
MÉMOIRE INTRODUCTIF

POUR :

Les associations suivantes :

- **Aides**, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi au 14 rue Scandicci, 93508 Pantin, représentée par son président en exercice, Bruno SPIRE,
- La **Cimade** association régie par la loi de 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi au 64 rue Clisson, 75013 Paris, représentée par sa présidente en exercice Geneviève JACQUES, domiciliée en son siège,
- Le **Collectif Haïti de France**, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi au 21ter, rue Voltaire, 75011 Paris, représenté par son président en exercice, Paul VERMANDE,
- Le **comité médical pour les exilés (COMEDE)** association régie par la loi de 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi au, Hôpital de Bicêtre, 78 rue du Général Leclerc BP31 94272 Le Kremlin Bicêtre Cedex, représenté par son président en exercice Docteur Didier FASSIN,
- La **Fédération des associations de solidarité avec les travailleur-euse-s immigré-e-s (FASTI)**, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, domiciliée à cette fin en son siège, 58 rue Amandiers 75020 Paris, représentée par son co-président en exercice Thibaut LEMIERE,
- Le **Groupe d'information et soutien des immigré-e-s (Gisti)**, association régie par la loi de 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (11^{ème}) 3 villa Marcès, représentée par son président en exercice, Stéphane MAUGENDRE,
- La **Ligue des droits de l'Homme (LDH)**, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (18^e), 138, rue Marcadet, représentée par son président en exercice Pierre TARTAKOWSKY,
- **Médecins du Monde**, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, domiciliée à cette fin en son siège, 62 rue Marcadet, 75018 Paris représentée par son président en exercice, Thierry BRIGAUD ;

Ayant pour avocat Maître Dominique MONGET SARRAIL
Avocat au barreau de la GUYANE
Cabinet secondaire au 4, rue des Archives à Créteil (94 000)
Tel : 01-43-99-97-92 – Télécopie : 01-43-77-49-24

CONTRE :

Le jugement du tribunal administratif de CAYENNE en date du 18 décembre 2014 (pièce n°16), par lequel le tribunal administratif de CAYENNE a rejeté les requêtes des associations demandant l'annulation de deux arrêtés préfectoraux (pièces n°1 et 1A) :

- de l'arrêté préfectoral du 20 août 2013 prorogeant l'arrêté du 8 mars 2013 portant réglementation de la circulation sur la route nationale 2 du P.R. 108 + 300 au P.R. 108 + 700
- de l'arrêté préfectoral du 13 février 2014 prorogeant l'arrêté du 20 août 2013 portant réglementation de la circulation sur la route nationale 2 du P.R. 108 + 300 au P.R. 108 + 700

les deux arrêtés ayant fait l'objet de saisine distincte jointe par le tribunal car portant sur le même objet.

PLAISE A LA COUR

I) Rappel des faits et de la procédure

Depuis plusieurs années, le préfet de Cayenne édicte une succession d'arrêtés d'une durée de six mois relatifs à l'établissement de postes fixes de gendarmerie aux fins de contrôles de police administrative. Ainsi, un premier barrage routier est installé sur le pont d'Iracoubo et un second sur la route nationale n° 2 entre Cayenne et Saint-Georges à proximité du pont Régina sur l'Approuague. Ce dernier était auparavant fixé au carrefour de la piste de Belizon, de 2006 au 8 mars 2013.

L'arrêté n° 1461/EMZD-PC/2013 du 20 août 2013 prorogeant l'arrêté n° 351/EMZD-PC/2013 du 8 mars 2013 portant réglementation de la circulation sur la route nationale n°2 du P.R.108+300 au P.R.108+700 procède à la reconduite semestrielle du barrage de Régina.

Par la mise en place d'un barrage permanent, résultant de la prorogation systématique de l'arrêté antérieur, l'arrêté contesté institue des contrôles d'identité généralisés, systématiques et permanents sur la route nationale qui longe la côte où réside plus de 90 % de la population guyanaise et constitue le principal axe de circulation routière du territoire.

Aux termes de l'article 4 de l'arrêté, « *le caractère exceptionnel et dérogatoire au strict droit commun de ces contrôles permanents à l'intérieur du territoire, doit être principalement ciblé sur la répression de l'orpaillage clandestin et l'immigration clandestine* ».

Les 24 avril et 24 octobre 2014, le tribunal administratif de CAYENNE était saisi de deux requêtes distinctes demandant l'annulation de l'arrêté préfectoral du 20 août 2013 et du 13 février 2014 qui l'a prorogé.

Le 18 décembre 2014, le tribunal rejetait les deux demandes jointes au motif que les huit associations ne justifiaient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir. Il ne statuait pas sur le fond.

II) Sur la recevabilité

A) Sur les délais

Le jugement du tribunal administratif de CAYENNE date du 18 décembre 2014.

Les associations sont donc recevables à former appel.

B) Sur l'intérêt à agir propre à chaque association

1) Sur l'intérêt à agir de AIDES

Aux termes de l'article 1er des statuts de l'association, AIDES a pour objet :

- « (...) de mener toutes actions visant à la transformation des pratiques, des structures ou des réglementations dès lors qu'elles constituent une entrave à la lutte contre l'épidémie à VIH et aux besoins des personnes qui s'expriment à AIDES ;
- (...) de défendre l'image, la dignité et les droits des personnes atteintes par l'infection au VIH ».

En Guyane, les taux de prévalence et d'incidence en matière de VIH et de sida sont près de vingt fois supérieurs aux taux hexagonaux : la Guyane est le département français le plus touché par le VIH, elle est en situation d'épidémie généralisée. La communauté la plus affectée par le VIH/sida en Guyane est étrangère.

En renouvelant le poste fixe de gendarmerie installé à proximité du pont de Régina, l'arrêté attaqué entrave l'accès aux soins, notamment des personnes étrangères en situation précaire de séjour : il compromet la liberté d'aller et venir, l'égal accès aux services publics, tels que l'assurance maladie et la justice, et le droit à la santé.

Au regard de son objet, du contexte guyanais et des droits fondamentaux en cause, AIDES a manifestement intérêt à agir dans le cadre de cette présente requête au Tribunal administratif de Cayenne qui vise à demander l'annulation de l'arrêté n° 1461/EMZD-PC/2013 du 20 août 2013 prorogeant l'arrêté n° 351/EMZD-PC/2013 du 8 mars 2013 portant réglementation de la circulation sur la Route Nationale n°2 - du P.R.108 + 300 au P.R.108 +700.

Par décision du bureau du 11 octobre 2013, le président a été autorisé à ester en justice dans cette affaire, conformément aux statuts de l'association. La requête est donc recevable (pièces n°2 et 2A).

2) Sur l'intérêt à agir de La Cimade

L'article 1er des statuts de la Cimade précise que :

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

La Cimade est une forme du service que les Églises veulent rendre aux hommes au nom de l'Évangile libérateur. Elle travaille en liaison avec le Conseil Œcuménique des Églises, la Fédération Protestante de France, l'Église Orthodoxe en France, et collabore avec divers organismes catholiques et laïques, notamment au service des réfugiés, des travailleurs

migrants, des détenus et des peuples en voie de développement. Elle travaille notamment au service des réfugiés, des travailleurs migrants, des détenus et des peuples des pays en voie de développement. »

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

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

Elle intervient dans la moitié des centres de rétention administrative de la France hexagonale ainsi que dans ceux d'Outre-mer afin d'assurer un accompagnement humain, social et juridique des étrangers retenus.

Son intérêt à agir dans le cadre de contentieux relatifs à l'amélioration des droits des migrants a été reconnue recevable à de nombreuses reprises par le Conseil d'État (Cf. Conseil d'État, 21 mars 2013, 366837, Conseil d'État, 5 mars 2013, 366340, CE, 28 juin 2012, 360381, CE, 11 octobre 2011, 353002), y compris concernant le droit des migrants en Guyane (CE, 23 août 2013, 371315, 371316, 371318).

