffisamment justifié la nécessité de recourir à une procédure d'ordonnance sur requête, par nature non contradictoire, d'autre part, que « *dans le meilleur des cas, les constats sollicités ne pourront trouver utilisation que dans le cadre du contrôle par le Juge des libertés et de la détention des rétentions administratives en cours au moment où ils seront dressés* » et, enfin, qu'« *il ne peut être invoqué un risque de déperdition de la preuve dès lors que les situations auxquelles les constats ont vocation à s'appliquer ne sont pas encore nées* ».

La situation reste donc très préoccupante malgré les actions initiées.

### **III. UN ÉTAT DES LIEUX DE LA SITUATION DES PERSONNES SOLLICITANT UNE PROTECTION INTERNATIONALE**

Avant l'annonce de l'opération « wuambushu », nous avons décidé d'orienter la mission autour de deux axes principaux : la rétention et l'asile, dont la procédure d'asile en tant que telle, mais également les droits des demandeurs d'asile et de leur famille le temps de l'instruction de leur demande.

La singularité du contexte dans lequel nous nous sommes rendus à Mayotte ne nous a finalement pas permis d'effectuer le travail envisagé.

Quelques informations ont tout de même pu être recueillies.

#### **1. À titre liminaire : rappel du système dérogatoire (art. L. 591-1 à L.591-4 et R. 591-12-1 à D. 591-13 du Ceseda)**

<sup>19</sup> CA de Saint-Denis de la Réunion, Chambre d'appel de Mamoudzou - Ch. civ., 3.10.2023, n°23/80

A la date où nous rédigeons ce rapport, le Conseil d'État a rejeté la requête présentée par la Cimade aux termes de laquelle il était demandé d'annuler le décret du 18 février 2022 portant adaptation de certaines dispositions relatives aux modalités de traitement des demandes d'asile à Mayotte et rectifiant les dispositions applicables en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique<sup>20</sup>.

Une fois de plus, l'article 73 de la Constitution permet à la haute juridiction de valider un système dérogatoire contraire au principe d'indivisibilité de la République.

Dans ce territoire ultra-marin, où il a été rappelé le manque de moyens alloués aux associations et l'absence d'allocation pour demandeur.euses d'asile, les demandes d'asile doivent être introduites auprès de l'OFPRA dans un délai de 7 jours à compter de la remise de l'attestation de demande d'asile, au lieu de 21 jours en métropole. En cas d'incomplétude, le délai supplémentaire est de trois jours au lieu de huit.

La personne qui sollicite une protection internationale doit se présenter dans les locaux de l'OFPRA à Mamoudzou pour introduire sa demande et un accusé de réception comportant convocation pour l'entretien lui est alors remis. L'OFPRA doit statuer dans les 21 jours à compter de sa saisine au lieu de trois mois en métropole. Ce délai peut être prolongé « *lorsque l'examen de la demande le nécessite* ».

La convocation à un entretien est remise en mains propres à l'intéressé.e, la date est mentionnée sur le document de convocation. Si la personne ne s'est pas présentée à la convocation sans motif légitime, la décision de l'OFPRA est réputée notifiée à la date à laquelle elle a été convoquée.

## **2. Rencontre avec Solidarité Mayotte (sur le volet asile)**

Comme évoqué ci-dessus (II. 1.), nous nous sommes rendu.es au siège de l'association le 18 avril 2023, et la question de l'asile a été évoquée. Les informations recueillies sont les suivantes.

A Mayotte, les personnes qui sollicitent le bénéfice d'une protection internationale sont principalement originaires des Comores, de Madagascar, du Burundi, de la République démocratique du Congo et du Rwanda.

Structure de premier accueil, l'association Solidarité Mayotte effectue l'enregistrement des demandes d'asile et aide à la préparation du dossier OFPRA. En moyenne, 30 à 40 rendez-vous sont fixés par jour au guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA) géré par la préfecture.

Elle a également la charge de la domiciliation, sauf pour les personnes placées en procédure accélérée. L'association nous précise que, dans les faits, cela signifie que les ressortissants de nationalité comorienne et malgache n'accèdent pas à la domiciliation sauf, rares exceptions, lorsqu'il est constaté une extrême vulnérabilité. En effet, les autorités estiment que ces demandeur.euses d'asile peuvent demander de l'aide à leurs compatriotes déjà présents à Mayotte plutôt qu'à l'État.

A la date de la rencontre, l'association domiciliait 1 600 personnes bien que l'agrément donné soit destiné à 300 personnes. Encore une fois, on constate l'inadéquation des moyens alloués par l'État à des besoins considérables qui ne font qu'augmenter.

L'association déplore un retard dans le renouvellement des attestations de demande d'asile, ce qui génère de nombreuses difficultés, avec notamment un risque d'interpellation. La structure indique toutefois que la situation est supposée s'améliorer du fait d'un renforcement des effectifs.

Comme mentionné plus haut, dans ce département, l'allocation pour demandeur.euses d'asile n'existe pas. Les personnes qui sollicitent une protection bénéficient de bons alimentaires distribués par l'association d'un montant mensuel de 30 euros par adulte et 10 euros par enfant, ces montants étant fixés par la Direction départementale de l'emploi, du travail et de la solidarité (DDETS). Ce système de bons a semble-t-il été mis en place afin d'éviter les trafics, mais en réalité cela a surtout pour effet

<sup>20</sup> Conseil d'État, 24 mai 2023, La CIMADE / Ministre de l'Intérieur, n°463397

d'empêcher les intéressé.es de s'approvisionner dans les petits commerces bon marché de l'économie informelle à Mayotte.

Cette aide est dérisoire, étant ici rappelé la cherté des biens et en particulier des produits alimentaires, pour lesquels les prix payés par les ménages sont de 30 % plus élevés qu'en métropole<sup>21</sup>, s'ajoutant aujourd'hui le prix de l'eau.

L'association Solidarité Mayotte a en charge la gestion du parc d'hébergement de l'État à destination des demandeur.euses d'asile. Toutefois le système est saturé et beaucoup d'entre eux sont contraints de dormir dans la rue. En outre, la structure refuse d'héberger des femmes isolées enceintes de plus de cinq mois au motif qu'il est obligatoire de compter sur du personnel médical dans cette hypothèse, ce que l'association n'a pas les moyens d'assurer. En cas d'obtention du statut de réfugié, l'intéressé.e devra quitter son éventuel logement au bout de trois mois.

Il faut environ 10 à 12 mois à compter de la décision positive de l'OFPRA ou, sur recours, de la CNDA pour obtenir le titre de séjour « réfugié » ou « protection subsidiaire ». Dans l'intervalle, l'accès aux droits, tel que le travail, restent fortement compromis. Il sera souligné que ces délais sont contraires aux dispositions du Ceseda, puisqu'en application de l'article R. 424-7 de ce code : « *Le préfet procède à la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle prévue aux articles L. 424-9 ou L. 424-11 dans un délai de trois mois à compter de la décision d'octroi de la protection subsidiaire par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou la Cour nationale du droit d'asile. Ce délai n'est pas applicable aux membres de famille visés à l'article L. 561-2.* »

Par ailleurs, l'association nous rapporte des difficultés d'affiliation à la sécurité sociale et ce d'autant plus pour les réfugié.es avec un délai indicatif d'un an. En dépit d'une condamnation par la Cour de cassation au mois de juin 2018<sup>22</sup>, la Caisse de sécurité sociale de Mayotte persiste à exiger la production d'un relevé d'identité bancaire pour affilier pleinement les personnes et procéder au remboursement des soins engagés.

Enfin, il est rappelé qu'à Mayotte ni l'aide médicale de l'État<sup>23</sup> ni la protection universelle maladie<sup>24</sup> ne sont applicables. L'association nous précise que les demandeur.euses d'asile sont donc principalement soigné.es dans des dispensaires.

### **3. Observations d'audiences**

Au sein du tribunal administratif de Mayotte, une salle est dédiée aux audiences de la CNDA, en général en visioconférence avec Montreuil où siègent les juges.

Quelle que soit la sophistication du matériel technique, le recours à la vidéo-audience porte gravement préjudice aux requérant.es en ce qu'elle affecte leur capacité à maîtriser la situation (en particulier pour les plus vulnérables psychiquement) et à convaincre de leur sincérité<sup>25</sup>.

Un membre de l'équipe a observé le déroulé des audiences qui se sont tenues le 14 avril 2023.

Il a ainsi constaté que les personnes convoquées attendaient debout à l'extérieur, en pleine chaleur, sans qu'aucun espace d'attente climatisé avec sièges ne soit prévu pour elles. Elles n'étaient pas invitées à entrer dans la salle d'audience, parfois même lorsque leur dossier était appelé.

La salle d'audience est très petite mais climatisée, avec des bancs. Sur les trois dossiers inscrits au rôle, deux ont mis environ deux ans à être audiencés, et un environ 18 mois.

<sup>21</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7648939>

<sup>22</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000037135849>

<sup>23</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3079>

<sup>24</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34308>

<sup>25</sup> Voir en ce sens : Motion du Conseil national des barreaux (CNB) du 20 décembre 2018 : <https://www.cnb.avocat.fr/fr/actualites/le-cnb-rappelle-son-opposition-la-generalisation-de-la-video-audience-devant-la-cnda>

Les trois requérants étaient originaires du Kivu, une province de la République démocratique du Congo. Ils étaient assistés au titre de l'aide juridictionnelle par deux avocats inscrits au barreau de Mayotte, qui semble-t-il sont les seuls à traiter ce type de dossiers, et dont l'un ne s'est pas déplacé à l'audience.

L'interprète se trouvait à Montreuil alors même que l'article R. 532-48 du Ceseda prévoit expressément que « *l'interprète est mis à la disposition du requérant dans la salle d'audience où il se trouve. En cas de difficulté pour obtenir le concours d'un interprète qualifié présent physiquement auprès du requérant, l'audience ne se tient qu'après que la Cour nationale du droit d'asile s'est assurée de la présence, dans la salle où elle siège, d'un tel interprète tout au long de son déroulement.* »

Les audiences ont fréquemment été interrompues du fait de pannes diverses. Les requérant.es entendaient clairement les voix des juges de Montreuil mais ne distinguaient pas réellement leurs visages.

#### **4. Des demandeur.euses d'asile cibles d'attaques violentes**

Les 27 et 28 mai 2023, des demandeur.euses d'asile, obligé.es de vivre regroupé.es autour des locaux de l'association Solidarité Mayotte faute d'hébergement, ont été violemment agressé.es par des bandes armées de bâtons et de pierres durant deux jours. Le préfet a été contraint de mobiliser les forces de l'ordre pour assurer leur sécurité.

A la date où nous finissons de rédiger ce rapport, les médias locaux se sont faits l'écho de la création d'un camp spontané de demandeur.euses d'asile dans le stade du village de Cavani<sup>26</sup>, créant de fortes tensions avec les habitant.es. La seule réaction des autorités consiste à employer une extrême violence pour démanteler les camps sans chercher de solutions viables à long terme pour permettre d'instaurer une politique d'accueil digne et conforme aux standards internationaux.

Malheureusement, cette situation de misère, de précarité et d'exposition à la violence, voulue par les autorités, perdure<sup>27</sup>. En effet, les autorités refusent d'appliquer à Mayotte la directive n°2013/33/UE du parlement européen et du conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, par peur de "l'appel d'air" et de l'incompréhension des habitant.es car l'aide matérielle aux demandeur.euses d'asile serait supérieure aux minimums sociaux versés aux personnes mahoraises.

De façon plus générale, la durée de la mission et la quantité de travail à accomplir dans le cadre du contexte très particulier de l'opération « wuambushu » n'ont malheureusement pas permis d'interpeller l'État français sur les violations répétées des engagements internationaux souscrits par la France et les normes minimales d'accueil auxquelles les personnes qui sollicitent l'asile sont en droit de prétendre.

Un travail complémentaire sur ce volet est à prévoir, notamment au regard des conditions particulièrement indignes dans lesquelles vivent les demandeur.euses d'asile. Faute de places disponibles dans les rares structures d'hébergements, des dizaines de personnes dorment à même le sol autour du siège de Solidarité Mayotte, parmi lesquelles des personnes particulièrement vulnérables du fait de leur âge, de leur handicap, de leur état de santé, etc.

#### **5. Exemple de situation connue**

La situation vécue par Madame O. est une illustration parfaite du quotidien des demandeur.euses d'asile sur l'île. Au mois de janvier 2023, Madame O. a rejoint l'île de Mayotte avec deux enfants âgés de 3 et 5 ans. Elle était alors enceinte de 6 mois et dormait à même le sol sur des cartons devant

<sup>26</sup> <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/le-quotidien-des-migrants-installes-au-sein-du-stade-de-cavani-1438973.html>

<sup>27</sup> <https://www.infomigrants.net/fr/post/42255/a-mayotte-les-demandeurs-dasile-selevent-contre-les-agressions-xenophobes>

les locaux de l'association Solidarité Mayotte.

Il est habituel à Mayotte que des dizaines de familles dorment à la rue dans l'attente d'un rendez-vous en préfecture pour leur permettre d'enregistrer leurs demandes d'asile, de réclamer les aides matérielles et, pour les plus chanceux, d'obtenir un hébergement.

La situation d'isolement de Madame O. fait qu'elle n'a pas pu bénéficier d'un hébergement car, comme indiqué précédemment, les instructions de la DDETS sont très claires : les structures d'hébergement dans le département ne sont pas suffisamment équipées pour pouvoir accueillir des femmes isolées enceintes de plus de cinq mois.

Par une décision en date du 6 mars 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a enjoint l'État de prendre en charge Madame O. avec ses deux enfants (Annexe n°10). Mme O. a ainsi été accueillie dans un centre d'hébergement. Pour la DDETS, il s'agit d'un accueil exceptionnel qui se fait sur injonction du juge des référés. Le département proposait de placer ses enfants en laissant Madame O. à la rue. La Défenseure des droits a été saisie.

Madame O. a accouché le 17 mars 2023. Au mois de mai 2023, elle a été admise au bénéfice de la protection subsidiaire, ses trois enfants également. Trois mois plus tard, l'association Solidarité Mayotte lui a demandé de quitter les lieux. Elle devait donc recourir aux dispositifs de droit commun, mais personne ne l'a renseignée à ce sujet. D'ailleurs, Madame O. n'avait toujours pas pu avoir accès à la préfecture pour se voir délivrer le récépissé constatant le bénéfice d'une protection subsidiaire.

Début septembre 2023, le juge des référés a été de nouveau saisi de la situation de Madame O. afin qu'il soit enjoint au préfet de la munir d'un titre l'autorisant à circuler et exercer une activité professionnelle sur le territoire et qu'un hébergement lui soit accordé. Madame O., pourtant placée sous la protection de la France, était revenue dormir avec ses trois enfants cette fois devant les locaux de l'association Solidarité Mayotte. Il aura fallu de nouvelles injonctions du juge des référés pour permettre à Madame O. de pouvoir enfin être prise en charge avec ses trois enfants, âgés de six mois à six ans (Annexe n°11).

Des recours contentieux sont actuellement pendants devant le tribunal administratif de Mayotte afin de contraindre le président du conseil départemental à prendre en charge Madame O. au titre des dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Il existe des dizaines de situations comme celle-ci, mais aucune association ni avocate pour les défendre. Les travailleuses sociales, débordées, sont souvent mal formées sur ces questions pointues et finissent très vite par répéter « C'est Mayotte ». Une excuse toute trouvée pour laisser faire.

#### **IV. DROIT AU SÉJOUR ET PROTECTION CONTRE L'ÉLOIGNEMENT : LE CONSTAT DE MULTIPLES ENTRAVES**

Le triste record détenu par l'île de Mayotte quant au nombre de mesures d'éloignement exécutées dont se vante l'État français ne peut être obtenu qu'en piétinant ouvertement les droits les plus fondamentaux et en maintenant les personnes étrangères dans une situation administrative irrégulière.

##### **1. Haro sur les « fausses attestations d'hébergement » et multiplication des arrêtés portant retrait de titre de séjour**

Depuis plusieurs années, la préfecture de Mayotte annonce renforcer les contrôles pour lutter contre les fausses attestations d'hébergement, documents indispensables à l'accomplissement par les usagers de leurs démarches administratives et exigés par la préfecture pour enregistrer les demandes de titre de séjour.

Or, à Mayotte, près de 40% de la population vit dans des habitations légères sans le moindre

raccordement à l'eau ou l'électricité. Il est par conséquent impossible pour les occupant.es de produire une facture justifiant de leur domicile.

De même, les centres communaux d'action sociale (CCAS) refusent de domicilier les personnes en situation irrégulière, les demandeur.euses d'asile ou les étranger.es titulaires d'un titre de séjour temporaire. C'est pour pallier à ces refus de domiciliation que les étranger.es ont complété le formulaire d'attestation d'hébergement - document exigé par la préfecture - attestations d'hébergement qui ne sont en réalité que des domiciliations postales.

Jusqu'à une période récente, il n'y avait aucun risque à produire de tels documents au soutien d'une demande de titre de séjour. Au début de l'année 2023, une des membres de la mission a été alertée d'une nouvelle pratique de la préfecture destinée à procéder au retrait de titres de séjour lorsqu'il était établi que le justificatif de domicile fourni ne correspondait pas à la réalité du domicile occupé.

Plusieurs dizaines de personnes occupant des cases en tôle dans le quartier Mbarazi à Cavani, commune de Mamoudzou, se sont vu notifier des arrêtés portant retrait du titre de séjour sur ce seul motif. Au mois de décembre 2022, leur « hébergeur » Monsieur M., conseiller municipal de la mairie de Mamoudzou, était condamné par le tribunal correctionnel de Mayotte pour avoir délivré des « fausses attestations d'hébergement » à plus de 120 personnes qui, par la suite, ont pu entamer des démarches aux fins d'obtention d'un titre de séjour (Annexe n°12). Monsieur M. est venu en aide à de nombreux foyers, sans aucune contrepartie financière, en leur fournissant des attestations d'hébergement mentionnant sa propre adresse.

Ces arrêtés portant retrait du titre de séjour ont été pris à l'encontre de personnes éligibles de plein droit à un titre de séjour pour la plupart en tant que parents d'enfants français et admis au séjour depuis plusieurs années.

Nous nous sommes rendu.es à plusieurs reprises dans le village afin de faire un point sur la situation, et récolter des documents. Sur place, le constat est clair, un climat d'inquiétude règne car les décisions se multiplient et les intéressé.es ne savent plus comment faire. En outre, Monsieur M. n'a pas pu distribuer tous les courriers de notification des décisions opposées aux personnes « hébergé.es », les avis de réception déposés dans sa boîte aux lettres étant très souvent illisibles et ne permettant pas d'identifier les destinataires et/ou les dates d'envoi.

Sur plusieurs mois, 20 arrêtés ont pu être contestés par une des membres de la mission devant les juges des référés du tribunal administratif qui ont systématiquement censuré la position adoptée par le préfet de Mayotte, en considérant que : « *si le justificatif de domicile datant de moins de six mois est au nombre des pièces à fournir par l'étranger qui sollicite la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour aux termes des dispositions de l'annexe 10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la seule circonstance que l'attestation d'hébergement produite au cours de l'instruction de la demande de titre de séjour par l'intéressée revête un caractère apocryphe ne suffit pas à établir l'intention de celle-ci de tromper l'administration afin que lui soit délivré le titre de séjour sollicité. Il n'est pas davantage établi que la production de l'attestation d'hébergement litigieuse ait déterminé le préfet de Mayotte à délivrer le titre de séjour qu'il a finalement retiré à Mme X alors qu'en tout état de cause, la justification d'une résidence stable n'est pas au nombre des conditions à satisfaire pour se voir délivrer un titre de séjour au titre de la vie privée et familiale ou en qualité de parent d'enfant français.* » (Annexe n°13).

Un pourvoi a toutefois été formé par le ministre de l'Intérieur devant le Conseil d'État. Maître ZRIBI, avocate au Conseil d'État, est intervenue en défense pour les intérêts de la requérante. La Défenseure des droits a transmis des observations à la haute juridiction. Par une ordonnance du 13 octobre 2023, le Conseil d'État a malheureusement suivi le raisonnement du rapporteur public : « *La juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a suspendu l'exécution de la décision de retrait du titre de séjour qui avait été délivré à Mme X prise par le préfet de Mayotte au motif qu'il n'était pas établi que cette attestation, dont elle a pourtant relevé le caractère apocryphe, aurait déterminé le préfet à délivrer ce titre. En se fondant sur cette circonstance, alors qu'une pièce justificative de domicile, qui est au nombre des pièces à fournir par le demandeur pour la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour aux termes des dispositions de l'annexe 10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du*

*droit d'asile ainsi que l'a d'ailleurs relevé la juge des référés, constitue, sauf impossibilité dûment justifiée pour l'étranger de la produire, l'un des éléments permettant au préfet d'apprécier la stabilité de ses liens avec la France et ses conditions d'existence pour l'application des dispositions de l'article L. 423-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile citées ci-dessus, la juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a commis une erreur de droit. » (Annexe n°14).*

Il semble particulièrement contestable de remettre en cause la réalité de l'ancrage de la cellule familiale à Mayotte du seul fait d'avoir produit une « domiciliation » jugée « apocryphe ». Cette décision risque d'avoir de graves répercussions sur le sort de milliers de personnes occupant des habitations précaires et qui se trouvent dans l'impossibilité de fournir une domiciliation administrative.

La preuve du domicile devrait être uniquement une formalité destinée à vérifier la compétence territoriale du préfet en charge de l'instruction de la demande de titre de séjour. Le Conseil d'État place des centaines d'étranger.es de l'île face à une preuve impossible et inutile, et ce en toute connaissance de la situation dramatique à Mayotte.

## **2. Éloignements quotidiens de jeunes majeur.es éligibles de plein droit à un titre de séjour**

La loi du 10 septembre 2018, dite pour une immigration maîtrisée, a profondément modifié l'accès à la nationalité française des jeunes né.es à Mayotte de parents étrangers.

Pour l'historien Patrick WEIL, le législateur s'est servi de la situation particulière du département pour porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, date d'entrée en vigueur du texte, pour qu'une personne née à Mayotte de parents étrangers puisse accéder à la nationalité française à compter de son 13<sup>e</sup> anniversaire, ou à sa majorité, celui-ci doit justifier du séjour régulier d'un de ses parents depuis au moins 5 années. Pour les enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> mars 2019, il faudra justifier, lors du dépôt de la déclaration, du séjour régulier d'un des parents au moins trois mois avant sa naissance.

Cette réforme est destinée avant tout à empêcher les parents de solliciter une admission au séjour en qualité de parents d'enfant français. L'intérêt supérieur de centaines d'enfants éligibles à l'enregistrement d'une déclaration de nationalité française est tout simplement nié. L'enfant né à Mayotte de parents étrangers en situation irrégulière se trouve dans une situation plus défavorable que celui né sur le reste du territoire. Pourtant, depuis 2014, date d'entrée en vigueur du Céseda, Mayotte constitue un territoire de la France au sens des dispositions de ce code.

Ces enfants, privés d'un accès à la nationalité française, peuvent solliciter leur admission au séjour à compter de leur 16<sup>e</sup> anniversaire, en application de l'article L. 423-13 du Céseda. Ce texte prévoit que : « *L'étranger né en France qui justifie par tout moyen y avoir résidé pendant au moins huit ans de façon continue et suivi, après l'âge de dix ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire français, se voit délivrer, s'il en fait la demande entre l'âge de seize ans et l'âge de vingt-et-un ans, une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" d'une durée d'un an.* »

Sur ce point, Mayotte ne fait pas exception. Mais la dématérialisation des procédures a rendu presque impossible un accès en préfecture déjà très difficile. De nombreuses personnes rencontrées nous ont indiqué avoir sollicité la délivrance d'un titre de séjour sans obtenir la moindre réponse. D'autres se sont vu opposer l'exigence de produire une pièce d'identité avec photographie dans un territoire où il n'existe aucune représentation consulaire susceptible d'établir ce type de document.

Sauf à engager un contentieux long et coûteux contre la préfecture, il est quasiment impossible d'obtenir gain de cause et de très nombreux jeunes, pourtant éligibles de plein droit à un titre de

séjour, se retrouvent à leur majorité en situation irrégulière et à la merci des contrôles de police.

De plus, ce titre de séjour doit être impérativement sollicité avant le 21<sup>ème</sup> anniversaire, ce qui, au regard de l'inaccessibilité des services préfectoraux, peut arriver très vite...

Quotidiennement, les services de police et gendarmerie arrêtent des jeunes né.es à Mayotte et qui justifient y résider depuis de nombreuses années. Des mesures d'éloignement sont adoptées par le préfet de Mayotte suivant une trame stéréotypée sans aucun examen de la situation personnelle.

Certain.es parviennent à accéder aux juristes de Solidarité Mayotte à temps pour contester les mesures, d'autres ont la chance de pouvoir prendre en charge les honoraires d'un.e avocat.e pour saisir en un temps record le juge des référés du tribunal administratif. Mais une grande majorité est éloignée vers les Comores, venant ainsi gonfler les chiffres du baromètre de la lutte contre l'immigration clandestine.

Lors de notre séjour, nous avons été interpellé.es par La Cimade pour intervenir dans l'intérêt de quatre jeunes majeurs né.es à Mayotte, qui y ont suivi toute leur scolarité mais qui n'ont pas eu accès à un droit au séjour à leur majorité en raison des défaillances chroniques de la préfecture.

Ces quatre jeunes ont été éloigné.es en violation de l'article L. 611-3 du Ceseda, qui protège contre l'éloignement une personne entrée sur le territoire français avant l'âge de treize ans, et a fortiori celui ou celle qui justifie y résider depuis sa naissance. Une interdiction de retour sur le territoire français d'une année leur a également été notifiée, ne leur laissant aucune possibilité de retour à court terme.

Le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a été saisi de quatre requêtes afin de voir ordonner la suspension des effets des décisions portant obligation de quitter le territoire français et interdiction de retour sur le territoire français avant l'expiration d'un délai d'un an. Afin de faire cesser les atteintes manifestement illégales aux droits fondamentaux, nous avons également demandé au juge des référés qu'il soit enjoint au préfet de Mayotte d'organiser, avec le concours des autorités consulaires françaises aux Comores, leur retour à bref délais dans le département.

Aux termes d'une procédure non contradictoire, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a rejeté les requêtes présentées pour défaut d'urgence.

– Monsieur A, jeune homme âgé de 21 ans, né à Mayotte, justifiant d'une scolarité continue dans le département de la classe de 6<sup>ème</sup> à la terminale puis inscrit en première année de BTS, vit aux côtés de son père titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle et de sa sœur de nationalité française. Sa mère est décédée. La totalité de ses attaches familiales se trouve en France. Malgré ces circonstances, en raison des difficultés chroniques rencontrées à la préfecture de Mayotte pour obtenir un titre de séjour, Monsieur A n'a pas eu accès à un droit au séjour à sa majorité alors qu'il est éligible de plein droit à la délivrance d'un premier titre de séjour en application de l'article L. 423-13 du Ceseda.

Interpellé une première fois, ce jeune a eu « la chance » d'avoir accès en rétention à l'association Solidarité Mayotte qui a saisi la préfecture d'un recours gracieux. Cette dernière est revenue sur sa décision et ce jeune a pu sortir du centre de rétention. Aucune convocation en préfecture n'a toutefois été délivrée à Monsieur A pour qu'il puisse régulariser sa situation administrative. Un mois après, il est de nouveau interpellé et placé en rétention. Cette fois, il n'a pas réussi à accéder à l'association ni à téléphoner à sa famille. Le lendemain, il est éloigné vers les Comores. Depuis le 20 mars 2023, ce jeune est bloqué dans un pays qu'il ne connaît pas et où il n'a aucune attache. A Mayotte, sa famille multiplie les démarches pour tenter de le faire revenir en urgence.

Le juge des référés a rejeté, par une ordonnance de tri rendue le 3 mai 2023, le recours en considérant qu': *« aucune des pièces produites ne justifient de la réalité de ces déclarations alors même qu'il s'est fait délivrer le 29 mars 2023, soit 9 jours après son retour à Anjouan, un passeport comorien portant mention d'un domicile à « Salamani, Anjouan, Comores » et que d'autre part, le requérant ne se prévaut de cette supposée situation d'isolement que 5 semaines après son éloignement, alors même que selon ses propres écrits il est en relation avec la CIMADE de Mayotte depuis le 20 mars 2023. Par suite, en l'état du dossier, le requérant ne peut, en tout état de cause, être regardé comme*

*justifiant d'une situation d'urgence imposant que le juge des référés se prononce dans le délai de 48 heures prévu par les dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » (Annexe n°15).*

– Monsieur B, né à Mayotte est âgé de 22 ans. Il justifie d'une scolarité continue dans le département de la classe de CP à la terminale. Le jeune homme est atteint de troubles des fonctions cognitives lui ayant valu une reconnaissance de handicap par la Maison départementale des personnes handicapées. Il vit aux côtés de sa mère, titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle, de son beau-père de nationalité française et de ses demi-frères et sœurs de nationalité française. Son père, père d'un enfant français, réside également à Mayotte. Monsieur B est lui aussi éligible depuis sa majorité, de plein droit à la délivrance d'un premier titre de séjour en application de l'article L. 423-13 du Cesda, mais encore une fois, compte tenu des défaillances chroniques d'accès à la préfecture de Mayotte, il n'a jamais eu accès à un titre de séjour.

Le 23 septembre 2019, Monsieur B a été placé en rétention. A posteriori, après un examen de la situation, le préfet procède au retrait de la mesure. Monsieur B n'a pas pour autant eu accès à la préfecture pour déposer une demande de titre de séjour sur le fondement de L. 423-13 du Cesda. Ainsi, le 26 mars 2023, Monsieur B est à nouveau placé en rétention. Le lendemain, il est éloigné vers les Comores. Depuis cette date, il se retrouve lui aussi totalement isolé aux Comores, en grande précarité accentuée par sa situation de handicap.