Par décision du bureau du 17 octobre 2013, la présidente a été autorisée à ester en justice dans cette affaire, conformément aux statuts de l'association. La requête est donc recevable (pièces n°3, 3A, 3B et 3C).

3) Sur l'intérêt à agir du Collectif Haïti de France

Selon l'article 2 de ses statuts, le Collectif Haïti, fondé en 1992, régulièrement constitué et déclaré en préfecture, a pour but de « [...] travailler avec des organismes d'accueil et de défense des immigrés haïtiens en France [...] ». De plus, tel que sa Charte le prévoit en son paragraphe I, il vise également à « travailler à la défense des droits humains des Haïtiens (en Haïti, en France et notamment dans les départements français d'Amérique, en République dominicaine, etc.) ». Depuis plusieurs années, le Collectif Haïti de France œuvre à l'amélioration de la situation des Haïtiens vivant en France et mène des actions de plaidoyer pour que leurs droits les plus fondamentaux soient respectés tant sur le territoire métropolitain que dans les départements français d'Amérique, la communauté haïtienne y étant fortement représentée, notamment en Guyane et Guadeloupe.

Le Collectif Haïti de France, défendant les droits des Haïtiens en Guyane, a manifestement intérêt à agir dans le cadre de cette requête.

L'association est valablement représentée par son président, Paul Vermande. Le conseil d'administration l'a expressément habilité à ester en justice contre l'arrêté contesté (pièces n°4 et 4A).

4) Sur l'intérêt à agir du Comede

L'article 2 des statuts de l'association indique que « Le Comede se donne pour missions d'agir en faveur de la santé des exilés et de défendre leurs droits ».

Les 3èmes, 4èmes, 5èmes et 6èmes alinéas de l'article 2 précisent : « *de favoriser leur accès aux soins, à la prévention et aux droits ; de faciliter tout ce qui peut permettre leur plus grande autonomie et leur meilleure insertion ; de contribuer à la connaissance et à la réflexion sur leur situation médicale, psychologique, sociale et juridique, et de participer à toute action permettant de l'améliorer ; de produire des informations et de porter témoignage sur cette situation dans les limites du secret professionnel, et sur les conditions qui l'expliquent.* ».

Le quatrième alinéa de l'article 5 rappelle l'un des moyens d'action du Comede, à savoir : « *Le Comede travaillera en étroite collaboration avec les organismes d'accueil des exilés et de défense des droits humains à l'échelon national et international* ».

Ainsi le Comede est fondé à agir pour la reconnaissance du droit à la santé des personnes exilées, lorsque ce droit est manifestement remis en cause dans le cadre d'un excès de pouvoir, qui risque significativement de diminuer l'espérance de vie sans incapacité des exilés.

L'association est valablement représentée par son président. Le Conseil d'Administration l'a expressément habilité à ester en justice contre l'arrêté contesté le 21 octobre 2013 (pièces n°5 et 5A).

5) Sur l'intérêt à agir de la FASTI

Selon l'article 2 de ses statuts, la FASTI, association régulièrement constituée et déclarée en préfecture, fondée le 9 mai 1967, a pour objet de « *regrouper les Associations de Solidarité avec les Travailleur-euse-s Immigré-e-s (ASTI) sur l'ensemble du territoire en vue notamment :*

(...)

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

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

La FASTI, comme les ASTI, fait sienne une démarche d'unité et de collaboration dans le respect des responsabilités de chacun-e avec toute organisation qui milite contre le racisme et pour la reconnaissance des droits des personnes immigrées. L'action de la FASTI vise à défendre les droits des personnes étrangères et, selon ses statuts, l'appellation de travailleur-euse-s immigré-e-s englobe les personnes étrangères et les familles. Dans un contexte de fermeture des frontières, la FASTI est attachée à la liberté de circulation, comme précisé dans le préambule de ses statuts.

La FASTI recourt à la voie contentieuse, lorsqu'elle estime que les droits des étranger-e-s ne sont pas respectés. Elle a manifestement intérêt à agir dans le cadre de cette présente requête.

L'association est valablement représentée par son co-président, Thibaut LEMIERE. Le bureau fédéral l'a expressément habilité à ester en justice contre l'arrêté contesté (pièces n°6 et 6A).

6) Sur l'intérêt à agir du Gisti

Selon l'article 1^{er} de ses statuts, le Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, a pour objet :

- « - de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;
- d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;
- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;
- de promouvoir la liberté de circulation ».

Un contrôle d'identité permanent qualifié par l'arrêté d'« *exceptionnel et dérogatoire au strict droit commun* » et ciblé sur « *l'immigration clandestine* » concerne manifestement les droits des étrangers et la liberté de circulation en Guyane donc l'objet du Gisti.

L'intérêt à agir du Gisti dans ces domaines a d'ailleurs été, depuis les années soixante-dix, reconnu par de très nombreux arrêts du conseil d'État. Notamment, concernant des dispositions dérogatoires applicables aux étrangers dans les départements d'outre-mer : CE, 27 septembre 1985, Gisti, n° 54114 ; CE, 19 décembre 2012, Gisti, n° 354947.

L'association est valablement représentée par son président ; son bureau, par délibération du 12 octobre 2013 l'a expressément habilité à ester en justice contre l'arrêté contesté (pièces n°7 et 7A).

7) Sur l'intérêt à agir de la LDH

La Ligue des droits de l'Homme (LDH) est recevable à déférer l'arrêté litigieux devant le tribunal administratif. En effet l'article 1^{er}, alinéa premier des statuts de l'association requérante énonce que la Ligue des droits de l'Homme est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* ».

L'article 3, alinéas 1 et 2 de ses statuts précise : « *La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.*

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

L'intérêt à agir de la LDH ne fait nul doute, s'agissant de la contestation de l'arrêté querellé ayant intrinsèquement des conséquences sur la liberté d'aller et venir, l'objet social de la LDH visant notamment à défendre les libertés publiques (pièce n°8).

8) Sur l'intérêt à agir de Médecins du Monde

En vertu de l'article 1^{er} de ses statuts, « *Médecins du Monde est une association de solidarité internationale fondée en 1980 qui a pour vocation à partir de sa pratique médicale et en tout indépendance, de soigner les populations les plus vulnérables dans des situations de crises et d'exclusions partout dans le Monde et en France.*

Médecins du Monde révèle les risques de crises et de menaces pour la santé et la dignité afin de contribuer à leur prévention. Médecins du Monde dénonce par ses actions de témoignage les atteintes aux droits de l'homme et plus particulièrement les entraves à l'accès aux soins. »

Médecins du Monde, qui œuvre en France depuis 1986, compte aujourd'hui 20 centres d'accueil, de soins et d'orientation en activité. Cette action auprès des populations vulnérables s'est également déclinée en actions mobiles de proximité. Ainsi, en 2013, la Mission France compte 98 programmes menés dans 30 villes, tant en métropole qu'en outre-mer (Mayotte, Guyane). En Guyane, Médecins du Monde est présent par son centre d'accueil, de soins et d'orientation et ses actions mobiles de proximité.

L'arrêté attaqué renouvelant le poste fixe de gendarmerie installé à proximité du pont de Régina ayant une incidence indéniable sur l'accès aux soins et plus largement les droits fondamentaux des populations vulnérables en Guyane, et au regard de l'objet social de l'association, Médecins du Monde a manifestement intérêt à agir dans le cadre de cette présente requête.

Le président de l'association a décidé d'ester en justice, conformément à l'article 10 des statuts de l'association (pièces n°9 et 9A).

C) Sur l'intérêt à agir des associations nationales

Par un mémoire en défense du 7 août 2014, le préfet de Guyane a notamment contesté l'intérêt à agir des requérantes.

D'après le préfet, tant l'objet social des requérantes que le champ géographique de leur action les privent d'un intérêt à agir en annulation des arrêtés litigieux.