Par une ordonnance rendue également le 3 mai, le juge des référés a considéré qu'« aucune des pièces produites ne justifient de la réalité de ces déclarations notamment quant à l'absence de toute attache dans son pays d'origine et, d'autre part il résulte des pièces produites que le handicap dont il fait état et qui a été diagnostiqué en 2013, concernait une inadaptation scolaire qui n'a toutefois pas fait obstacle à son inscription en CAP cuisine en 2018. » et considère donc que l'urgence n'est pas caractérisée (Annexe n°16).

– Madame C est âgée de 26 ans. Elle aussi est née dans le département et justifie y avoir été scolarisée de manière continue de la classe préparatoire à la 3<sup>ème</sup>. Elle est ensuite très étroitement suivie par le pôle santé mentale, service psychiatrie, du Centre hospitalier de Mayotte (CHM) pour de graves troubles psychiatriques. Elle vit aux côtés de son père titulaire d'une carte de résident et de ses deux frères nés à Mayotte. Dans l'impossibilité d'accéder aux services de la préfecture, Madame C se maintient sur le territoire sans aucun titre de séjour l'y autorisant. Le 9 janvier 2023, elle est arrêtée et conduite au CRA de Pamandzi et le lendemain éloignée vers les Comores. Depuis cette date, la requérante est totalement isolée aux Comores. Son suivi médical qui lui est pourtant indispensable, a été interrompu.

Le juge des référés saisi de la situation a retenu que « la requérante ne saurait, en l'espèce, se prévaloir d'une situation d'extrême urgence, dès lors qu'elle n'établit pas être totalement isolée aux Comores, se bornant à produire la carte de résidence pluriannuelle de son père, un passeport comorien de sa mère délivré en 2008 et les actes de naissance de deux frères nés en 2009 et en 2018 et qu'elle ne démontre pas que son état de santé nécessiterait des soins ou une prise en charge immédiats ne pouvant être dispensés aux Comores, alors qu'en outre, elle a attendu plus de trois mois avant de saisir le juge des référés libéré en se prévalant de cette supposée situation d'urgence. » (Annexe n°17).

– Monsieur D est âgé de 21 ans. Né à Mayotte, il justifie d'une scolarité continue dans le département de la classe de CP à la terminale et, suite à l'obtention de son baccalauréat, de son admission en première année de Licence Mathématiques au centre universitaire de Mayotte. Monsieur D sollicite son admission au séjour auprès de la préfecture à sa majorité. Cette dernière ne lui a jamais répondu. En situation irrégulière, il n'a pas été autorisé à poursuivre des études supérieures, ce qui en soit constitue une illégalité.

Le 13 mars 2023, Monsieur D est placé en rétention puis éloigné le lendemain vers les Comores, sans avoir pu exercer ses droits. La chargée de projet régional auprès de La Cimade Mayotte, interpelle les autorités sur cette situation. Par un courriel daté du 5 avril 2023, la préfecture indique que « sa

*demande sera instruite au titre d'une demande de visa classique, puisqu'il ne s'agit pas d'une injonction de retour du tribunal administratif ».*

Toutefois, là encore, le juge des référés a rejeté le recours en considérant que « *le requérant ne saurait, en l'espèce, se prévaloir d'une situation d'extrême urgence, dès lors qu'il n'établit pas, au vu des seules pièces produites, être totalement isolé aux Comores, où il s'est d'ailleurs fait délivrer, en date du 20 mars 2023, un passeport comorien mentionnant un domicile à « Hamramba, Moroni, Comores », alors qu'en outre, il ne fournit pas d'explication concernant le non-aboutissement, à ce jour, de la procédure de rapatriement mise en œuvre par la préfecture de Mayotte et les services consulaires français à compter du 16 mars 2023 »* (Annexe n°18).

Ces exemples sont symptomatiques de l'acharnement de la préfecture de Mayotte à empêcher les personnes étrangères d'avoir accès à un droit au séjour et à les éloigner arbitrairement : inaccessibilité des services préfectoraux rendant impossible le dépôt d'une demande de titre de séjour pour des personnes qui devraient y avoir accès de plein droit ; retraits en masse de titres de séjour à des personnes installées depuis des années à Mayotte, relevant là encore de catégories de plein droit ; contrôles et éloignements, en dehors de tout contrôle juridictionnel effectif, quasi-systématiques de personnes en principe protégées par la loi.

Cette politique a pour conséquence de maintenir des jeunes, des parents d'enfants français, des personnes gravement malades, dans une situation administrative extrêmement précaire, anéantissant tout effort d'intégration et bafouant la protection de leur vie privée et familiale. La préfecture fabrique cette précarité en toute impunité, encouragée par l'absence d'un contrôle juridictionnel effectif.

## **V. L'ÉVACUATION ET LA DESTRUCTION DES QUARTIERS « INFORMELS » : SEULE RÉPONSE APPORTÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS AU MAL LOGEMENT**

### **1. Un texte adopté malgré de fortes réserves**

Alors que le préfet affiche sa volonté de « *renforcer la lutte contre l'habitat informel* », il fait mine d'oublier que la moitié de l'île vit dans des conditions précaires et que le département manque de logements.

Les offres existantes ne sont pas adaptées aux ménages à très faibles revenus. Mayotte est un département pauvre. Les autorités ne peuvent pas continuer de lutter contre l'habitat insalubre en multipliant les arrêtés d'évacuation et de démolition sans aucune solution de relogement.

L'article 197 de la loi ELAN est ainsi rédigé :

*« Art. 11-1.-I.-A Mayotte et en Guyane, lorsque des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre constituent un habitat informel au sens du deuxième alinéa de l'article 1er-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement forment un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette et présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté, ordonner aux occupants de ces locaux et installations d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation. L'arrêté prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de cet ensemble de locaux et installations au fur et à mesure de leur évacuation. Un rapport motivé établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité placés sous l'autorité du représentant de l'État dans le département et une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant sont annexés à l'arrêté mentionné au premier alinéa du présent I. Le même arrêté précise le délai accordé pour évacuer et démolir les locaux et installations mentionnés au même premier alinéa, qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la notification de l'arrêté et de ses annexes aux occupants et aux propriétaires. Lorsque le propriétaire est non occupant, le délai accordé pour procéder à la démolition est allongé de huit jours à compter de l'évacuation volontaire des lieux. A défaut de pouvoir identifier les propriétaires, notamment en l'absence de mention au fichier immobilier ou au livre foncier, la notification les concernant est valablement effectuée par affichage à la mairie de la commune et sur la façade des locaux et*

installations concernés. (...)/

*III.- L'obligation d'évacuer les lieux et l'obligation de les démolir résultant des arrêtés mentionnés aux I et II ne peuvent faire l'objet d'une exécution d'office ni avant l'expiration des délais accordés pour y procéder volontairement, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué, s'il a été saisi, par le propriétaire ou l'occupant concerné, dans les délais d'exécution volontaire, d'un recours dirigé contre ces décisions sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative. L'État supporte les frais liés à l'exécution d'office des mesures prescrites. ».*

Ce texte a été adopté afin de permettre aux préfets de Mayotte et de Guyane de procéder aux démolitions de locaux et installations par ensemble homogène d'habitat informel, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir préalablement une ordonnance du juge et un avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, contrairement au reste de la République française.

Lors des débats devant le Sénat ayant précédé l'adoption du texte, des sénateurs mettaient en garde la commission des lois sur cette procédure dérogatoire et sollicitaient la suppression de l'amendement. D'après eux, « le Sénat s'honorerait à la supprimer ». Monsieur GAY interpellait la commission des lois en ces termes : « Avec 20 000 baraquements de fortune en tôle à Mayotte, les fameux « bangas », et 7 130 hébergements du même type en Guyane, plus de 150 000 personnes seraient probablement concernées. Où iront ces personnes, sur un territoire réduit ? Aucun relogement n'est garanti, puisque les autorités peuvent se contenter non pas de reloger ces personnes, mais de les placer dans un centre d'hébergement d'urgence – on connaît les conditions de vie, plus que précaires, qui y sont offertes, et les durées d'accueil dérisoires. Finalement, avec l'article 57 bis, ces infortunés construiront ailleurs, sans aucune garantie supplémentaire de légalité et de salubrité, des habitations que le préfet s'empressera sûrement de démanteler, pour les mêmes raisons et selon la même procédure. »

A son tour, Monsieur IACOVELLI, après avoir relevé que « cette solution n'offre aucune alternative aux résidents en termes de relogement, si ce n'est une proposition d'hébergement d'urgence pour une nuit seulement, alors que leur habitat peut avoir été édifié depuis plus d'une décennie » estimait que « ce choix politique est également une source non négligeable de tensions » que le Sénat doit prendre en considération.

Dans les faits, les inquiétudes exprimées par ces deux sénateurs se vérifient. C'est aux occupants des parcelles concernées par l'arrêté d'évacuation que revient la lourde charge de contester la légalité de la décision en saisissant le tribunal administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir doublé d'une requête en référé-suspension justifiée par l'urgence de la situation. Force est de constater que rares sont les habitants de ces quartiers dits informels qui parviennent à accéder à un juge dans le délai imparti. Sauf mobilisation exceptionnelle de professionnels du droit, le préfet de Mayotte peut agir sans le moindre risque d'être contrôlé dans son action.

## **2. Des justiciables vulnérables**

Dans les rares cas où le juge des référés a pu être saisi par les occupants de ces parcelles, il a constaté des manquements graves de la part de l'autorité administrative aux obligations posées par l'article 197 de la loi ELAN.

Des informations collectées auprès de différents acteurs de terrain ont révélé que le manque d'informations concernant tant le statut des constructions (édifiées légalement ou bien sans droit ni titre), que le périmètre précis de l'opération, sont à l'origine de nombreux débordements constatés en marge des opérations engagées en application de ce texte.

Par une ordonnance en date du 9 mars 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a ordonné l'hébergement sans délai d'une famille dont l'habitation avait été détruite en marge d'une opération organisée par la préfecture le 15 février 2021 dans le village de Dzoumogné (Annexe n°19).

Une plainte a depuis été déposée auprès du Parquet pour cette famille afin de déterminer les

responsabilités en présence : les engins de chantiers n'ont pu rester un jour de plus sur place sans un ordre provenant des autorités, reste à déterminer l'auteur de cet ordre. La Défenseure des droits est saisie de la situation.

Au mois d'octobre 2021, plusieurs associations ont décidé de contester, aux côtés de plusieurs familles, la légalité d'un arrêté préfectoral pris en application de ce texte. Il devenait en effet urgent de censurer les agissements d'une administration qui croit pouvoir multiplier les arrêtés d'évacuation sans proposition de relogement. Quelques mois auparavant, deux quartiers de la commune de Koungou ont été entièrement démolis, laissant à la rue des centaines de familles, pour certaines de nationalité française, sans que le juge administratif ait été saisi.

L'article 197 de la loi ELAN s'abstient de préciser les obligations positives à la charge des autorités administratives lesquelles sont sommées de joindre à l'arrêté « *une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant* ».

Par une décision en date du 23 décembre 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a ordonné la suspension de l'arrêté préfectoral en date du 22 octobre 2021 considérant que « *si l'annexe 3 dudit arrêté comporte une attestation globale de proposition d'hébergement après enquête sociale, et identifie 26 familles auxquelles l'association ACFAV France Victimes 976 aurait proposé sur différents secteurs de l'île une solution d'hébergement selon leur composition familiale, il résulte des pièces produites par les requérants et, des propres écritures du préfet que, contrairement aux termes de l'annexe 3 précitée, les propositions de relogement ou d'hébergement d'urgence n'ont été présentées aux occupants que dans l'intervalle d'un mois entre la signature de l'arrêté et la date prévue pour sa mise à exécution.* »

Le juge des référés a également relevé « *qu'en l'état des dossiers, aucune pièce ne permet de connaître la consistance des propositions d'hébergement dont se prévaut la défense, ne permettant pas ainsi au juge d'exercer son contrôle sur la réalité et le caractère adapté desdites propositions, en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué a été pris sans qu'y soit annexée une véritable proposition d'hébergement ou de logement adaptée à la situation de chacun des occupants, est de nature à créer un doute sérieux quant à sa légalité.* » (Annexe n°20).

Dans cette affaire, le juge des référés, qui avait alors admis l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'homme (LDH), a ordonné la suspension de l'arrêté préfectoral dans son intégralité. Le préfet de Mayotte a été invité à revoir sa copie.

Depuis, par deux décisions en date du 8 décembre 2022 et du 27 février 2023, le président du tribunal administratif, statuant en qualité de juge des référés, a dénié l'intérêt à agir et à intervenir de la LDH (Annexes n°21 et 25). Ce faisant, le juge des référés a limité les effets de la suspension aux seuls requérant.es individuel.les, laissant ainsi la possibilité au préfet d'exécuter au moins partiellement son arrêté.

C'est d'ailleurs ce qui s'est produit lorsque le 17 janvier 2023, le préfet a ordonné l'évacuation et la destruction des habitations situées dans le périmètre de l'arrêté sur le lieu-dit Doujani. Les familles qui avaient bénéficié d'une suspension par le juge des référés ont assisté, impuissantes, à la destruction des biens de toute une vie. Saisi en urgence, le président du tribunal administratif a enjoint à l'État de proposer à ces familles une solution d'hébergement (Annexe n°22).

Il ne restait alors que le recours indemnitaire ; encore fallait-il avoir les capacités de s'engager dans une procédure aussi longue et incertaine.

Depuis, par un arrêt en date du 19 juillet 2023, le Conseil d'État a censuré la position adoptée par le président du tribunal administratif sur l'intérêt à agir de la LDH, qui « *en se fondant, pour dénier à l'association requérante, laquelle a un ressort national, un intérêt lui donnant qualité pour agir, sur la seule circonstance que l'arrêté du 19 septembre 2022 contesté, qui a été pris sur le fondement des dispositions citées ci-dessus de l'article 11-1 de la loi du 23 juin 2011, ne répond pas à une situation susceptible d'être rencontrée en dehors du territoire de Mayotte, sans rechercher si cet arrêté soulève,*

*ainsi que le soutenait la Ligue des droits de l'homme, des questions qui excèdent les seules circonstances locales en raison de ses implications dans le domaine des libertés publiques, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a commis une erreur de droit.* » (Annexe n°23).

Pour le Conseil d'État, la décision prise en application de l'article 197 de la loi ELAN est « *de nature à affecter de façon spécifique l'accès au logement et le respect de la vie privée et familiale d'un nombre important de personnes en situation de précarité occupant sur certaines parties du territoire de Mayotte des habitats informels, soulève, de ce fait, des questions dont la portée excède son seul objet local* ».

### **3. Les actions conduites en faveur des habitant.es du quartier Talus II, village de Majicavo, commune de Koungou**

Par un arrêté en date du 2 décembre 2022, le préfet de Mayotte a ordonné l'évacuation et la destruction des habitations construites illégalement dans le quartier Talus II à Majicavo, commune de Koungou. Plusieurs familles résidant à Talus II, en lien le référent de la LDH dans le département, ont contacté une des membres de la mission afin de contester l'arrêté de démolition de leur quartier. Ils faisaient valoir qu'ils n'avaient reçu aucune proposition de relogement et d'hébergement adaptée de la part du préfet de Mayotte.

Le tribunal administratif a été saisi par vingt familles, représentées par l'une des membres de la mission, de recours en excès de pouvoir doublés de requêtes en référé-suspension justifiés par l'imminence de la démolition. Les familles étaient soutenues dans leur démarche par la LDH agissant en qualité d'intervenante volontaire. Un référé-constat a également été déposé pour obtenir la désignation d'un expert afin qu'il examine le caractère homogène ou non des habitations présentes sur le périmètre des opérations.

Par une première ordonnance en date du 27 février 2023, le juge des référés a rejeté les mesures d'expertise demandées : « *A supposer qu'elles aient une utilité, [ces mesures] n'entrent pas dans le champ d'application [du référé constat] dès lors que ces questions relèvent d'une appréciation juridique* » (Annexe n°24).

Par une ordonnance rendue le même jour, le juge des référés a ordonné la suspension des effets de l'arrêté querellé seulement en ce qu'il concernait les vingt familles requérantes. Confirmant sa propre jurisprudence, le juge des référés a considéré que la LDH, association nationale, ne justifiait pas d'un intérêt à intervenir dans le cadre de contentieux par définition spécifique à Mayotte (ou la Guyane) (Annexe n°25).

Une nouvelle fois, le juge des référés a été contraint de constater qu'« *aucune proposition concrète sur les offres d'hébergement n'a été régulièrement adressée aux requérants avant la notification de l'arrêté litigieux* ». Partant, « *en l'état du dossier, aucune pièce (...) ne permet de connaître la consistance des propositions d'hébergement dont se prévaut la défense, permettant ainsi au juge d'exercer son contrôle sur la réalité et le caractère adapté desdites propositions* ».

Le 21 mars 2023, des salariés de l'Association pour la condition féminine et l'aide aux victimes (ACFAV), association mandatée par la préfecture pour réaliser les enquêtes sociales, et des agents des forces de l'ordre se sont déplacés dans le quartier. Les habitations visées ont été taguées et numérotées avec des bombes de couleur. Ce procédé, illégal et d'une rare violence, était censé faciliter le travail des tractopelles le jour des démolitions.

Le 23 mars 2023, les habitant.es du quartier Talus II se sont réunis en association et l'ont déclarée auprès de la préfecture sous le nom « *Prêt à tout pour le bien-être* », dans l'idée de mener une lutte collective.

Le 8 avril 2023, soit quatre mois après l'édition de l'arrêté, la gendarmerie est entrée dans le quartier pour remettre aux vingt familles requérantes, désormais identifiées par les services préfectoraux, des courriers portant notification d'une offre d'hébergement. Aucune indication n'était donnée aux familles quant à la date d'entrée dans les lieux d'hébergement, la superficie du logement, les

conditions d'occupation du bail, la possibilité d'emmener leurs affaires, la scolarisation des enfants, etc. Les familles ont tenté à plusieurs reprises d'obtenir des informations, sans succès. L'offre dont elles ne savaient rien était à prendre ou à laisser !

Les semaines passent et le début de l'opération « wuambushu », qui vise à détruire des bidonvilles, présentés par la préfecture comme des repères de délinquant.es et de « sans-papiers », prévue le 24 avril 2023, approche.

Le 13 avril 2023, le tribunal administratif communique à l'une des avocat.es de la mission ayant obtenu les ordonnances du 27 février 2023 le recours en référé-réexamen (art. L. 521-4 du CJA) déposé par le préfet de Mayotte, recours qui permet de demander au juge ayant suspendu une décision de modifier son ordonnance sur la base d'éléments nouveaux. Prenant appui sur les propositions d'hébergement datées du 8 avril 2023, le préfet de Mayotte demande au juge des référés la levée de la suspension de l'arrêté en ce qui concerne les vingt familles requérantes.

C'est dans ce contexte que notre arrivée dans le département s'est déroulée. Le « coup d'envoi » de l'opération « wuambushu » devait être la démolition du quartier Talus II.

Le 16 avril 2023, une rencontre de la mission avec les habitant.es du quartier Talus II a été organisée. C'est la jeune association de quartier « *Tout pour le bien être* » qui a été chargée de la coordination. A cette occasion, de nouvelles familles se sont manifestées. Elles souhaitent former un recours pour contester l'arrêté préfectoral. Elles n'avaient pas reçu de propositions ou lorsqu'elles en avaient reçu une, elles n'arrivaient pas à joindre l'ACFAV qui leur avait dit d'attendre le jour « J ».

Si nous espérions que le préfet laisserait les vingt habitations dont la démolition avait été suspendue par la justice, nous n'en avons pas la confirmation et surtout, il nous semblait impossible, eu égard à la configuration du quartier, que le préfet procède à une démolition partielle.

Ces mêmes vingt familles et l'association de quartier « *Tout pour le bien-être* » ont saisi une nouvelle fois le tribunal administratif d'une requête en référé-liberté (article L. 521-2 du CJA) le 19 avril 2023. Cette voie de droit permet d'obtenir en urgence des mesures provisoires lorsqu'il existe une atteinte grave et manifeste à une liberté fondamentale et qu'il est justifié d'une situation d'urgence extrême.

Par une ordonnance « de tri » rendue le 21 avril 2023, en l'absence de tout débat contradictoire, le président du tribunal administratif, statuant en qualité de juge des référés, a rejeté comme procéduralement irrecevable la demande de l'association requérante en la qualifiant à tort d'« intervention volontaire », en retenant qu'elle n'avait pas produit de mémoire distinct comme le prévoit l'article R. 631-2 du CJA. Pour le reste, le juge des référés a considéré qu'il ne lui appartenait pas « *de statuer sur une demande de suspension d'une décision administrative, quand bien même il s'agirait d'une procédure différente, dont il a déjà suspendu l'exécution. Par conséquent, à tout le moins, les requérants ne justifient pas d'une situation d'urgence impliquant qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans un délai de quarante-huit heures* » poursuit la décision. » (Annexe n°26).

Par une requête en date du 21 avril 2023, le juge des référés du tribunal administratif a été saisi d'un autre référé-liberté, cette fois pour le compte de dix-huit nouvelles familles toujours avec l'association de quartier. Ces familles n'avaient aucune assurance que des solutions d'hébergement étaient prévues. Le préfet de Mayotte ne leur a pas adressé de courrier. Une nouvelle fois, le président de la juridiction, statuant en qualité de juge des référés, a considéré comme irrecevables les demandes formulées par l'association « *Tout pour le bien-être* » exigeant de celle-ci, pourtant requérante et non « intervenante », la production d'un mémoire en intervention volontaire comme l'exige l'article R. 631-2 du CJA pour les interventions volontaires.

S'agissant de la situation des dix-huit familles, le juge des référés a considéré qu'elles ne justifiaient pas « *d'une situation d'urgence impliquant qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans un délai de quarante-huit heures par la simple production d'un article de presse d'un hebdomadaire national paru le 19 avril 2023 ainsi que d'un article issu d'un site internet intitulé outremers 360° qui énonce seulement « que selon toute vraisemblance, lundi 24 avril, le premier décasage qui est prévu de longue date se déroulera à Majicavo dans la commune de*

*Koungou*» (Annexe n°27).

Le samedi 22 avril 2023, l'opération « wuambushu » était dans tous les esprits. Trois jours plus tard, l'opération devait démarrer. Les habitant.es du quartier Talus II avaient été sommé.es de quitter les lieux. Les agents de l'ACFAV avaient informé oralement les familles que la démolition aurait bien lieu le 25 avril 2023 sans aucune confirmation écrite, ce qui a permis au juge des référés de fermer les yeux sur l'évidence et de nier l'urgence à 48 heures.

Un arrêté municipal interdisant le stationnement des véhicules du 25 au 28 avril venait d'être affiché à l'entrée du quartier, démontrant l'imminence de l'opération.

Des architectes, après avoir examiné les pièces du dossier (rapport de l'Agence régionale de santé, photographies des lieux, sources disponibles en ligne), ont estimé que la démolition partielle du quartier était impossible et qu'elle entraînerait inévitablement des conséquences sur les habitations pour lesquelles la démolition avait été suspendue.

Le juge administratif ayant verrouillé tous les recours possibles, seul le juge judiciaire pouvait encore être saisi dans le cadre d'une assignation en référé voie de fait. Toutefois, le dimanche 23 avril 2023, a été saisi une nouvelle fois le juge des référés du tribunal administratif sur la base notamment du nouvel arrêté municipal et des deux attestations des architectes démontrant qu'une démolition partielle n'était pas possible.

En parallèle, trois requêtes en mesures provisoires d'urgence ont été déposées devant la CourEDH : deux pour des situations de très grande vulnérabilité et une dernière collective. Cette voie de droit est utilisée lorsqu'il existe un risque imminent de dommage irréparable, et plus généralement d'un mauvais traitement prohibé par l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants) (Annexes n°28, 29 et 30).

Le même jour, au regard de l'urgence extrême, les vingt familles ayant obtenu la suspension de la démolition de leurs habitations ont demandé au juge des référés du tribunal judiciaire de suspendre la démolition prévue le lendemain dès lors qu'une telle démolition serait constitutive d'une voie de fait. La voie de fait est constituée lorsque l'administration agit soit dans des conditions irrégulières, soit en dehors de l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, et que cet agissement entraîne une extinction du droit de propriété.

Il a été soutenu que la destruction des habitats dit informels pour lesquels le préfet détenait un titre exécutoire entraînerait par ricochet celle des habitats et des meubles afférents des familles protégées par l'ordonnance de suspension du tribunal administratif du 27 février 2023, alors même que le préfet ne disposait d'aucun titre pour détruire les biens des familles bénéficiant de la suspension. Les conditions d'exécution de la démolition s'avéraient donc manifestement irrégulières puisqu'elles entraîneraient l'extinction du droit de propriété de leurs occupant.es sur l'ensemble de leurs biens.

Le lundi 24 avril 2023 à 8h, la présidente du tribunal judiciaire de Mamoudzou a été saisie d'une requête aux fins d'être autorisé à assigner en référé à heure indiquée, qu'elle a fixée à 16h. A l'audience, la préfecture a sollicité le renvoi de l'affaire. Cette demande a été rejetée dans la mesure où la préfecture a confirmé que le début des opérations commencerait dès le lendemain à 6h30. Il fallait donc trancher en urgence les questions soulevées par l'assignation. L'audience a toutefois été suspendue pour permettre à la représentante de la préfecture de prendre connaissance des pièces (pour la majorité communiquée dans le cadre de la première procédure devant le tribunal administratif et qu'elle ne découvrait donc pas).

Pour la première fois depuis le début des opérations de démolition de quartiers pauvres à Mayotte, la parole a été donnée aux habitant.es du quartier « Majicavo Talus II ». Ces citoyen.nes, dont les logements devaient être détruits le lendemain à l'aube, ont pu exprimer devant la présidente du tribunal judiciaire leurs revendications et ont été entendu.es. Le temps d'une audience, ces personnes ont retrouvé la dignité que l'État français avait piétiné. Un souffle pour des personnes dont on étouffe les droits. Avec force et courage, les habitant.es de Talus II ont écrit une page de l'histoire des luttes

sociales à Mayotte.

Par une décision rendue dans la soirée du 24 avril 2023 (Annexe n°31), la présidente du tribunal judiciaire de Mamoudzou a :

- constaté l'existence d'une voie de fait ;
- ordonné au préfet de Mayotte de cesser toute opération d'évacuation et de démolition des habitats visés dans le périmètre de l'arrêté ;
- ordonné au préfet de Mayotte de mettre à disposition des habitants des lieux de stockage pour la réservation de leurs biens ;
- ordonné au préfet de Mayotte de proposer des solutions de relogement adaptées aux familles concernées.

Le lendemain, contre toute attente, le juge administratif, qui jusque-là refusait de tenir une audience, a décidé d'examiner la seconde requête en référé-liberté déposée deux jours auparavant pour les dix-huit familles qui ne bénéficiaient pas de la suspension. La préfecture de Mayotte a été représentée lors de cette audience par un cabinet d'avocat de la Réunion.

A plusieurs reprises, le conseil de la préfecture s'est permis de qualifier ce recours « *d'hystérisation judiciaire collective* », faisant mine d'ignorer que le recours avait été déposé avant la suspension ordonnée par la présidente du tribunal judiciaire. Sans surprise, le président du tribunal administratif a rejeté le recours ainsi présenté pour défaut d'urgence dès lors que la démolition du quartier avait été suspendue par le tribunal judiciaire (Annexe n°32). Sans désespérer, le préfet de Mayotte a alors indiqué sur les réseaux sociaux que « *le tribunal administratif vient de rejeter 31 nouveaux recours en référé liberté. Ce rejet confirme l'accord donné au préfet pour détruire 31 cases en tôle dont les occupants avaient contesté l'arrêté préfectoral.* »<sup>28</sup> Cette interprétation de la décision de justice ne nous a pas surpris.es puisque la mauvaise foi et le détournement de la réalité des faits sont une habitude dans la communication préfectorale à Mayotte.

Deux jours après avoir obtenu la suspension de la démolition par la justice judiciaire, la CourEDH nous a informé.es qu'elle n'avait pas jugé utile de prendre des mesures provisoires.

Le 2 mai 2023, le juge des référés du tribunal administratif a examiné la requête en référé-réexamen déposée par le préfet de Mayotte deux semaines auparavant. Trois membres de la mission ont présenté des observations lors de cette audience. Nous nous sommes attaché.es à démontrer que les courriers adressés par le préfet aux habitants ne pouvaient pas suffire à convaincre le juge des référés de la réalité des offres de relogement et encore moins de leur caractère adapté. Aucune explication n'avait été donnée quant à la composition du ménage retenue, la date de disponibilité du lieu et la durée du séjour, sa surface, la date de disponibilité, la participation financière éventuelle, la scolarisation des enfants, le stockage de leurs biens. Certaines adresses ne permettaient pas de s'assurer de l'existence même du lieu d'hébergement puisqu'elles désignaient soit une mosquée, soit un magasin de vêtement, soit un lieu de restauration.

A l'issue de l'audience, le président du TA a reporté la clôture de l'instruction afin de permettre à l'administration de produire des éléments complémentaires concernant les propositions d'hébergement. Pour justifier de la réalité de ses offres, le préfet de Mayotte a communiqué la copie des contrats de bail conclus entre des particuliers et des associations gérant ces lieux d'hébergement (Mlezi Maoré et ACFAV) ou des attestations du maire de Koungou et des présidents de ces associations et de COALLIA dans le but de démontrer que ces lieux d'hébergement existaient bel et bien. Rappelons que ces associations agissent pour le compte de l'État.