Ses arguments ont été suivis par le tribunal administratif de CAYENNE qui a rejeté les demandes des huit requérantes pour le même motif :

« la spécificité de cet objet social, [...] et son champ d'action national ne lui permettent pas de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des arrêtés querellés réglementant la circulation, à des fins d'ordre public, dans le département de la Guyane ».

Dans un premier temps, s'il est juste d'affirmer que la jurisprudence administrative tend à nier l'intérêt à agir des associations ayant un champ d'action national dès lors qu'elles contestent une décision ayant des effets exclusivement locaux, l'interprétation extensive que fait le préfet de cette jurisprudence est contestable

Dans un second temps, il est indéniable que le rôle des associations dans une société démocratique, tel qu'il est interprété par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, justifie

que soit reconnu l'intérêt à agir des requérantes contre l'arrêté litigieux, sauf à constituer une entrave disproportionnée à l'usage de la voie juridictionnelle par les requérantes pour la poursuite de leurs missions statutaires.

1) Sur l'interprétation extensive de la jurisprudence ayant trait à l'intérêt à agir des associations

La voie du recours en excès de pouvoir exercé au nom d'un intérêt collectif a été admise dès 1906, consacrant la recevabilité de « l'action corporative » des associations et syndicats (*CE, 28 déc. 1906, synd. des patrons-coiffeurs de Limoges*). Cette action a notamment pour but de défendre les intérêts moraux en rapport avec l'objet du groupement.

Comme le note le professeur René Chapus, le Conseil d'Etat a ainsi « *ouvert le recours pour excès de pouvoir à des organismes qui peuvent être des gardiens de la légalité plus vigilants, plus résolus et mieux armés que de simples particuliers* » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 9^{ème} éd. p. 424).

Le préfet fait valoir que la jurisprudence constante des juridictions administratives ne permet de reconnaître l'intérêt à agir des associations que si, en plus de leur objet social, leur champ d'action est conforme aux effets géographiques de la réglementation attaquée par la voie du recours en excès de pouvoir.

Le tribunal de CAYENNE en a fait la même interprétation, bien qu'elle soit extensive et infondée.

➤ Sur le caractère inopérant de l'analogie entre des situations communales et la situation des barrages en Guyane

La décision du Conseil d'Etat citée par le préfet dans ses écritures (*CE, 23 fév. 2004, n° 250482*) ne reconnaît effectivement pas l'intérêt à agir d'une association dont le champ d'action est considéré comme national alors que la délibération de la communauté de communes attaquée a des effets exclusivement locaux, en autorisant son président à passer un marché de maîtrise d'œuvre en vue de la réalisation d'un parc de loisirs.

De même, le préfet cite un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai qui a dénié l'intérêt à agir de la Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du Citoyen, requérante à la présente, à l'encontre d'un arrêté municipal interdisant les fouilles de poubelles, de conteneurs ou de tout autre lieu de regroupement de déchet sur le territoire de la commune (*CAA Douai, 27 nov. 2013, n° 12DA00884*).

Etablir une analogie entre ces jugements et le présent litige est infondé. En effet, sont en jeu dans le cadre du recours en annulation des arrêtés litigieux des mesures tendant à restreindre certaines libertés publiques et droits fondamentaux, tels que la liberté d'aller et venir, le droit à la santé et de manière générale les stipulations de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CESDH). Les fouilles de poubelles ou la passation d'un marché de travaux publics, pour reprendre les cas cités par le préfet, n'ont jamais été considérée comme des droits de l'Homme, contrairement à la liberté d'aller et venir qui est l'enjeu du présent recours.

Quant aux effets prétendument exclusivement locaux de l'arrêté litigieux, s'il n'est pas contestable que les barrages mis en place ne le sont qu'au sein de la région de la Guyane, cela ne signifie pas automatiquement que les effets de cet arrêté soient exclusivement locaux, dans le sens où le Conseil d'Etat entend cette notion.

En l'occurrence, il ne s'agit pas pour des requérantes ayant un champ d'action national de contester la légalité d'une décision communale ayant des effets extrêmement restreints et délimités à un territoire communal, mais de faire respecter les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements dans les régions d'outre-mer.

Ainsi, un arrêté de police administrative ayant vocation à s'appliquer de façon générale et absolue d'un bout à l'autre du territoire d'une région française ne saurait être considéré comme ayant des effets exclusivement locaux (pour rappel, le territoire Guyanais équivaut à plus de 15% de la surface de la France métropolitaine).

➤ **La réalité d'un champ d'action local des associations requérante et la reconnaissance répétée de leur intérêt à agir**

Les associations requérantes, si elles ont bien un champ d'action national, disposent d'un évident intérêt à agir contre l'arrêté litigieux, celui-ci ayant des effets d'une telle ampleur que ne pas le leur reconnaître reviendrait à priver de sens et d'effet la recevabilité des recours exercés au nom d'un intérêt collectif.

Il convient de rappeler que les associations requérantes, si tant est que leur champ d'action soit considéré comme national, interviennent localement en Guyane et peuvent démontrer leur ancrage local :

- AIDES :
 - conventions d'attribution de subventions par le conseil général de Guyane pour 2012, 2013 et 2014 (pièce n°12)
 - convention d'attribution de subventions par l'Agence Régionale de Santé Guyane pour 2012, 2013 et 2014 (pièce n°13)
 - l'association siège au sein de la Conférence régionale de santé et de l'autonomie (CRSA) Guyane 2013
 - l'association siège au sein du comité de Coordination Régional de lutte contre l'infection due au VIH de Guyane (pièce n°14 : arrêté n° 170/ARS/2012 du 07.02.2012)
- COMEDE : présence régulière du COMEDE en Guyane depuis 2007 à travers un travail de formation action des acteurs associatifs et d'institutions publiques (CGSS, l'ARS...), qui l'ont sollicité
- FASTI : cette fédération compte parmi ses affiliés l'Association de Solidarité avec Tous les Immigré-e-s et les Peuples Autochtones (ASTIPA), qui est implantée en Guyane dans l'objectif de défendre ses intérêts locaux.
- Collectif Haïti de France : le CHF conduit régulièrement des missions en Guyane pour échanger sur la situation des Haïtiens dans ces départements et appuie les associations de la diaspora haïtienne qui le souhaite, dans le renforcement de leur structuration.

- Médecin du Monde : l'association dispose d'un centre d'accueil, de soins et d'orientation au 32, rue Vermont Polycarpe à Cayenne. Comme l'indique son site internet (<http://www.medecinsdumonde.org/En-France/Cayenne>) : « *La Mission France Guyane participe à la réduction des inégalités d'accès aux droits de santé (soins, prévention, traitements, couverture maladie...) et contribue ainsi à l'amélioration de l'état de santé des populations les plus vulnérables de l'île de Cayenne. A travers ses actions médico-sociales, la Mission témoigne aussi des dysfonctionnements du système de santé de droit commun en Guyane auxquels se heurtent les usagers en situation de précarité. Elle vise à sensibiliser l'ensemble des acteurs de santé à la nécessité de l'adaptation des lois et/ou des dispositifs et pratiques* »

Par ailleurs, MDM a obtenu une habilitation qui lui permet de pratiquer des tests de dépistage rapide du VIH (pièce 15).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a régulièrement reconnu l'intérêt à agir des associations requérantes dans des espèces locales :

- COMEDE : CE, 14 déc. 2005, n° 260909 ; CE, 23 déc. 2010, n° 335738
- FASTI : CE, 13 fév. 2013, n° 361401 / 361403
- GISTI : CE, 5e et 6e sous-sections réunies, 15 juillet 2004, n° 230256 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que l'objet de l'association groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) est notamment de combattre toutes les formes de discrimination dont les immigrés peuvent être victimes ; qu'en jugeant que cette association avait intérêt pour agir contre l'arrêté du maire de Saint-Martin en date du 9 septembre 1995 qui interdit la construction ou la reconstruction d'habitations occupées essentiellement par des ressortissants étrangers, la cour n'a pas commis d'erreur de qualification juridique des faits ».
- CIMADE : CE, ref, 24 juillet 2014 n° 381551 : cette ordonnance n'a pas contredit l'intérêt à agir de plusieurs associations requérantes (dont plusieurs sont également requérantes dans ce contentieux), alors même que les dispositions attaquées concernaient exclusivement Mayotte.