A supposer que les documents fournis aient permis d'établir l'existence des lieux d'hébergement, restait encore la condition liée au caractère adapté des offres. Il s'agit là d'une obligation légale. Dans les écritures produites en cours de délibéré, nous sommes parvenu.es à démontrer l'intention du préfet d'héberger plusieurs familles au même endroit. Ainsi, à titre d'exemple, plus de dix personnes, dont a minima sept enfants, sans aucun lien familial, devaient se partager un logement de quatre pièces. Une famille avec plusieurs enfants en situation de lourd handicap devait être hébergée, avec une autre

<sup>28</sup> <https://twitter.com/Prefet976/status/1651892059836383233>

famille, dans une maison sur deux étages, par définition inaccessible.

L'affaire a de nouveau été appelée le 9 mai 2023 devant le juge des référés. A l'issue des débats, il n'y avait plus aucun doute possible : le président du tribunal administratif allait ordonner la levée des suspensions et mettre fin à cette affaire qui avait fait déjà beaucoup de bruit.

Par une décision en date du 13 mai 2023 (Annexe n°33), le juge des référés a fait droit à la demande de levée de la suspension formulée par le préfet de Mayotte considérant que « *les dispositions [de l'article 197 de la loi ELAN] prévoient une obligation pour le préfet de proposer à chaque occupant une solution de relogement ou d'hébergement d'urgence avant que les opérations de démolitions soient effectivement réalisées, ce qui est désormais le cas en l'espèce* ». Pour le juge des référés, la circonstance qu'aucune des familles n'ait accepté la proposition de relogement révélait « *plutôt une volonté manifeste d'entraver toutes opérations* ».

Pourtant, les familles ont toutes expliqué qu'elles ne pouvaient pas accepter les propositions faites par le préfet sans connaître véritablement les contours de ces offres et la solution trouvée pour leurs meubles, et ce alors même que la plupart d'entre elles résidaient dans le quartier depuis plusieurs décennies et avaient donc accumulé de nombreux biens.

Une autre famille expliquait ne pouvoir accepter la proposition en raison de son activité professionnelle, stockant chez elle des colis qu'elle transporte à l'étranger. Le président du tribunal administratif a considéré que les dispositions de la loi ELAN n'imposaient pas au préfet de s'assurer « *la mise à disposition d'un local pour assurer une activité professionnelle.* » Il est vrai que la notion de « *proposition adaptée à chaque occupant* » n'est pas précisée dans la loi.

Conscient de l'absence de propositions quant aux biens des familles, le président du tribunal, faisant usage des pouvoirs conférés à l'article L. 911-2 du CJA, a « *enjoint au préfet de Mayotte de prendre les mesures techniques nécessaires afin de permettre aux personnes concernées [...], après avoir effectué un inventaire précis et contradictoire de leurs biens meubles, de procéder à leur stockage dans un lieu approprié auquel ils pourront accéder.* »

Et de la même manière, au fait des difficultés de scolarisation à Mayotte et de l'absence d'indication sur ce point, il a enjoint « *au préfet de Mayotte, au recteur de l'académie de Mayotte ainsi qu'aux maires des communes concernées, de faire le nécessaire, dans un délai de dix jours à compter du relogement de la famille, pour que soit assurée la scolarisation des enfants dans les écoles de la commune, collèges ou lycées relevant du domicile de leurs parents ainsi que de la carte scolaire* ».

Le 4 mai 2023, le préfet de Mayotte a interjeté appel de l'ordonnance rendue par la présidente du tribunal judiciaire de Mamoudzou. Si le juge administratif ordonnait la levée des suspensions, la démolition du quartier pourrait se faire très vite.

Le 10 mai 2023, le préfet de Mayotte a saisi la Cour d'appel de Mamoudzou d'une requête l'autorisant à assigner à jour fixe. En dépit de notre demande de tenir de l'audience à Saint-Denis de la Réunion en raison des attaques personnelles à l'encontre de la présidente du tribunal judiciaire et d'une des avocates de la mission, l'audience s'est déroulée à Mamoudzou le 15 mai 2023.

La Cour a constaté une violation du principe du contradictoire au motif que la représentante de la préfecture à l'audience du 24 avril 2023 n'aurait eu que 30 minutes pour consulter les 280 pièces soumises aux débats. Or, ces pièces, à l'exception de quelques nouvelles, étaient les mêmes que celles déposées à l'appui du premier référé qui avait fait l'objet d'une audience à laquelle la même représentante du préfet était présente. L'exception d'incompétence soulevée par le préfet a été écartée par la Cour dans la mesure où elle n'avait pas été soulevée avant toute défense au fond (Annexe n°34).

Enfin, la Cour a constaté que désormais, compte tenu de la dernière décision du juge des référés du

tribunal administratif du 13 mai 2023, le préfet détenait un titre exécutoire ce qui a permis à la Cour d'écarter la voie de fait retenue en première instance sur le fondement de la suspension de la démolition accordée par le juge administratif le 27 février 2023.

Finalement, la destruction du quartier Talus II a eu lieu le 22 mai 2023.

Les familles ont pour la plupart trouvé des solutions d'hébergement par leurs propres moyens ne pouvant se résoudre à être hébergées pour une durée provisoire de quelques jours à quelques mois, sans la moindre information quant à la surface habitable et sans aucune garantie quant à la scolarisation de leurs enfants.

#### **4. Un Conseil d'État au service de l'État**

Depuis notre départ, cinq autres arrêtés (Barakani, Mbouyoujou secteurs A et B, Hamouro secteur B, Nabawane) ont été contestés en vain et mis à exécution.

- Le 12 avril 2023, le préfet a pris un arrêté toujours sur le fondement de l'article 197 de la loi ELAN concernant le secteur de Barakani.

Cet arrêté a été contesté devant le tribunal administratif de Mayotte. Reprenant sa jurisprudence, le président du tribunal administratif a rejeté la requête en référé-suspension par une ordonnance en date du 9 juin 2023 (Annexe n°35).

L'arrêté a été mis à exécution le 19 juin 2023.

Un pourvoi au Conseil d'État a été enregistré le 23 juin 2023. La LDH et le Gisti sont intervenus volontairement. Par une ordonnance en date du 19 octobre 2023, la Haute juridiction a jugé irrecevable le pourvoi considérant que « *l'exécution de cette décision ne pouvait plus être suspendue et que les conclusions du pourvoi étaient, dès l'enregistrement de celui-ci, dépourvues d'objet.* » (Annexe n°36).

- De la même manière, le quartier Mbouyoujou à Dzaoudzi a fait l'objet de deux arrêtés le 24 avril 2023. Ces décisions ont été contestées devant le tribunal administratif de Mayotte qui a rejeté à nouveau les différentes requêtes en référé-suspension.

Dans ces arrêtés figuraient les résultats de l'enquête sociale de l'ACFAV, pour certaines des familles, il est précisé à la rubrique "Adresse logement proposé", "Néant : local élevage chèvres". Ainsi ces arrêtés ont été utilisés par la préfecture afin d'évacuer des terrains qui ne sont pas à usage d'habitation comme le prévoit pourtant l'article 197 de la loi ELAN.

Le tribunal administratif de Mayotte n'y a vu aucune difficulté (Annexe n°37).

Ce moyen a été à nouveau soulevé au soutien d'une demande d'aide juridictionnelle déposée au Conseil d'Etat. Le président du bureau de l'aide juridictionnelle a rejeté à son tour cette demande retenant qu'il n'existait « *aucun moyen de cassation sérieux* » ainsi que trois autres dossiers (Annexe n°38).

Saisi de recours contre ces décisions, le président de la section du contentieux du Conseil d'État a confirmé les refus (Annexe n°39).

Ce requérant et les autres n'ont donc pas eu accès à une juridiction supérieure et ont vu leurs locaux d'habitation et d'élevage détruits le 6 juillet 2023.

- Le quartier Hamouro, commune de Brandélé, a également fait l'objet d'un arrêté. Encore un fois, le tribunal administratif a fait application de sa jurisprudence et rejeté les recours (Annexe n° 40). Au surplus, l'aide juridictionnelle provisoire a été rejetée (Annexe n°40). Ce mécanisme, prévu par l'article 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, permet aux requérants de déposer après l'audience

leur dossier de demande d'aide juridictionnelle, ne préjugant pas du sort de la demande puisqu'un contrôle a posteriori des ressources est effectué. Cela est notamment possible « *lorsque la procédure met en péril les conditions essentielles de vie de l'intéressé, notamment en cas d'exécution forcée emportant saisie de biens ou expulsion* ». Une évacuation et une démolition dans un lieu d'habitat même informel rentre donc dans ce champ d'application.

Saisi de demandes d'aide juridictionnelle, le président du bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'Etat y a fait droit, avant la démolition, laissant espérer un contrôle de la juridiction (Annexe n°41). La Haute juridiction a toutefois refusé d'admettre les pourvois courant novembre (Annexe n° 42).

La destruction du quartier a eu lieu le 14 août 2023.

- Enfin, le 23 août 2023, le préfet a adopté un nouvel arrêté concernant le lieu-dit Nabawane situé dans le village de M'tsamoudou, commune de Bandré. Un recours a été formé par une des membres de la mission. Les familles requérantes ont été soutenues dans leur démarche par la LDH. Une audience a eu lieu le 17 octobre 2023.

Par deux ordonnances en date du 31 octobre 2023, le tribunal administratif de Mayotte, en contradiction totale avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 juillet 2023 (n°469986), a jugé que la LDH n'avait pas intérêt à agir, a rejeté le recours et condamné, sur le fondement de l'article L 761-1 du CJA, la LDH et les requérantes au versement de la somme de 1000 euros à l'Etat, utilisant manifestement cet article pour dissuader de faire valoir les droits des intéressés (Annexes n°43 et 44).

Le Conseil d'Etat a été saisi mais la destruction a eu lieu au cours du mois de novembre, avant qu'il ne se prononce.

Il est particulièrement regrettable de constater que les habitant.es de quartiers concernés par des arrêtés pris sur le fondement de l'article 197 de la loi ELAN ne parviennent pas à faire valoir leurs droits devant la Haute juridiction, laissant ainsi le juge de première instance établir sa propre jurisprudence, désormais constante, sans aucune censure possible.

## **5. Le droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence : un juge des référés absent**

Au cours de la mission, nous avons eu l'occasion de constater la situation de détresse de plusieurs familles dont certaines avec des enfants mineur.es en situation de handicap.

Deux familles nous ont particulièrement inquiété.es. Dans le contexte de l'opération « wuambushu » et le risque de destruction de leurs habitations, nous nous sommes tourné.es vers le juge des référés du tribunal administratif afin qu'il soit enjoint à l'Etat d'offrir à ces familles une place dans une structure d'hébergement.

### **- Situation de Madame B. C - Quartier Mbarazi, Cavani, Mamoudzou**

Au mois de février 2023, Madame B. C s'est vu retirer son titre de séjour « étranger malade » au seul motif qu'elle avait produit une attestation d'hébergement apocryphe. Une des membres de la mission l'a assistée devant le tribunal administratif.

Madame B.C. élève seule ses quatre enfants. Son fils aîné F., âgé de 16 ans, est atteint d'un handicap lourd reconnu par la maison départementale des personnes handicapées. Lors de notre rencontre, F. pesait 17 kilogrammes. A l'âge de neuf mois, F. a été atteint d'une méningite ce qui a provoqué de graves séquelles. Il souffre d'une infirmité motrice cérébrale sévère et est grabataire.

Il est mentionné dans son carnet de santé, lorsqu'il était âgé de treize ans : « *N'a jamais marché, n'a jamais parlé. [...] Actuellement fait des sourires, ne fait pas de sons. Parfois pleur. [...] Alimentation : mange des purées, long et laborieux. [...] Tétraparésie spastique [paralysie légère des quatre membres, incomplète], [...] Microcéphalie sévère [...] Début d'escarre hanche G car toujours couché*

*sur ce côté* ». Il souffre également d'une scoliose majeure et de dénutrition. En juin 2021, il est inscrit pour une mission Médecine Physique et Réadaptation « *pour discuter matériel pour position assise pour alimentation et plus si nécessaire* ».

Une opération chirurgicale de sa scoliose est envisageable à la seule condition de peser 25 kilogrammes. Cependant, il ne bénéficie d'aucun aménagement de son lit pour pouvoir être en position assise et ainsi pouvoir s'alimenter. F. ne peut se déplacer, il est alité en permanence, et ce, sur un matelas recouvert de moisissure du fait des infiltrations d'eau.

Sa mère, en surpoids et souffrant de cardiopathies, est contrainte de porter son fils pour tout déplacement, ce qui est particulièrement difficile au regard de la situation du « banga » situé en bas d'une pente et encore plus par temps de pluie.

Le logement occupé par cette famille comporte une seule pièce qui prend l'eau par le toit, sans raccordement à l'eau, à l'électricité ainsi qu'au réseau d'assainissement.

Les pathologies très lourdes dont souffrent Mme B.C et son fils F nécessitent l'attribution d'un logement adapté et a minima salubre, la présence de trois autres enfants mineurs aggravent encore cette nécessité.

Par un courriel en date du 26 avril 2023, la situation a été signalée aux services d'hébergement d'urgence de la préfecture, sans réponse.

#### **- Situation d'un couple avec 6 enfants dont 4 en situation de handicap lourd - Quartier Talus II, Majicavo.**

Il s'agit de la famille de Monsieur B. et Madame A.H. installés dans une case en tôle dans le quartier Talus II à Majicavo avec leurs six enfants, à savoir :

- S., né le 22.12.2003 à Koungou, Mayotte, de nationalité française ;
- T., née le 21.12.2005 à Mamoudzou ;
- N., née le 11.05.2008 à Mamoudzou ;
- A., née le 17.12.2010 à Mamoudzou ;
- T., née le 12.11.2013 à Koungou ;
- K., né le 30.09.2021 à Mamoudzou, de nationalité française, soit âgé d'un an et sept mois.

Quatre des enfants mineurs du couple présentent des pathologies et/ou retards de développement extrêmement graves qui ne sont pas pris en charge en raison de la précarité financière et administrative du couple. Cette précarité a contraint les enfants mineur.es à arrêter leur scolarité.

Un médecin a accepté de se déplacer pour une visite à domicile. A l'issue des consultations, des certificats médicaux ont été remis à la famille.