Ainsi, le champ d'action des requérantes ne peut être considéré comme exclusivement national et leur donne bien intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté litigieux.

2) Sur le rôle des associations dans une société démocratique et la nécessité de ne pas entraver la poursuite de leurs missions statutaires

En tout état de cause, le fait de n'ouvrir le droit au recours qu'en fonction du champ d'action d'une association est manifestement contraire au droit de la CESDH et à la notion d'association telle qu'interprété par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

➤ Le rôle des associations dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

Dans la présente instance, l'Etat tente de priver d'un accès au juge des associations nationales qui se plaignent d'une entrave à la liberté de circulation en Guyane.

En discutant pied à pied leur intérêt à agir, l'Etat tend à restreindre l'exercice des droits des associations, ce qui est légitime seulement si cela répond à une nécessité dans une société démocratique. Or, cela n'est pas le cas en l'espèce.

Préliminairement, il convient de rappeler en quels termes les associations et organisations non gouvernementales sont considérées par la Cour. Ainsi, en 2004, la CEDH reconnaît aux organisations non gouvernementales un « rôle de chien de garde » (CEDH, 27 mai 2004, n°57829/00).

En 2007, la CEDH rappelle son attachement à l'activité des associations en reprochant au Conseil d'Etat, qui avait condamné une association aux dispositions de l'article L. 761-1 CJA, d'avoir « *pris une mesure susceptible de décourager l'association requérante d'user à l'avenir de la voie juridictionnelle pour poursuivre sa mission statutaire ; or [...] la défense devant les juridictions internes de causes telles que la protection de l'environnement fait partie du rôle important que jouent les organisations non gouvernementales dans une société démocratique* » (CEDH, 12 sept. 2007, n°75218/01).

Ainsi, le rôle de « *chien de garde* » des associations est considéré comme « *important [...] dans une société démocratique* ».

Très récemment, le 2 octobre 2014, la Cour Européenne consacrait de nouveau le droit des associations en condamnant la France, à l'unanimité, sur la base de l'article 11 CEDH dans un arrêt ADEFDROMIL C/ France (n°32191/09).

Même si le cas d'espèce portait sur la possibilité de créer des syndicats au sein de l'armée, la Cour affirme sa position sur la question du droit syndical et des associations et condamne la France qui interdisait purement et simplement aux militaires d'adhérer à des syndicats.

Se faisant, elle réaffirme très clairement que les associations ont un véritable rôle à jouer dans la vie démocratiques et à n'en point douter, la Cour, dans la droite ligne de sa jurisprudence actuelle sur la question, consacrerait le droit aux associations nationales de pouvoir ester en justice contre des décisions locales.

Enfin, l'article 11 de la CESDH énonce dans des termes dépourvus de toute ambiguïté l'importance de la libre association : « *Toute personne a droit [...] à la liberté d'association* ». L'alinéa 2 stipule quant à lui que « *l'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

Nier l'intérêt à agir des associations en fonction de leur champ d'action géographique constitue une restriction à l'exercice du droit d'association en les privant de la possibilité d'exercer des recours en vue de la défense de l'intérêt collectif.

Une telle restriction ne peut être sérieusement considérée comme nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, ni aux autres justifications aux restrictions énoncées par l'article 11 CESDH, d'autant plus au vu de la position de la Cour sur l'argument tiré de l'engorgement des tribunaux et de la bonne administration de la justice.

Par analogie, il est possible d'en déduire que la Cour consacrerait également le droit pour les associations nationales de contester des décisions locales, à condition que ces décisions rentrent dans leur champ d'action et que les recours ne soient pas abusifs, contraires à la sécurité nationale, à la sûreté publique ... Ce n'est pas le cas en l'espèce.

Les présents recours visant à contester les arrêtés instaurant des points de contrôles fixes et prétendument temporaires (depuis plus de 7 ans ...) ont pour objet la défense de droits et de libertés fondamentales telles que la liberté d'aller et venir, l'accès aux soins, à l'éducation, et ce dans un département qui est aussi une région, d'une taille équivalente à celle du Portugal, et concernant l'unique route de la région. La décision du préfet est donc très loin d'une décision à portée purement locale ...

En ce sens, ils ne peuvent être considérés comme abusifs ou dilatoires et encore moins contraire à la sécurité nationale.

Par corollaire, interdire à ces associations le droit de les contester ne constitue en rien une restriction nécessaire à la sûreté nationale ou à la protection de l'ordre public.

En conclusions, limiter le droit d'action des associations devant les juridictions administratives en fonction du champ géographique de leur action apparaît clairement en désaccord avec la place donnée à ces organisations par la CEDH et viole les dispositions de l'article 11 alinéa 2.

➤ **La nécessaire proportionnalité d'une ingérence étatique dans l'effectivité du droit au recours**

L'ingérence dans l'exercice du droit de recours par l'instauration de règles procédurales contraignantes ne sera considérée comme compatible avec les dispositions de la CESDH que si elle est inspirée par un but légitime et apparaît nécessaire dans une société démocratique, et si elle est proportionnée au but poursuivi.

Le but légitime de la restriction de l'intérêt à agir des associations repose, en France, sur la nécessité d'éviter un engorgement des juridictions. Cette préoccupation, constante dans les rapports d'activité du Conseil d'Etat, est une justification insuffisante pour la CEDH, qui estime que « *l'article 13 [droit à un recours effectif] astreint les Etats contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition* » (CEDH, 13 déc. 2012, *De Souza Ribeiro c. France*).

L'article 13 a justement pour objet de maintenir le caractère subsidiaire du système de la CESDH. La restriction des recours au nom de l'engorgement des juridictions ne peut donc être considérée comme un but légitime et nécessaire dans une société démocratique.

Si tant est que le but précité soit considéré comme légitime et nécessaire, les restrictions apportées à l'intérêt à agir en fonction du champ d'action de l'association ne peuvent être considérées comme proportionnées à ce but.

La proportionnalité, au sens où la CEDH l'entend, suppose une « adéquation des moyens utilisés par rapport au but légitime poursuivi » (Jean-François RENUCCI, *Introduction*

générale à la CEDH, 2005, éditions du Conseil de l'Europe). Ainsi, l'Etat doit rechercher le moyen le moins restrictif et l'ingérence la moins importante dans les libertés prévues par le traité pour atteindre le but recherché.

Cela a pour conséquence qu'une restriction au droit à un recours effectif (article 13 CESDH) ainsi qu'à la liberté d'association (article 11 CESDH) ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour atteindre le but légitime de l'accès aux prétoires.

Interdire aux associations nationales, puissantes et structurées, disposant de services juridiques compétents et d'une autonomie financière, de contester un texte portant atteinte à la liberté de circulation, reviendrait à faire peser sur les associations locales le poids de cette contestation, face à l'Etat.

Cela nécessiterait de la part de ces associations locales disposant de peu de bénévoles, de compétences juridiques limitées et de moyens financiers et humains restreints, de prendre le risque de perdre des subventions et de s'engager dans des procédures non maîtrisées.

La situation du tissu associatif en Guyane le démontre amplement qui est constitué dans sa grande majorité par les associations auxquelles l'Etat délègue une partie de ses activités de service public contre versement de subventions. Seules des associations nationales, soucieuses de libertés publiques, sont en mesure, en Guyane, de contester un arrêté pris par le représentant de l'Etat dans le département.

Les règles de l'intérêt à agir telles qu'elles sont fixées par le Conseil d'Etat reviennent à rendre impossible tout recours contre l'arrêté litigieux.

Ces restrictions ne sont pas non plus proportionnelles car elles inversent la logique de la restriction de l'intérêt à agir : si une association communale n'a effectivement aucun intérêt à agir contre la délibération d'une commune située à des dizaines ou des centaines de kilomètres, une association nationale a tout intérêt à agir, conformément à son objet social, sur la totalité du territoire, peu importe que les effets de l'acte litigieux ne concernent qu'une partie du territoire, surtout si c'est à l'échelle d'une région et que cela concerne une atteinte à un droit aussi fondamental que la liberté de circulation. C'est la défense de l'intérêt collectif qui doit l'emporter sur des considérations d'administration de la justice.

Le reproche du préfet est d'autant plus injustifié que les associations requérantes disposent pour la plupart d'antennes en Guyane, où elles ont des activités de longue date, ce qui les rend particulièrement sensibles à la situation locale et parfaitement en mesure de comprendre les enjeux exclusivement guyanais et ainsi d'avoir un intérêt effectif à agir. Ce qui devrait compter n'est pas le champ d'action d'une association mais plutôt la pertinence de son recours, mis en perspective avec son objet social.

Le rôle qu'assigne la CEDH aux associations ne peut être rempli que si elles disposent de la possibilité de se substituer à un maillage associatif local insuffisant ou défaillant.

Pour toutes ces raisons, le présent recours devra être jugé recevable.

III) Sur la légalité de l'arrêté litigieux – le recours au fond

A) – Sur la légalité externe de l'arrêté contesté

➤ Sur l'incompétence du signataire de l'acte :

L'arrêté attaqué est irrégulier, le préfet ne pouvant prendre un tel acte sans outrepasser ses pouvoirs.

En effet, les compétences du Préfet sont régies par un décret n° 2007-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. Son article 11 dispose que « *Le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations. Il est responsable, dans les conditions fixées par les lois et règlements relatifs à l'organisation de la défense et de la sécurité nationale, de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale.* » L'arrêté est pris sur le fondement de cet article puisqu'il prévoit expressément « *qu'il est nécessaire pour renforcer la sécurité dans le département de maintenir le point de contrôle* » et « *donc de réglementer la circulation* ». Les motifs invoqués pour justifier de ce nécessaire renforcement de la sécurité sont « *l'orpaillage clandestin et l'immigration clandestine* ».

Les pouvoirs du Préfet en sa qualité de Préfet de zone et de sécurité en matière de sécurité nationale sont quant à eux définis dans la partie réglementaire du code de la défense. L'article R. 1311-1 dudit code dispose que : « *Sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, et dans le respect des compétences des préfets de département, le préfet de zone de défense et de sécurité est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la zone de défense et de sécurité.* » « *À ce titre : a) Il prépare l'ensemble des mesures de prévention, de protection et de secours qu'exige la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement dans le cadre de la zone de défense et de sécurité.* »

Or, si l'orpaillage clandestin est un délit réprimé aux articles L. 512-1 et L. 512-2 du nouveau code minier, il n'en est pas de même de l'immigration clandestine.

En effet, prenant en compte des décisions de la Cour de Justice européenne (CJUE, 6 décembre 2011, *Achughbajian*, C-329/11) et de la Cour de cassation (C. cass, civ. 1re, 5 juillet 2012, CI00965 et CI00959), la loi du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour a abrogé le délit de séjour irrégulier.

Dès lors la présence d'un ressortissant étranger en situation irrégulière sur le territoire français ne peut pas être considérée comme une atteinte à la sécurité. En prévoyant la mise en place d'un contrôle systématique pouvant aboutir à une procédure administrative à l'encontre d'un étranger au motif de sa situation irrégulière, Monsieur le Préfet outrepassa ses pouvoirs prévus par décret du 29 avril 2004.

B) Sur la légalité interne de l'arrêté contesté

1) Atteinte à la liberté d'aller et venir

À titre liminaire, il convient de rappeler que la liberté d'aller et venir est issue de droits fondamentaux établis par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (art. 2 et 4) et que le Conseil constitutionnel lui a reconnu une valeur constitutionnelle (CC, 12 juillet 1979, DC n°79-107, *Ponts à péage*). Elle est en outre protégée par l'article 2 du protocole 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH).

Intégrée dans les droits fondamentaux protégés par le bloc de constitutionnalité, elle ne peut à ce titre faire l'objet d'aucune restriction si ce n'est celle qui constitue des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la prévention des infractions pénales, à la protection des droits et libertés d'autrui ou encore au maintien de l'ordre public.

Aux termes de ses articles 1 et 4, l'arrêté préfectoral litigieux a pour objet de réitérer l'installation d'un poste fixe de contrôles permanents sur la route nationale n° 2, à proximité du pont Régina sur l'Approuague, aux fins de renforcer la sécurité dans le département de la Guyane, en luttant particulièrement contre l'orpaillage clandestin ou encore l'immigration clandestine.

Il sera démontré que les limitations apportées à la liberté d'aller et venir par la mesure de police administrative établissant des barrages permanents à Régina sont entachées d'illégalité en ce qu'elles ne sont pas nécessaires et proportionnées aux risques de troubles de l'ordre public allégués.

► Sur l'absence de nécessité de l'établissement d'un poste fixe et permanent de la gendarmerie en vue des contrôles de police administrative

La liberté individuelle et celle d'aller et venir doivent être conciliées avec « *ce qui est nécessaire pour la sauvegarde des fins d'intérêt général ayant valeur constitutionnelle* » comme le maintien de l'ordre public (CC, 19 et 20 janvier 1981 sur la loi sécurité et liberté, DC n° 80-127).

Ainsi, quand bien même l'arrêté contesté aurait été pris en vue du maintien de l'ordre public, son édicton doit, au regard des circonstances précises de l'espèce, être jugée nécessaire à son maintien (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*). En effet, les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties doivent être justifiées par une menace réelle pour l'ordre public, cette menace devant reposer sur des circonstances particulières caractérisant le risque de trouble à l'ordre public dans chaque espèce (CC, 5 août 1993, DC n° 93-323).

En matière de lutte contre l'immigration clandestine, l'article 78-2, alinéa 5 du code de procédure pénale et l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile autorisent déjà des contrôles mobiles et d'une durée inférieure à six heures de la situation administratives des personnes étrangères (voir ci-dessous, « *Sur l'absence de justification du caractère dérogatoire de l'arrêté* », . Et, s'agissant de la répression de l'orpaillage clandestin, ciblé particulièrement par l'arrêté contesté, l'organisation d'opérations dites « coup de poing », en application de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, peut être mise en œuvre sur réquisition du Procureur de la République, comme cela a pu être engagé dans le cadre du système Harpie.

Dès lors, eu égard à la législation en vigueur relative aux contrôles de police administrative, aucune justification circonstanciée n'est apportée quant à la nécessité de restreindre encore la liberté d'aller et venir de la population guyanaise aux fins de maintien de l'ordre public. Conformément au droit commun, des contrôles mobiles ponctuels peuvent être effectués en vue d'assurer la sécurité publique.

En tout état de cause, à supposer que la réalité des troubles allégués soit établie, le préfet aurait dû justifier, avant de prendre une mesure contraignante, avoir mis par le passé d'autres moyens qui se seraient révélés infructueux, ce qui ne relève pas du cas d'espèce.

L'arrêté contesté sera en conséquence annulé en ce que la condition de nécessité qui subordonne la légalité de toute mesure de police administrative fait manifestement défaut.

► **Sur l'absence de proportionnalité entre les risques invoqués et l'atteinte à la liberté d'aller et venir**

En l'espèce, aux fins de maintien de l'ordre public, le préfet met en place de manière pérenne, par la prorogation ininterrompue depuis 2007 de l'arrêté contesté, initialement prévu pour une durée de six mois, un poste fixe de la gendarmerie dont la finalité est l'organisation de contrôles d'identité et de titres administratifs généralisés et systématiques de l'ensemble de la population guyanaise, et ce 24 heures sur 24.