S'agissant de T., âgée de dix-sept ans, elle « *présente un retard de développement mental, un retard d'acquisition du langage et une déficience intellectuelle.* » Un médecin atteste de ce qu'« *elle présente une pathologie chronique nécessitant des soins réguliers en consultation de pédiatrie : un retard global des acquisitions cognitives sur prématuré avec du trouble du langage et retard mental, dans un contexte polyhandicap familial. Scolarisation en milieu adapté. Pour une meilleure prise en charge, il est indispensable de poursuivre des soins à Mayotte, avec un logement et une scolarité adaptée.* »

Pour A., âgée de douze ans, « *elle présente une pathologie chronique nécessitant des soins réguliers en consultation de pédiatrie : une encéphalopathie épileptique type West, fixé, avec de gros retards d'acquisitions motrice (pas de marche, pas de langage), risque de convulsions (traitement antiépileptique en cours), et cécité corticale, dans un contexte de pathologie familiale avec polyhandicap chez les frères et sœurs. Pour une meilleure prise en charge, il est indispensable de poursuivre des soins à Mayotte, dans des conditions adaptées, avec aménagement du logement adapté, prise en charge rééducative et neuro spécialisée. La prise en charge urgente de convulsions est*

*indispensable à Mayotte. »*

*S'agissant de T., âgée de neuf ans, elle « présente une pathologie chronique nécessitant des soins réguliers en consultation de pédiatrie : une encéphalopathie épileptique sur probable anoxo ischémie néonatale, avec retard d'acquisitions cognitives (trouble du langage, retard mental, trouble du comportement) et risque de convulsions. Pour une meilleure prise en charge, il est indispensable de poursuivre des soins à Mayotte, dans des conditions adaptées, avec aménagement du logement adapté, scolarité adaptée, prise en charge rééducative, psychiatrique et neuro spécialisée. La prise en charge urgente de convulsions est indispensable à Mayotte. »*

*Enfin, s'agissant de K., âgé d'un an, il « présente une pathologie chronique nécessitant des soins réguliers en consultation de pédiatrie : une encéphalopathie épileptique type West, fixé, avec de gros retards d'acquisition motrice (pas de marche, retard mental, pas de tenue debout) et risque de convulsions. Pour une meilleure prise en charge, il est indispensable de poursuivre des soins à Mayotte, dans des conditions adaptées, avec aménagement du logement adapté, prise en charge rééducative et neuro spécialisé. La prise en charge urgente de convulsions est indispensable à Mayotte. »*

Les parents, bien qu'éligibles à la délivrance d'un titre de séjour en qualité de parents d'enfants français ou a minima en tant qu'accompagnants d'enfants mineurs malades, se maintiennent sur le territoire en situation irrégulière. Cette famille particulièrement vulnérable a été laissée à l'abandon, aucun accompagnement n'a été mis en place par les services de l'État ou du département.

Le logement en tôle occupé par cette famille comportait une seule pièce à l'abri, meublée de deux lits. L'accès était difficile puisque l'habitation avait été construite sur les hauteurs du quartier Talus II.

D'après les informations contenues dans le tableau annexé à l'arrêté du 2 décembre 2022 portant évacuation et destruction des habitations construites au lieu-dit Talus II, aucune proposition de relogement n'avait été faite à cette famille qui aurait été absente lors du passage des agents de l'ACFAV.

Chose impossible : l'un des parents devait impérativement rester au domicile pour veiller sur les quatre enfants en situation de handicap qui pour deux d'entre eux se trouvaient dans l'incapacité de marcher et étaient donc alités en permanence. Au surplus, Madame nous a remis une attestation d'enquête sociale datée du 21 octobre 2022 certifiant que la famille a bien rencontré les agents de l'ACFAV.

Aucune solution n'a été proposée à cette famille très certainement faute de structures adaptées et autorisant l'accueil de personnes en situation irrégulière.

Le 24 avril 2023, des membres de la mission ont alerté les services de l'ACFAV de la situation de cette famille. De nombreux éléments médicaux ont été communiqués pour transmission à la préfecture. Par un courriel en date du 26 avril 2023, un nouveau signalement a été adressé aux services de l'État.

Outre le risque de se retrouver à la rue sans aucune solution de mise à l'abri, et ce avec quatre enfants en situation de handicap très lourd, l'habitat de la famille était totalement inadapté à la présence d'enfants en situation de handicap.

Les services préfectoraux ont gardé le silence, les requérant.es n'ont eu d'autre choix que de saisir la juridiction administrative d'un référé-liberté.

Dans ces deux situations, le juge des référés du tribunal administratif a été saisi afin qu'il soit enjoint à l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence tel que prévu par l'article L. 345-2-2 du CASF qui prévoit que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ». Il lui était demandé d'intervenir afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales au droit à l'hébergement d'urgence causées par les carences de l'État. Les deux requêtes ont été rejetées sans audience aux

termes de la procédure offerte par l'article L. 522-3 du CJA.

*S'agissant de Madame B. C et de son fils F., pour le juge des référés, qui n'a pas souhaité voir cette famille en audience et a fermé, une fois de plus, l'accès au prétoire aux plus précaires, « il résulte des pièces médicales produites au dossier que l'état de santé de Mme B.C., souffrant d'une pathologie cardiaque chronique et celui de son fils F. né en 2007 et atteint depuis son plus jeune âge de lourds handicaps, nécessitent une prise en charge médicale régulière et des conditions d'hébergement conformes à leur état de santé, il ne ressort toutefois d'aucune de ces pièces, que leur état de santé serait susceptible d'être profondément affecté de façon imminente par le maintien de leurs conditions d'hébergement. Par suite, en l'état du dossier, la requérante ne peut être regardée comme justifiant d'une situation d'urgence imposant que le juge des référés se prononce dans le délai de 48 heures prévu par les dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. » (Annexe n°45).*

Pourtant chaque jour passé sans aucune prise en charge a aggravé l'état de santé de F. et a empêché cet enfant de se développer dans des conditions décentes et donc de bénéficier d'une opération chirurgicale. Cet enfant est aujourd'hui décédé.

Le juge des référés a également rejeté la requête déposée pour la famille installée dans le quartier Talus II et menacée de démolition imminente.

*La motivation retenue par le juge des référés ne peut que choquer. Ainsi, « s'il résulte des pièces médicales produites au dossier que quatre des enfants des requérants présentent de lourds handicaps nécessitant une prise en charge médicale régulière et des conditions d'hébergement conformes à leur état de santé, il est constant que lesdits enfants âgés de 17, 12, 9 et 1 ans souffrent depuis leur plus jeune âge de pathologies chroniques et d'importants retards de développement. Dans ces conditions, dès lors qu'il ne ressort d'aucune des pièces produites, notamment médicales, que leur état de santé serait susceptible d'être profondément affecté de façon imminente par le maintien de leurs conditions d'hébergement avec leurs parents dans un logement situé à Majicavo Talus II que leur famille occupe, selon leurs propres dires, depuis 30 ans, les requérants ne justifient pas d'une situation d'urgence imposant que le juge des référés se prononce dans le délai de 48 heures prévues par les dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.*

*En second lieu, si les requérants ont entendu se prévaloir de la circonstance que leur lieu habituel de résidence est inscrit dans le périmètre fixé par l'arrêté n° 2022-SGA-1441 du 2 décembre 2022 du préfet de Mayotte prévoyant à brève échéance l'évacuation et la démolition des habitats ainsi visés, il résulte de l'instruction que par une ordonnance de la chambre des référés du tribunal judiciaire de Mamoudzou du 24 avril 2023, le juge des référés a constaté l'existence d'une voie de fait et par conséquent a ordonné au préfet de Mayotte de cesser l'exécution de cette opération» (Annexe n°46).*

La destruction de leur habitat a eu lieu le 22 mai 2023. Nous avons perdu trace de cette famille.

En faisant usage de l'article L. 522-3 du CJA et la procédure de « tri », le juge des référés ferme la porte à la procédure d'appel offerte aux requérants lorsqu'ils saisissent le juge administratif d'une requête en référé-liberté ; seul subsiste la voie du pourvoi en cassation, longue, coûteuse et incertaine.

## **6. Les enseignements tirés de la destruction de Talus II**

La destruction et l'évacuation de Talus II a ouvert l'opération « wuambushu » dont les trois objectifs annoncés par l'État étaient : la destruction des bidonvilles, la lutte contre l'immigration irrégulière et la répression de la délinquance. La destruction de Talus II est à ce titre représentative de la politique de l'État à Mayotte et annonciatrice des événements à venir.

Quels enseignements pouvons-nous tirer de nos observations et de nos actions sur le terrain et auprès des juridictions locales s'agissant du respect des droits fondamentaux des populations concernées ?

### **a. Une politique fondée sur un amalgame sans fondement**

L'amalgame bidonvilles / étranger.es en situation irrégulière est invalidé par nos constatations. Tant lors de déplacements à Talus II que dans le cadre des procédures engagées, nous avons pu observer qu'une proportion significative des habitant.es de ces « habitats informels » sont titulaires d'un titre de séjour, voire sont de nationalité française.

Pour ce qui concerne les étranger.es en situation irrégulière présent.es à Talus II, il s'agit essentiellement de personnes d'origine comorienne. La notion d'irrégularité recouvre des situations très diverses allant de l'étranger.e arrivé.e récemment dans le département à celui ou celle ayant bénéficié d'un titre de séjour durant plusieurs années mais qui, confronté.e aux dysfonctionnements de la préfecture de Mayotte, n'a pu en obtenir le renouvellement, en passant par celui ou celle qui réunit les conditions requises pour une admission au séjour (par exemple jeune né.e à Mayotte et y ayant effectué toute sa scolarité ou parent d'enfants français) mais qui, faute d'assistance et faute de pouvoir saisir les services préfectoraux, n'a pu obtenir sa régularisation.

Loin de l'amalgame largement diffusé par les autorités, ce qui est commun aux habitant.es de Talus II ce n'est pas l'irrégularité de leur situation administrative au regard du droit du séjour mais leur grande précarité sociale, à l'instar de 80% de la population mahoraise qui vit en-dessous du seuil de pauvreté. C'est aussi leur origine comorienne pour la plupart. A ce titre, les habitant.es de Talus II sont frappé.es d'ostracisme par certain.es Mahorais.es et ciblé.es par des discours hostiles, voire des discours de haine, dans la presse locale. C'est enfin l'extrême difficulté de faire valoir effectivement leurs droits, parmi lesquels, au-delà du droit au séjour, le droit à une prise en charge sociale et médicale et, bien sûr, le droit à un logement décent.

Lors d'une visite du quartier Talus II, nous avons été interpellé.es sur la situation de la famille (exposée supra et pour laquelle le juge des référés du tribunal administratif a été saisi) que la préfecture et l'ACFAV avaient, sciemment ou non, oubliée. Deux parents maintenus en situation irrégulière avec à leur charge six enfants dont quatre en situation de handicap lourd. Aucun suivi social n'avait été mis en place.

Un autre exemple frappant : Madame A., 23 ans, de nationalité française et mère de quatre enfants. Alors même qu'elle a indiqué aux travailleurs sociaux lors de l'enquête sociale que l'état de santé de ses parents exigeait sa présence à leurs côtés, la proposition d'hébergement qui lui a été faite ne tenait pas compte des membres de sa famille en situation de handicap (ses deux parents ainsi que son oncle).

L'amalgame fait entre les habitant.es de ces bidonvilles et la délinquance grave qui sévit à Mayotte n'est pas davantage justifié. La mission n'a pas enquêté sur la question de la délinquance sur l'île, mais il semble assez communément admis que les violences les plus graves sont commises par des bandes de quartiers « rivaux » dont rien n'indique qu'elles soient composées d'étranger.es et sans lien avec les bidonvilles dont la destruction est programmée.

Nos rencontres avec les habitant.es de Talus II nous permettent de dire que nombre d'entre eux, qu'ils ou elles soient ou non en situation régulière, justifient d'une activité professionnelle et vivent paisiblement parfois depuis plusieurs décennies dans ces « habitats informels » certes gravement insalubres mais dont, par nécessité de survie, ils ont fait leur lieu de vie.

### **b. Le droit au logement en péril**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mars 1990 dispose : « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation* ». Le caractère essentiel de ce droit est régulièrement rappelé par la CourEDH.

Qu'en est-il pour les habitants de Talus II ? Quel a été le comportement de l'État ? Dans quelles conditions les habitant.es concerné.es ont-ils pu faire valoir leurs droits ?

Pour procéder à l'évacuation et la destruction des bidonvilles de Mayotte, le préfet de Mayotte s'appuie sur l'article 197 de la loi ELAN, une disposition exorbitante du droit commun réservée aux

départements de Guyane et de Mayotte. Comme évoqué supra, cet article permet au préfet d'ordonner l'évacuation et la destruction de bidonvilles par simple arrêté préfectoral sans avoir à obtenir préalablement une décision de justice. L'unique condition de fond est, après enquête sociale, d'assurer aux habitant.es expulsé.es un relogement adapté à chaque famille ; les propositions de relogement doivent être annexées à l'arrêté.

L'opération Talus II a mis en lumière la particulière désinvolture de la préfecture de Mayotte dans la mise en œuvre de cette obligation fondamentale. Saisi d'un recours en référé visant à la suspension de l'arrêté ordonnant la destruction de Talus II, le président du tribunal administratif de Mayotte a constaté dans son ordonnance du 27 février 2023 que rien ne permettait de « *connaître la consistance des propositions d'hébergement* » et, par suite, qu'il n'était pas en mesure « *d'exercer son contrôle sur la réalité et le caractère adapté desdites propositions* » ; il a ordonné à ce titre la suspension de l'arrêté (Annexe n°25).

Après de multiples épisodes procéduraux dont, *in fine*, la levée de cette suspension par le même juge des référés et la destruction effective de Talus II le 22 mai 2023, le préfet de Mayotte a reconnu lui-même que seule la moitié des familles avaient pu être relogées (cf. *Le Monde*, 26 mai 2023, p.10<sup>29</sup>).

De nouvelles investigations seraient nécessaires pour s'assurer de la réalité et des conditions de ces relogements annoncés, mais, quoiqu'il en soit, il apparaît, d'une part, que lors de l'édiction de l'arrêté les propositions de relogement faisaient défaut et, d'autre part, que trois mois plus tard, malgré les procédures engagées par une équipe d'avocat.es pour contraindre le préfet au respect de ses obligations, les habitant.es de Talus II, probablement pour la moitié d'entre eux, n'ont pu bénéficier de l'unique garantie prévue par le dispositif d'exception mis en œuvre par l'État : le droit fondamental au relogement.

### **c. Un accès à la justice particulièrement difficile**

Du fait que, par dérogation au droit commun, l'article 197 de la loi ELAN applicable exclusivement à Mayotte et à la Guyane dispense l'État d'obtenir préalablement l'autorisation d'un juge, le contrôle du juge ne peut s'effectuer qu'à l'initiative des habitant.es concerné.es dans le cadre de recours formés devant la juridiction administrative ; c'est à eux qu'incombe le soin de saisir la justice afin qu'elle exerce son contrôle.

Cela rend évidemment cruciales les questions de l'accès au droit et de la représentation en justice. L'extrême précarité et l'impécuniosité des habitant.es de ces bidonvilles tendent à faire obstacle à ce qu'ils ou elles recourent aux services des avocat.es du barreau de Mayotte. Au surplus, nos confrères et consœurs du barreau de Mayotte nous ont sensibilisé.es, non seulement aux difficultés qu'ils rencontraient en ce qui concerne l'aide juridictionnelle, mais également et surtout aux risques personnels auxquels ils s'exposaient dans de tels contentieux, du fait de la violente hostilité de certain.es Mahorais.es à l'endroit des Comorien.es présent.es à Mayotte et, par amalgame, de leurs défenseur.ses.