Il conviendra dès lors de soulever l'absence de la proportionnalité entre la restriction de la liberté d'aller et venir, et plus largement de la liberté individuelle, et le risque contre lequel cette restriction entend lutter.

Le Conseil constitutionnel a jugé dans un considérant de principe que « *les atteintes portées à l'exercice de ces libertés [la liberté d'aller et venir, le respect de la vie privée et familiale et la liberté individuelle] doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi* » (CC, 21 février 2008, DC n° 2008-562).

Si par extraordinaire, des circonstances particulières étaient admises, il convient de rappeler que la nécessité de la mesure de police, telle que mise en œuvre par l'arrêté contesté, doit être impérativement ajustée dans le temps et l'espace. En l'espèce, depuis maintenant plus de six ans, un barrage routier est installé de façon permanente sur deux axes des voies nationales de la Guyane dénuant ainsi le caractère exceptionnel des circonstances, celles-ci ne pouvant plus être retenues.

De surcroît, il convient de soulever que « *la prévention d'atteinte à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens, est nécessaire à la sauvegarde des principes et de droits ayant valeur constitutionnelle ; que toutefois la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle* » (CC, 5 août 1993, DC n° 93-323).

Par ailleurs, il est de notoriété publique que certains ressortissants français, pour la plupart originaires de sites isolés en Guyane, notamment issus des populations autochtones, sont dépourvus d'état civil et a fortiori de documents d'identité. À cet égard, le rapport d'information de Messieurs Christian Cointat et Bernard Frimat, établi au nom de la Commission des lois n° 410 (2010-2011) fait état « *d'un phénomène de portée limitée mais préoccupant, qui n'est pas lié à l'immigration clandestine mais à la géographie de la Guyane.*

Des personnes pourtant nées en Guyane et d'origine française, ne disposent pas d'un état civil, faute de déclaration de naissance dans le délai légal ». Ainsi pour ces derniers, à l'instar des étrangers en situation irrégulière, l'atteinte à la liberté d'aller et venir est telle, le barrage routier étant de fait infranchissable, qu'elle entraîne par effet ricochet la violation de plusieurs droits, plus particulièrement et nous le développerons par la suite, au droit à la santé, au droit d'accès au tribunal, au droit à un recours effectif ou encore du principe de l'égalité d'accès au service public.

Ainsi, l'arrêté contesté sera en conséquence encore annulé en ce qu'il ne respecte pas les exigences de proportionnalité, qui conditionnent la légalité des mesures de police administrative, eu égard notamment à ce que l'ordre public pouvait être maintenu par des mesures moins rigoureuses ou moins contraignantes et d'une moindre portée et *a fortiori* moins attentatoire à la liberté d'aller et venir, sans aucune circonstance exceptionnelle légitimant la dérogation au droit positif.

► Sur l'absence de justification du caractère dérogatoire de l'arrêté

Selon la Constitution française (art. 73), « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit* », mais ils « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

Ainsi, le code de procédure pénale (CPP, art. 78-2), prévoit que tout contrôle d'identité doit être précédé par une réquisition écrite du procureur. Mais cette exigence rencontre des exceptions notamment en Guyane.

CPP, article 78-2, alinéa 5 : « *Dans une zone comprise entre les frontières terrestres ou le littoral du département de la Guyane et une ligne tracée à vingt kilomètres en-deçà, et sur une ligne tracée à cinq kilomètres de part et d'autre, ainsi que sur la route nationale 2 sur le territoire de la commune de Régina, l'identité de toute personne peut être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa [Les officiers de police judiciaires et, sur ordre et sous la responsabilité de ceux-ci ; les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité (...)], en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi* ».

Concrètement, des contrôles de police se situent :

- l'un à 110 km de Saint-Laurent-du-Maroni, ville frontière avec le Surinam, à l'ouest, au niveau du Fleuve Iracoubo,

- l'autre, entre Cayenne et Saint-Georges-de-l'Oyapock, ville frontalière avec le Brésil.

L'arrêté contesté proroge l'installation du second de ces postes pendant six mois.

Ces contrôles d'identité suivis, lorsqu'il s'avère que la personne est étrangère, d'une vérification de sa situation administrative, ne sont donc pas contraires à cette disposition du code de procédure pénale.

Mais la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier leur impose des conditions. Elle modifie en effet l'article L. 611-1, II du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en ajoutant notamment la partie II suivante :

« *Les contrôles des obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents mentionnés au premier alinéa du présent I [les pièces et documents sous couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France] ne peuvent être pratiqués*

que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peuvent pas constituer un contrôle systématique des personnes présentes et circulant dans ce lieu ».

L'arrêté contesté qui prévoit un poste fixe et permanent est contraire à cette disposition légale.

L'article 4 de l'arrêté reconnaît d'ailleurs « *le caractère exceptionnel et dérogatoire au droit commun de ces contrôles permanents à l'intérieur du territoire, doit être principalement ciblé sur la répression d'orpaillage clandestin et l'immigration clandestine* ».

Depuis plus de sept années, ce caractère « exceptionnel et dérogatoire » des contrôles permanents est prorogé tous les six mois sur le pont d'Iracoubo et sur la route nationale n°2, à proximité de Régina (voir une liste de ces arrêtés préfectoraux, pièce jointe n°10).

Or, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a considéré que ni le contexte géographique, ni la pression migratoire de la Guyane ne pouvait suffire à justifier des infractions à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH, grande chambre, 13 décembre 2012, *de Souza Ribeiro c./ France*, req. n° 22689/07). Il s'agissait en l'occurrence d'une violation du droit à un recours effectif combiné avec le droit à la vie privée et familiale garantis par les articles 13 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) :

« 97. Quant à la situation géographique de la Guyane, et à la forte pression migratoire subie par ce département-région d'outre-mer, le Gouvernement soutient que ces éléments justifieraient le régime d'exception prévu par la législation ainsi que son fonctionnement. Au vu du cas d'espèce, la Cour ne saurait souscrire à cette analyse.

Certes, elle est consciente de la nécessité pour les États de lutter contre l'immigration clandestine et de disposer des moyens nécessaires pour faire face à de tels phénomènes, tout en organisant les voies de recours internes de façon à tenir compte des contraintes et situations nationales.

Toutefois, si les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur impose l'article 13 de la Convention, celle-ci ne saurait permettre (...) de dénier au requérant la possibilité de disposer en pratique des garanties procédurales minimales adéquates visant à le protéger contre une décision d'éloignement arbitraire ».

L'arrêté attaqué, s'il n'interdit pas directement un recours effectif garanti par l'article 13 de la CESDH, est néanmoins porteur, comme on le verra ci-dessous, d'une atteinte indirecte à plusieurs droits fondamentaux dont celui-ci puisqu'il compromet les possibilités de déplacement des personnes entre l'Ouest de la Guyane et Cayenne donc leur accès à ces droits.

2) Sur la violation du principe d'égalité devant la loi

L'arrêté querellé ne manquera pas d'être annulé pour violation du principe d'égalité devant la loi issu de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Consacré par la jurisprudence comme un principe général du droit, s'imposant de ce fait à l'administration hors de toutes dispositions textuelles, le principe d'égalité se traduit par le droit des usagers à un traitement et à un accès égaux au service public (CE, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*).

Tout ressortissant étranger a le droit de voir sa demande enregistrée et que celle-ci fasse l'objet d'un examen individuel (CE, 13 janvier 1975, *Da Silva et CFDT*, Rec.16 ; CE, 24 février 1984, *Ministre de l'Intérieur c./ Bouriah*, Rec. 88).

Or, en l'espèce, le poste fixe de gendarmerie est de fait infranchissable pour les étrangers en situation irrégulière, qui risqueraient une reconduite à la frontière immédiate, le recours contre une décision d'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière n'étant pas suspensif. L'arrêté contesté empêche donc les personnes dénuées de titres de séjour et résidant à l'ouest de Cayenne de se rendre à la préfecture afin de déposer leur demande d'asile ou de titre de séjour.

Certes l'arrêté de la préfecture de la Guyane n° 2477/1D/3B du 24 octobre 2006 autorise le dépôt d'une demande de carte de séjour par voie postale. Mais il exclut de son champ d'application certaines catégories de cartes de séjour ainsi que les démarches qui suivent le dépôt de la demande et qui requièrent la présence physique des intéressés.

Par ailleurs, comme on l'a vu ci-dessus, de nombreux ressortissants français, notamment issus des populations établies le long des fleuves frontaliers, ne possèdent pas de document d'identité. Ils s'exposent, lors du contrôle, à une reconduite à la frontière, et ce en contradiction avec l'article 3 du protocole 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales stipulant « *Nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'État dont il est le ressortissant* ».

Or, pour obtenir une première carte d'identité, il est nécessaire d'apporter la preuve de la possession de la nationalité française. L'acte d'état civil produit ne permet pas, bien souvent, en raison du caractère défaillant et non exhaustif de l'état civil guyanais - notamment dans le cas des individus nés en France dont l'un au moins des parents y est aussi né mais dont la naissance n'a pas été déclarée - d'établir la nationalité française du demandeur.

La production d'un certificat de nationalité est toujours exigée. Les demandes de ce certificat peuvent être envoyées par courrier au tribunal d'instance de Cayenne mais son retrait doit s'effectuer personnellement ; ni un envoi postal, ni une procuration à une autre personne n'est possible.

Le barrage institué sur la route nationale n° 2 à proximité de Régina empêche donc des étrangers de se rendre à la préfecture pour faire valoir leurs droits à un titre de séjour et des ressortissants français dénués de pièces d'identité de se rendre au tribunal d'instance pour obtenir le certificat de nationalité qui leur permettrait de faire valoir leur citoyenneté française.

Aussi, en instaurant une barrière infranchissable par certaines catégories de la population guyanaise, dans l'impossibilité de se rendre à Cayenne où se trouve la majorité des services publics, l'arrêté dont la légalité est contestée viole le principe d'égalité devant la loi. L'arrêté contesté ne manquera pas d'être annulé sur cet autre fondement.

3) Sur le constat de violation des articles 13 et 8 combinés de la CESDH

Si, à l'occasion du contrôle opéré lors de l'arrêt obligatoire au poste fixe de Regina, les individus ne sont pas en mesure de justifier de la régularité de leur séjour en France ou de la possession de la nationalité française, une mesure d'éloignement sera prononcée à leur rencontre et ils seront placés en centre de rétention administrative ou reconduits à la frontière dans la foulée.

Or, si le destinataire d'une décision d'éloignement et de placement en rétention administrative peut contester la légalité de ces mesures devant le tribunal administratif, ce recours n'est pas suspensif en Guyane en vertu des dispositions de l'article L. 514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ainsi, même lorsqu'il s'agit de référés, l'audience du juge survient bien souvent après l'exécution de l'éloignement et conduit alors à un « non lieu à statuer ».

La Guyane connaît des éloignements massifs et expéditifs. Depuis le centre de rétention guyanais, d'une capacité de trente-huit places, trois mille six cent vingt-trois personnes ont été placées et trois mille vingt-six reconduites en 2012, pour une durée moyenne de maintien en rétention de 1,7 jour. Parmi elles, seules cent personnes environ (2,8 %) ont été présentées au juge des libertés et de la détention.

Ainsi, la très grande majorité des reconduites s'effectue sans contrôle du juge et les mesures d'éloignement sont notifiées et exécutées sans qu'aucune garantie sérieuse de contrôle de leur légalité n'ait été mise en place.

La Cimade, qui intervient au centre de rétention administrative de Cayenne, a constaté à de multiples reprises des atteintes à la vie privée et familiale des retenus, causées par le caractère expéditif de leur reconduite : enfants isolés et confiés à la hâte à un voisin ou une connaissance du parent éloigné, annulation de projets de mariage, scolarité interrompue pour les jeunes majeurs, rupture brutale de la vie commune, séparation douloureuse des enfants, etc. Quelle que soit la durée de la séparation consécutive à l'éloignement, ces atteintes impliquent en elles-mêmes des conséquences dramatiques sur la vie des personnes étrangères et de leur famille.

Si la Cour européenne des droits de l'Homme a constamment affirmé que les États ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités, de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux sur leur sol, leurs décisions en la matière, dans la mesure où elles porteraient atteinte à un droit protégé par le paragraphe 1 de l'article 8, doivent avoir une base légale, poursuivre un but légitime et se révéler nécessaires dans une société démocratique (voir CEDH, grande chambre, 18 octobre 2006, *Üner c./ Pays-Bas*, req. n° 46410/99, § 54).

Elle a en outre considéré que ni le contexte géographique ni la pression migratoire de la Guyane ne pouvait suffire à justifier contre une mesure d'éloignement tel que prévu en Guyane de manière dérogatoire au droit applicable en métropole, dérogation constituant une atteinte au droit à un recours effectif permettant de faire valoir le droit au respect de la vie privée et familiale (CEDH, grande chambre, 13 décembre 2012, *de Souza Ribeiro c./ France*, req. n° 22689/07, citée dans la section 1 ci-dessus).

De ce fait, l'arrêté contesté, en ce qu'il permet des contrôles systématiques dont la légalité ne sera pas contrôlée par un juge, alors même que la reconduite à la frontière risque de porter atteinte au droit de l'étranger au respect de sa vie privée et familiale, contrevient manifestement à l'article 13 de la CESDH qui garantit le droit à un recours effectif combiné à l'article 8 de la Convention, et devra, de cet autre fait, être annulé.

4) Sur le constat de violation des articles 5 et 13 combinés de la CESDH

En vertu du paragraphe 4 de l'article 5 de la Convention : « *Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale* ».

Le placement en rétention administrative constitue une privation de liberté, au sens de l'article 5 de la Convention. Les garanties prévues par cet article sont donc applicables (CE, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 4 mars 2013, n° 359428, publié au recueil Lebon).

La régularité de la procédure, notamment du contrôle de police administrative ayant donné lieu à l'interpellation et, par voie de conséquence, à l'édiction de la mesure d'éloignement, est contrôlée par le juge de la liberté et de la détention qui intervient cinq jours après le placement en rétention de la personne.

Or, le contrôle de légalité de l'interpellation au barrage routier, dont résulte le placement en rétention, n'est que trop rarement assuré par le juge de la liberté et de la rétention, en raison des éloignements expéditifs, rendus possible par l'absence de caractère suspensif du recours contre la mesure d'éloignement.

Si, dans l'arrêt du Conseil d'État précité, la Haute juridiction considère « *que les stipulations de l'article 5, paragraphe 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantissent le droit d'une personne privée de liberté de former un recours devant un tribunal qui statue rapidement sur la légalité de la détention, n'ont ni pour objet ni pour effet de conduire à reconnaître un caractère suspensif aux recours susceptibles d'être exercés contre les mesures de placement en rétention administrative prises pour assurer l'exécution des décisions, distinctes, qui ont ordonné l'éloignement des étrangers placés en rétention* », il n'en demeure pas moins qu'un recours doit être susceptible d'être exercé.

En l'espèce, le Conseil d'État parvient à un constat de non-violation de l'article 5 paragraphe 4 du fait de la prise en compte de l'existence d'un recours suspensif contre la mesure d'éloignement en elle-même. Or, nous l'avons vu, en Guyane ce recours n'est pas suspensif.