Le caractère temporaire de la mission et les engagements professionnels d'une équipe d'avocat.es extérieur.es à Mayotte, efficacement complétée de plusieurs confrères et consœurs du barreau de Mayotte, ont permis une défense des habitants de Talus II qui n'aurait peut-être pas été possible autrement dans les conditions actuelles du barreau de Mayotte.

Cela doit conduire à poursuivre la réflexion sur les conditions de la défense des plus précaires à Mayotte.

### **d. Un contrôle des juges à géométrie variable**

<sup>29</sup> [https://www.lemonde.fr/outr-mer/article/2023/05/25/a-mayotte-une-premiere-evacuation-d-un-bidonville-dans-la-resignation\\_6174768\\_1840826.html](https://www.lemonde.fr/outr-mer/article/2023/05/25/a-mayotte-une-premiere-evacuation-d-un-bidonville-dans-la-resignation_6174768_1840826.html)

Il faut d'abord relever que la mise à exécution de l'arrêté ordonnant l'évacuation et la destruction de Talus II a été effectivement réalisée le 22 mai 2023, avant que le tribunal administratif de Mayotte, saisi d'un recours en annulation le 2 février 2023, ne statue au fond sur le bien-fondé de ce recours.

A ce jour, la légalité de l'arrêté préfectoral n'a toujours pas été examinée au fond et aucune date d'audience n'a été fixée. Compte tenu de l'importance de l'opération et de la gravité de ses conséquences pour les justiciables concerné.es, nous pouvions espérer qu'une décision tranche préalablement cette question. Au contraire, loin de faire diligence pour juger au fond le recours en annulation dont il est saisi, le tribunal administratif de Mayotte reproche aux requérant.es dans sa dernière décision « *une volonté manifeste d'entraver toutes opérations d'évacuation et de démolition* » (Annexe n°33). Il y a là une vraie difficulté s'agissant du contrôle du juge sur une opération de l'État dont les conséquences sont irrémédiables et d'une gravité exceptionnelle en ce qu'elles consistent en l'évacuation et la destruction d'un ensemble d'habitations occupées de longue date par des occupant.es ne disposant pas à titre personnel de moyens d'assurer leur mise à l'abri.

Par ailleurs, sans qu'il soit nécessaire de rentrer dans le détail des procédures ou d'examiner le mérite juridique des décisions rendues, l'opération Talus II s'est caractérisée par une oscillation marquée, entre le mois de février et le mois de mai 2023, de la position des juridictions saisies par les habitant.es de ce quartier. Le 27 février 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte ordonnait la suspension partielle de l'arrêté de démolition (Annexe n°25) et le 24 avril 2023, la présidente du tribunal judiciaire de Mayotte, constatant la voie de fait, ordonnait au préfet de cesser toute exécution (Annexe n°31). Quelques semaines plus tard, le 13 mai 2023, le juge des référés du tribunal de Mayotte prononçait la levée de la suspension (Annexe n°33) et le 17 mai 2023, la chambre d'appel de Mamoudzou réformait l'ordonnance de référé de la présidente du tribunal judiciaire de Mayotte (Annexe n°34), ces décisions rendant possible la démolition immédiate du quartier et l'ouverture de l'opération « *wuambushu* ».

L'intensité de la volonté des juges d'exiger de l'État la preuve du respect de ses obligations, en particulier lorsqu'un droit fondamental est en question, semble susceptible de variations tenant aux circonstances du moment et plus particulièrement, aux pressions du pouvoir exécutif lancé dans une opération très médiatisée, à visée purement démagogique tant il est évident que la seule présence de 500 gendarmes supplémentaires sur l'île de Mayotte ne mettra pas fin aux décennies d'abandon de ce territoire par le pouvoir central.

La destruction de Talus II sans garantie sérieuse de relogement pour l'ensemble des habitant.es, c'est-à-dire sans que la loi soit scrupuleusement respectée, faisait craindre par son exemple que les mois à venir ne voient se multiplier des opérations de même nature mettant en péril les populations les plus précaires et vulnérables de Mayotte.

Cette crainte a été confirmée par les différents arrêtés adoptés et mis à exécution depuis, et ce en dépit de la crise de l'eau que traverse actuellement Mayotte qui aurait dû conduire le préfet à prononcer un moratoire concernant la destruction des habitats qu'il est plus qu'urgent d'adopter<sup>30</sup>.

A cela s'ajoute l'absence de contrôle par le Conseil d'État. De nombreuses tentatives de saisine de la juridiction ont été vaines (cf. supra IV. - 4.) démontrant encore une fois l'abandon par les plus hautes instances de l'État des personnes les plus défavorisées de Mayotte.

## **VI. CONTENTIEUX RELATIF AU BLOCAGE DE L'HÔPITAL ET DES DISPENSAIRES**

Quelques jours à peine après notre départ de l'île, des collectifs de citoyen.nes se disant ouvertement anti-immigration et donc pro « *wuambushu* » ont pris la décision de bloquer l'accès des personnes étrangères au système de santé. Il s'agissait pour eux de protester contre la position des autorités comoriennes qui semblaient s'opposer à admettre tous leurs ressortissant.es éloigné.es sous la contrainte depuis Mayotte.

<sup>30</sup> <https://www.gisti.org/spip.php?article7114> publié dans l'Humanité le 19 octobre 2023

Connus pour accueillir un public vulnérable, les dispensaires ont été visés les premiers, à commencer par le dispensaire de Jacaranda à Mamoudzou. Les collectifs ont ensuite bloqué l'accès au CHM. Leur mode opératoire consistait à se réunir devant l'entrée et à solliciter les papiers de personnes se présentant aux urgences. Les membres de ces collectifs agissaient à visage découvert. Les forces de police avaient pour ordre de ne pas intervenir.

Par un courriel daté du 11 mai 2023, le directeur du CHM a informé l'ensemble du personnel du dépôt d'une plainte contre X pour atteinte au fonctionnement d'un établissement médical pouvant mettre en danger la santé d'autrui.

Des signalements de situation de mise en danger ont été adressés à l'Agence régionale de santé par les membres d'un réseau d'une cinquantaine de « Soignants Vigilants ». Nombre d'entre eux craignaient des complications extrêmes voire des décès parmi leur patientèle. La presse nationale s'est fait l'écho de leur désarroi : « *Au lieu de dégager les bloqueuses, on a évacué les patients* », s'emporte l'une des médecins de ce réseau (article publié par le Monde le 27 mai 2023<sup>31</sup>). D'après les constats d'un envoyé spécial du journal *Le Monde* : « *Au pic des blocages, une femme sur le point d'accoucher a dû être examinée dans la rue avant qu'on ne la laisse finalement pénétrer un centre de soins. Des interruptions volontaires de grossesse n'ont pas pu avoir lieu (...) Une pharmacienne de l'hôpital se plaint d'avoir dû déprogrammer un dépistage de cancer pour une femme en situation critique. Nombre de diabétiques ont dû interrompre leur traitement, tout comme des enfants dénutris. Les campagnes de vaccination ont pris du retard.* »

L'association Médecins du Monde a tenté, à plusieurs reprises, d'alerter les pouvoirs publics sur la situation dans l'espoir de garantir l'accès aux soins pour toute personne sans distinction quant à ses origines étrangères supposées. En vain. Par un courrier en date du 12 mai 2023, le directeur des opérations France de l'association a adressé une demande au ministre délégué chargé des outre-mer auprès du ministre de l'Intérieur et des outre-mer. Le 16 mai 2023, l'association présente dans le département a interpellé la première ministre sur la situation : « *Les centres de santé bloqués par des collectifs depuis 10 jours. @Elisabeth Borne combien de temps allez-vous laisser les habitants sans accès aux soins ?* »

C'est dans ce contexte que nous avons été informées de la situation de Madame H.M, justifiant résider dans le département sous couvert d'une autorisation provisoire de séjour délivrée par la préfecture de Mayotte pour raisons médicales. Madame H. M est âgée de 47 ans et est atteinte d'une maladie chronique suivie en médecine interne. La gravité de son état de santé est telle que, le 21 mars 2023, une évacuation sanitaire vers l'île de la Réunion a dû être mise en place aux fins de prise en charge par l'unité de soins intensifs en cardiologie<sup>32</sup>.

Le 11 mai 2023, elle s'est présentée à l'hôpital ayant un rendez-vous pour son suivi médical. L'accès à l'hôpital lui a été refusé par des membres des collectifs. D'après ses dires, des questions lui auraient été posées quant à ses origines avant de décider si elle pouvait ou non accéder au service des consultations. Elle était accompagnée par une ancienne salariée de La Cimade Mayotte. Après plusieurs heures d'attente, elle s'est résignée à regagner son domicile sans avoir pu accéder à son médecin et faire renouveler son ordonnance. En situation de grande précarité, elle n'a eu d'autre choix que d'interrompre son traitement pendant cinq jours.

Le 16 mai 2023, Madame H. M s'est présentée au service d'imagerie par résonance magnétique. Par chance, elle est parvenue à accéder à ce service sans entraves, étant ici précisé que l'accès se fait par une autre entrée. Alerté par un de ses collègues, le médecin qui la suivait a constaté « *une aggravation de lésions sous-cutanées de la jambe gauche témoignant du non-contrôle de sa maladie nécessitant un ajustement thérapeutique et un suivi qui sera plus rapproché que ce que nous avions programmé. (...) Ce suivi sera primordial pour espérer une rémission clinique durable et limiter au maximum l'impact de la maladie sur la qualité de vie* ». Au vu de l'urgence, ce médecin a décidé de

<sup>31</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/05/27/a-mayotte-les-tensions-se-cristallisent-autour-des-centres-de-sante\\_6175065\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/05/27/a-mayotte-les-tensions-se-cristallisent-autour-des-centres-de-sante_6175065_3224.html)

<sup>32</sup> Sur les évacuations sanitaires entre Mayotte et la Réunion, lire le rapport de la Cimade « Soigner, séparer, précariser » publié en février 2024 et accessible sur le lien <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2024/02/Rapport-Evasan.pdf>

reprogrammer un rendez-vous pour le 19 mai à 10h. Compte tenu des blocages persistants, il savait qu'il serait très probablement impossible pour sa patiente d'accéder au service des consultations et s'en est inquiété.

C'est dans ces conditions que, le 16 mai 2023, Madame H. M a saisi le juge des référés d'une requête en référé-liberté. Curieusement, le juge des référés a décidé d'inscrire l'examen de l'affaire à l'audience du vendredi 19 mai 2023 à 10h, soit plus de 48 heures après sa saisine et à l'heure exacte du rendez-vous médical de Madame H. M. Le 18 mai 2023, soit la veille de l'audience prévue devant le juge des référés, l'accès au centre hospitalier de Mayotte était rouvert. Des instructions auraient été données afin d'évacuer les membres des collectifs présents devant les centres de soins.

Par des mémoires en défense établis le 18 mai 2023, le préfet de Mayotte et le centre hospitalier ont tenté de minimiser aussi bien l'ampleur des blocages que l'urgence pour Madame H. M. à bénéficier de soins. Pour la préfecture, le « *blocage de l'hôpital, à supposer qu'il ait réellement fait obstacle à son entrée dans l'établissement le 11 mai, était en tout état de cause levé à cette date. Par suite, et en l'absence d'éléments en ce sens, il n'est pas établi que la requérante serait dans l'incapacité d'accéder au CHM ce vendredi 19 mai* ». Pour emporter la conviction du juge des référés, le préfet a prétendu que des mesures avaient été décidées « *afin de garantir à tous les patients l'accès aux centres médicaux* ». D'après le CHM, Madame H. M « *ne saurait se prévaloir d'une atteinte à la dignité de la personne humaine du seul fait que quelques vieilles dames pacifistes portent des revendications devant le CHM* »

Pour le CHM, il n'y avait pas eu de rupture du service public. Ces affirmations contredisaient les propos de la requérante selon laquelle il lui a été impossible d'accéder à la consultation de suivi prévue le 11 mai 2023.

Le 19 mai 2023, Madame s'est présentée à son rendez-vous avec plus d'une heure d'avance. Sur place, elle a constaté, soulagée, que l'accès aux consultations était de nouveau possible. Son rendez-vous terminé, elle a pris le chemin du tribunal. Étaient présents à l'audience le secrétaire général de la préfecture, le conseil du CHM ainsi que le conseil de Madame M.H. Prenant acte de la réouverture de l'hôpital, le conseil de Madame M. H a sollicité du juge des référés le prononcé d'un non-lieu à statuer.

Contre toute attente, par une ordonnance en date du 19 mai notifiée le 20 mai 2023 aux parties, le juge des référés a rejeté la requête présentée par Madame M. H considérant que la condition d'urgence propre au référé-liberté n'était pas remplie et a condamné l'appelante à payer au CHM la somme de 1000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (Annexe n°47).

Rappelons qu'il incombe au magistrat qui entend prononcer une condamnation aux dépens de tenir compte de la situation économique de la partie considérée comme perdante. En l'espèce, la juridiction était parfaitement informée de l'état d'impécuniosité de l'intéressée. En outre, il avait pu être établi que, compte-tenu du contexte aussi grave qu'inédit, tel que décrit ci-dessus, Madame M. H avait craint avec raison de ne pas pouvoir accéder à sa consultation prévue trois jours plus tard. En réalité, de façon déguisée, le juge administratif a fait usage de l'article L. 761-1 du CJA afin de décourager les requérants comme Madame M. H. qui souhaiteraient protéger leurs droits via le référé-liberté.

Fort heureusement, le juge des référés du Conseil d'État a censuré cette décision aux termes d'une ordonnance du 13 juin 2023 (474766) : « *Compte tenu de sa situation économique très précaire et de la faiblesse de ses revenus, Mme B... est fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a mis à sa charge le versement de la somme de 1000 euros au titre des dispositions citées au point précédent. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions du centre hospitalier de Mayotte présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative* » (Annexe n°48).

## CONCLUSION

A l'examen de la situation des étranger.es à Mayotte, dont certains aspects seulement ont été abordés dans ce rapport, nous peinons à croire que ce territoire soit un département soumis aux lois de la République tant il est maintenu à l'écart du droit.

Mais ce serait une erreur de penser que seul.es les étranger.es (essentiellement comorien.nes, donc au plan historique et sociologique d'une extranéité toute particulière) sont ciblé.es par ces régimes d'exception. L'article 197 de la loi ELAN en est une illustration en ce qu'il expose les habitant.es des quartiers les plus pauvres, toutes nationalités confondues, aux pleins pouvoirs du préfet de détruire leurs plus que modestes habitations, insalubres certes mais qui sont toute leur vie. Pour l'étranger.es, titulaire d'un titre de séjour temporaire, c'est la double peine. Privé de tous ses biens, pour trouver refuge auprès des siens dans un autre département, il lui faudra obtenir une « *autorisation spéciale* » qui « *prend la forme d'un visa* », car Mayotte est de fait un territoire étranger<sup>33</sup>.

Mais il y a pire.