Ainsi, de nombreuses personnes ne bénéficient d'aucun recours effectif pour contester la légalité de leur détention résultant de l'interpellation au barrage, ce qui contrevient manifestement aux stipulations du paragraphe 4 de l'article 5 de la CESDH et de l'article 13 combiné.

L'arrêté contesté, en tant qu'il permet des contrôles systématiques dont la légalité ne sera pas contrôlée par le juge compétent contrevient ainsi aux articles 5 et 13 combinés et devra en ce sens être annulé.

5) Sur la violation du droit à la santé

Fondé sur l'alinéa 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, le droit à la santé, objectif constitutionnel, a été consacré par plusieurs décisions du Conseil constitutionnel (notamment, CC, 23 juillet 1999, n° 99-416). Il comprend l'égalité devant l'accès aux soins.

Le droit à la protection de la santé est également indirectement garanti par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales interdisant la torture et les traitements inhumains ou dégradants et par l'article 8 de ladite convention protégeant le droit à la vie privée et familiale.

Les indicateurs de santé placent la Guyane en dernière place des régions françaises du point de vue sanitaire : un taux de mortalité infantile 3,5 fois supérieur à celui de l'Hexagone, un taux de tuberculose parmi les plus élevés de France après la région Île-de-France, le département français le plus touché par le VIH.

Pourtant, l'offre de soins est insuffisante et soumise à de fortes disparités géographiques, le secteur hospitalier est sous équipé, et les professionnels de santé changent fréquemment. L'offre de soins est donc en totale inadéquation avec les besoins réels de la population.

Le déplacement jusqu'à Cayenne est indispensable dès lors que la consultation d'un médecin spécialiste est nécessaire dans les disciplines suivantes : anesthésie, cardiologie, chirurgie viscérale, dermatologie, diététique, hémodialyse – néphrologie, lutte anti-hansénienne, ORL, odontologie, ophtalmologie, orthopédie, psychiatrie, infectiologie.

Pour exemple à Saint-Georges de l'Oyapock, un dispensaire, un médecin généraliste et un infirmier constituent à eux seuls l'intégralité de l'offre de soins disponible, outre la présence d'un gynécologue et d'un pédiatre une semaine par mois – sous réserve que ces postes soient effectivement pourvus – ainsi que d'une sage-femme au sein du service de protection maternelle et infantile. Les personnes sont donc souvent amenées à se déplacer afin d'avoir accès à des soins disponibles.

En conséquence, les postes fixes systématisant les contrôles d'identité impactent directement l'accès aux soins des étrangers en situation administrative précaire et des peuples autochtones dépourvus de documents prouvant leur identité.

Seul un laissez-passer délivré par la préfecture sur demande d'un médecin agréé par l'agence régionale de santé est à même de permettre l'accès aux soins de ces personnes. Or, depuis la mise en place des postes fixes, les procédures et critères médicaux pour leur franchissement ne sont ni communiqués officiellement aux médecins de ville (et du domaine médico-social), ni aux médecins des centres de santé.

Concrètement, cela se traduit par l'intégration par les professionnels de santé des restrictions et contraintes de la procédure administrative de franchissement, par une autolimitation, voire un renoncement à demander des examens complémentaires pour les seuls patients étrangers en situation administrative précaire et des peuples autochtones dépourvus de documents prouvant leur identité. Plus encore, des retards au diagnostic, des retards de prise en charge, voire une absence de prise en charge, des ruptures de la continuité des soins sont à déplorer pour ces seuls patients. Parallèlement, les personnes directement concernées intègrent ces pratiques qui les conduisent elles-mêmes à renoncer aux soins. L'ensemble de ces situations

incluent des risques dangereux pour la santé, voire des complications sanitaires qui auraient pu être évitées, et, en tout état de cause, une espérance de vie sans incapacité diminuée pour les personnes concernées.

En outre, les modalités de délivrance d'un laissez-passer génèrent pour les médecins une surcharge de travail médical et administratif, pour les médecins de l'agence régionale de santé une surcharge de travail administratif, plus largement une désorganisation des services, des soins, des prises en charge médicales peu adaptées et une usure des professionnels de la santé et du social.

À Saint-Georges de l'Oyapock les médecins du centre de santé sont seuls habilités à faire des demandes de laissez-passer soumis à l'accord de la préfecture, théoriquement après avis médical de l'agence régionale de santé.

Le centre de santé de Saint-Georges anticipe le refus de laissez-passer en refusant de manière discrétionnaire de prendre en charge des personnes sans titre de séjour et en renvoyant ces dernières sur la ville brésilienne d'Oyapoque dont l'insuffisance de l'offre de soins est pourtant avérée et qui n'a pas les moyens de traiter les urgences. La section LDH de Cayenne a ainsi dénoncé le décès d'une enfant de deux ans, brésilienne, résidant à Oyapoque, dans le bus qui la conduisait à Macapa, au Brésil, pendant la nuit du 22 au 23 septembre 2012, alors qu'elle cherchait à avoir accès à des soins appropriés (pièce n° 11).

Pour les habitants du fleuve de l'Oyapock souffrant de lourdes pathologies, une évacuation sanitaire vers l'hôpital de Cayenne est obligatoire. En effet, certains traitements sont en grande partie concentrés sur Cayenne (par exemple, le traitement du VIH). Mais pour les personnes dépourvues de document d'identité ou de titre de séjour, le poste fixe de Régina est dissuasif puisqu'il constitue un obstacle à un accompagnement par leurs proches et à leur retour dans leur lieu d'habitation. Lorsque l'évacuation sanitaire n'est pas réalisée, par manque d'hélicoptère ou par cet effet dissuasif, les cas graves sont envoyés à Macapa (Brésil) à environ 8 à 10 heures de route en saison sèche, trajet parfois impossible en saison pluvieuse. Cette situation est un vrai problème pour toutes les urgences et ne garantit pas une prise en charge rapide et de qualité des patients.

De même, les femmes enceintes sans documents d'identité ou sans titre de séjour résidant à Saint-Georges ne sont pas systématiquement suivies au cours de leur grossesse à Saint-Georges et sont aussi incitées à traverser le fleuve. Pourtant, les dispensaires de soins situés sur le fleuve de l'Oyapock ne disposent pas des moyens matériels suffisants pour faire face à des accouchements difficiles. C'est pourquoi, ces femmes peuvent parfois nécessiter une évacuation sanitaire vers l'hôpital de Cayenne sur les mêmes critères médicaux que pour des femmes françaises ou étrangères pourvues d'un titre de séjour. De plus, ces femmes sont bénéficiaires de droits sociaux permettant de financer ces évacuations sanitaires (au titre de l'aide médicale de droit commun – article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles- ou du Fonds pour les soins urgents et vitaux – article L. 254-1 du même code). Mais le poste fixe de Regina joue là encore son rôle dissuasif, mettant la santé des femmes, de leur enfant à naître puis de leur nouveau-né en danger.

En conséquence, l'arrêté contesté ne manquera pas d'être annulé sur le fondement du droit à la santé des étrangers en situation administrative précaire et des peuples autochtones dépourvus de documents prouvant leur identité.

6) Sur la violation du droit à la formation et à l'éducation

Un « *égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* » est garanti par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 2 du protocole n° 1), garantit les mêmes droits.

Or en Guyane, la plupart des formations professionnelles ou universitaires se déroulent à Cayenne. Le poste fixe de Régina constitue une entrave à la circulation donc au droit à l'éducation de nombreux jeunes majeurs - notamment à des jeunes amérindiens du fleuve de l'Oyapock en situation administrative précaire.

PAR CES MOTIFS

Par ces motifs et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, les associations requérantes concluent qu'il plaise à la Cour :

- D'infirmer le jugement du tribunal administratif de CAYENNE en date du 18 décembre 2014
- D'annuler les arrêtés attaqués
- De fixer à 5.000 € la somme qui leur sera allouée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

SOUS TOUTES RESERVES