Ces lois d'exception ne sont pas respectées. Les autorités en charge de les faire appliquer s'en affranchissent sans scrupules. Aussi invraisemblable que cela puisse paraître, malheur à ceux et celles qui, contrôlé.es par la police, ne peuvent justifier immédiatement de leur nationalité française ou de leur droit au séjour : quelques heures suffisent à la mécanique préfectorale pour les embarquer sur le premier bateau pour Anjouan. Rétentions irrégulières, expulsions collectives, rétention et éloignement de mineur.es isolé.es, absence de politique effective et réaliste de relogement des familles expulsées des bidonvilles, opérations d'évacuation et de destruction menées hors tout cadre légal (exemple du quartier de Doujani – Annexe n° 49) ... l'inventaire des violations systémiques des droits humains n'est jamais exhaustif.

La force prime le droit et l'« opération wuambushu », mise en scène à grands renforts médiatiques et policiers par les autorités de l'Etat, en a fait la démonstration.

Pire encore ? On peut le craindre.

Peu enclin à exercer son office, le Conseil d'État a adopté une stratégie d'évitement. Ainsi, il a renoncé à tout contrôle en urgence de la légalité des opérations de démolition dès lors que celles-ci ont été exécutées, sachant pertinemment que les contentieux au fond durent des années et ne suspendent pas la frénésie destructrice de l'Etat.

Tout est donc en place : des régimes d'exception, des pratiques préfectorales s'affranchissant des rares garanties et un silence assourdissant de la part de la plus haute juridiction administrative.

Il ne reste plus qu'aux cercles d'extrême droite, galvanisés par une rhétorique haineuse et xénophobe, à s'enrôler dans cette guerre contre les plus pauvres que mène l'Etat français à Mayotte.

Nous appelons nos confrères et consœurs, nos organisations professionnelles, les autorités administratives indépendantes, les associations qui ont pour objet statutaire de défendre les droits des plus démunis.es et les élu.es conscient.es des principes constitutionnels fondateurs de notre République, de redoubler leurs efforts pour que ce territoire laissé à l'abandon par l'Etat ne tombe pas dans l'oubli une fois que le ministre de l'Intérieur aura achevé de s'en servir à des fins démagogiques.

Les constats effectués au cours de cette mission et dans les semaines qui ont suivi nous alertent et doivent toutes et tous nous amener à une plus grande vigilance sur l'ensemble de la France. Mayotte est le laboratoire du pire.

---

## **Chronologie des principales actions menées sur place**

### Mardi 11 avril

<sup>33</sup> Sur l'article 73 de la Constitution, voir : *Une situation post-coloniale - Mayotte ou le gouvernement des marges* de Nicolas Roinsard, <https://www.cnrseditions.fr/catalogue/sciences-politiques-et-sociologie/une-situation-postcoloniale/>

Arrivée à Mayotte des premiers membres de l'équipe

#### Mercredi 12 avril

Travail de terrain, quartier Talus II à Majicavo

Objectif : l'arrêté d'évacuation ayant été suspendu pour 20 familles, nous souhaitons faire un point et récupérer des pièces afin de pouvoir former de nouveaux recours pour d'autres familles également concernées par l'opération de démolition

Suivi des arrêtés : publication d'un arrêté d'évacuation et de démolition d'habitations sur le quartier Barakani commune de Koungou

#### Jeudi 13 avril

Rencontre avec une chargée de projet La Cimade Mayotte

Sujet principal : éloignements de jeunes né.es à Mayotte et protégé.es, en principe, contre l'éloignement. Réflexions sur les pistes contentieuses à envisager (saisine du TA en référé-liberté, pièces à rassembler et à nous communiquer).

Préparation de la réplique à la requête du préfet de Mayotte adressée au juge des référés du tribunal administratif visant à la levée de la mesure de suspension prononcée dans son ordonnance du 27 février 2023 (art. L.521-4 du CJA).

#### Vendredi 14 avril :

Audience juge des référés du TA de Mayotte : première série de requêtes en référé-suspension contre des arrêtés portant retrait de titre de séjour pris au seul motif que les intéressé.es ont fourni une « fausse » attestation d'hébergement.

Rencontre avec Monsieur M, « l'hébergeur » condamné par le tribunal correctionnel au mois de décembre 2022.

Observations d'audiences CNDA au TA de Mayotte.

#### Samedi 15 avril

Arrivée à Mayotte du reste des membres de la mission.

L'opération Wuambushu commence à se mettre en place de manière visible.

18h : réunion avec un collectif d'enseignant.es, soignant.es, magistrat.es qui souhaitent pouvoir agir pendant l'opération.

#### Dimanche 16 avril

Visite du quartier Talus II : recueil de pièces, témoignages, photos, échanges avec l'ensemble des habitant.es.

Le soir, un médecin en poste au CHM, accepte d'accompagner un membre de la mission pour rendre visite à deux familles du quartier.

#### Lundi 17 avril

Travail de rédaction d'un référé-liberté pour demander au juge administratif de suspendre l'arrêté d'évacuation de Talus II dans son intégralité. Requêtes déposées pour les 20 premières familles requérantes avec l'association « Tout pour le bien-être », association créée pour représenter les intérêts des habitant.es du quartier, en intervenante volontaire.

Réunion avec Monsieur le bâtonnier de Mayotte et des membres du conseil de l'Ordre.

#### Mardi 18 avril

Rédaction d'un second référé-liberté à la demande de nouvelles familles du quartier Talus II à Majicavo.

Réunion avec Solidarité Mayotte : directeur adjoint, responsable rétention, coordinatrice rétention et responsable pôle asile.

Réunion avec Madame la présidente du tribunal judiciaire de Mayotte et Monsieur le procureur de la République.

Première visite dans un quartier du village de Doujani (un référent de la LDH nous a signalé le cas d'une jeune femme F. qui a reçu un courrier de l'EPFAM la mettant en demeure de quitter l'habitation qu'elle occupe et l'informant de la démolition prochaine de son habitation).

#### Mercredi 19 avril

Rédaction référé liberté Talus II pour les autres familles.  
Réunion avec Monsieur le recteur de Mayotte.  
Audience TA s'agissant d'un référé-suspension retrait de titre de séjour.

#### Jeudi 20 avril

Visite dans le quartier de Doujani.  
Réunion avec La Cimade.  
Rencontre avec l'EPFAM.

#### Vendredi 21 avril :

Dépôt de la requête concernant les LRA.  
Dépôt d'une requête en référé-liberté à la demande de dix-huit nouvelles familles identifiées dans le quartier de Talus et à qui aucune proposition de relogement n'avait été faite.

#### Dimanche 23 avril

Présence à des audiences JLD étrangers pour observations.  
Rédaction d'une assignation voie de fait devant Madame la présidente du TJ pour tenter d'empêcher l'opération d'évacuation et la destruction des biens meubles des habitant.es.  
Requêtes article 39 de la CourEDH pour demander des mesures provisoires dans deux situations de Talus II (familles avec enfants handicapés).  
Dépôt d'une nouvelle requête en référé-liberté pour les dix-huit nouvelles familles identifiées et l'association de quartier – la démolition doit commencer dans moins de 48h.  
Déplacement dans le village de Tsoundzou II : nous avons recueilli des informations sur le quartier et sommes avertis de contrôles de polices ainsi que du climat délétère qui règne.

#### Lundi 24 avril

Dépôt de l'assignation en référé voie de fait au tribunal judiciaire / audience fixée à 16h.  
Saisine de la CourEDH article 39.  
Deux membres de la mission assistent à la permanence organisée par l'ACFAV dans le quartier de Talus II.  
16h : Conférence de presse du préfet de Mayotte à Tsoundzou – tous les journalistes présents sont là-bas, un seul a fait le déplacement au TJ.  
Les autorités comoriennes refusent que le navire Maria Galanta débarque des étranger.es éloigné.es sous contrainte. L'embarcation fait demi-tour ; les intéressé.es retournent au centre de rétention.  
16h : Audience de référé présidente du TJ (durée 2 heures).  
20h30 : Madame la présidente du TJ suspend l'opération ; indescriptible joie des habitant.e.s de Talus II et des membres de la mission. Joie de courte durée malheureusement  
Publication de deux arrêtés pris en application de l'article 197 de la loi ELAN portant évacuation et démolition du Quartier Mbouyoujou en Petite-Terre (secteurs A et B).  
Publication de quatre arrêtés portant création de LRA temporaires.

#### Mardi 25 avril

Solidarité Mayotte informe les membres de la mission du retour des « retenu.es » : saisine du JLD pour vingt-six personnes retenues au CRA de Pamandzi.

#### Mercredi 26 avril

Audience JLD : 100% de libération.  
Saisines du juge des référés du tribunal administratif (référé-liberté) pour deux familles avec des enfants en situation de handicap qui occupent des logements insalubres avec risque pour leur santé.  
Demandes d'hébergement d'urgence avec certificats médicaux produits à l'appui des requêtes : rejet par ordonnances en date 29 avril 2023.

#### Jeudi 27 avril

Audience juge des référés du tribunal administratif 3ème référé Talus II pour les dix-huit nouvelles familles et l'association de quartier : non-lieu à statuer.  
Saisine juge des référés du tribunal administratif pour les situations des jeunes né.es à Mayotte et éloigné.es du territoire en violation du droit applicable : rejet par ordonnance.

#### Vendredi 28 avril

Audience juge des référés du tribunal administratif Mayotte sur les LRA créés par le préfet de Mayotte  
Déplacement à Hamouro pour rencontrer des familles installées dans un quartier visé par un arrêté d'évacuation / signalement d'une déléguée du défenseur des droits.

#### Samedi 29 avril

Rencontre à Passamainty dans un lieu d'hébergement géré par la Croix Rouge de Monsieur F., amputé des deux jambes suite à un accident avec la brigade nautique de la PAF au mois de novembre 2019. Monsieur F. est pris en charge par la Croix à la suite d'une injonction prononcée par le juge des référés du TA de Mayotte au mois de février 2020 ; l'hôpital l'avait laissé sortir avec un vieux fauteuil roulant pour rejoindre son domicile : une case en tôle dans un bidonville inaccessible. Dossier confié à un juge d'instruction, les policiers n'ont pas été mis en examen et le pilote du kwassa en revanche est en prison. Le dossier est confié à une consœur du barreau de Mayotte.

#### Dimanche 30 avril

Plusieurs membres de la mission se rendent en Petite-Terre pour rencontrer les familles concernées par les deux arrêtés loi ELAN publiés le 24 avril. Lien par des habitant.es de Petite-Terre.  
Rédaction d'un mémoire complémentaire dans le cadre de la procédure engagée par le préfet de Mayotte en application de l'article L. 521-4 du CJA (référé-réexamen).

#### Lundi 1<sup>er</sup> mai

Violences policières filmées en plein jour au rond-point du stade à Cavani Cop : un des policiers avait un flash-ball qu'il mettait en évidence ; un autre, très probablement leur chef, a presque arraché le téléphone de la main d'une des membres de la mission pour l'empêcher de filmer.

Enregistrement transmis à Médiapart ainsi qu'à Monsieur le bâtonnier de Mayotte pour diffusion à l'avocat de permanence pénale si un des jeunes venait à être poursuivi pour violences sur OPJ.

#### Mardi 2 mai

9h : Audience devant le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte. Procédure à la demande du préfet article L 521-4 du CJA (référé-réexamen). Le président du tribunal administratif accorde un renvoi pour permettre au préfet de répondre aux moyens soulevés en défense.

## Table des annexes

Les annexes sont accessibles en ligne : <https://thirdcloud.fr/index.php/s/gM9jpG8A3aeyKtt>

- 1 JLD Mayotte, 26 avril 2023, RG 23-02133 et 23-02117
- 2 JLD Mayotte, 26 avril 2023, RG 23-02137
- 3 JRTA Mayotte, 29 avril 2023, n°2302123
- 4 JRTA Mayotte, 31.08.2023
- 5 TGI, Mamoudzou, 19.03.2019
- 6 CA, Mamoudzou, 3.09.2019
- 7 Requête aux fins de constat d'huissier déposée le 18 03 2019
- 8 CA Mamoudzou, 4.02.2020, 19-00125
- 9 C.Cass, Civ 1ère, 14.09.2022, arrêt 655 F-D
- 10 JRTA, Mayotte, 6 mars 2023, n°2301075
- 11 JRTA Mayotte, 27 septembre 2023, n°2303698
- 12 TC Mamoudzou 12.12.2022, 1264-2022
- 13 JRTA Mayotte, 20 avril 2023, n°2301737
- 14 CE, 13 octobre 2023, n°474868
- 15 JRTA Mayotte, 3 mai 2023, n°2302164
- 16 JRTA Mayotte, 3 mai 2023, n°2302165
- 17 JRTA Mayotte, 3 mai 2023, n°2302162
- 18 JRTA Mayotte, 3 mai 2023, n°2302163
- 19 JRTA Mayotte, 9 mars 2021 2100557
- 20 JRTA Mayotte, 23 décembre 2021, n° 2104573
- 21 JRTA Mayotte 8 décembre 2022, n°2205231, 2205236 et 2205345
- 22 JRTA Mayotte, 6 février 2023, n°2300281
- 23 CE, 19 juillet 2023, n°469986
- 24 Ordonnance rejet référé constat ELAN - demande au juge désigner un expert
- 25 Ordonnance du juge des référés du TA 27 février 2023
- 26 JRTA Mayotte, 21 avril 2023, n°2302100
- 27 JRTA Mayotte, 22 avril 2023, n° 2302114
- 28 Requête article 39 CEDH (famille vulnérable démolition pas suspendue)
- 29 Requête article 39 CEDH (famille vulnérable démolition pas suspendue)
- 30 Requête article 39 CEDH
- 31 TJ Mamoudzou, Référé, 24 avril 2023, RG 23-00018
- 32 JRTA Mayotte, 28 avril 2023, 2302135
- 33 JRTA Mayotte, 13 mai 2023 n°2301983
- 34 CA Mamoudzou, 17.05.2023, n°43-2023
- 35 JRTA Mayotte, 9.06.2023 n°2302253
- 36 CE, 19.10.2023, n°475358
- 37 JRTA Mayotte, 3.07.2023, 2302452
- 38 BAJ CE, 18 juillet 2023, n°2302431
- 39 CE, 18 septembre 2023, n°478212
- 40 JRTA Mayotte, 21 juillet 2023, n°2302884
- 41 BAJ CE, 8 août 2023, 2302653
- 42 CE, 9 novembre 2023, 487788
- 43 JRTA Mayotte, 31 octobre 2023, n° 2303938
- 44 JRTA Mayotte, 31 octobre 2023, n°2303911
- 45 TA Mayotte, Ord. , 29 avril 2023, n°2302161
- 46 JRTA Mayotte, 29 avril 2023, n°2302160
- 47 JRTA Mayotte, 19 mai 2023, n°2302279
- 48 JRCE, 13 juin 2023, n°474766
- 49 Courrier de l'EPFAM du 21 mars 2023
- 50 Tribune Le Monde du 14 juin 2023 « A Mayotte, l'État combat la misère par la violence »

