

SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: Anna Austin
Tel: 03 88 41 22 29

Date: 09/05/2014

DH-DD(2014)608

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1201 meeting (3-5 June 2014) (DH)

Item reference: Communication from NGOs (GISTI, Ligue des droits de l'homme, La Cimade) (24/04/2014) in the case of De Souza Ribeiro against France (Application No. 22689/07) and reply of the authorities (05/05/2014) (**French only**)

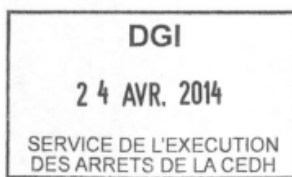
Information made available under Rules 9.2 and 9.3 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements.

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1201 réunion (3-5 juin 2014) (DH)

Référence du point : Communication d'ONG (GISTI, Ligue des droits de l'homme, La Cimade) (24/04/2014) dans l'affaire De Souza Ribeiro contre France (Requête n° 22689/07) et réponse des autorités (05/05/2014)

Informations mises à disposition en vertu des Règles 9.2 et 9.3 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.



Service de l'exécution des arrêts de la CEDH
DGI - Direction Générale des droits de l'Homme et Etat de droit
Conseil de l'Europe
F-67075 STRASBOURG CEDEX
DGI-Execution@coe.int

Paris, le 24 avril 2014

Objet : Addendum à la communication DH-DD(2014)339 adressée par La Cimade, le GISTI et la Ligue des Droits de l'Homme le 6 février 2014 et enregistrée le 17 mars 2014 dans l'affaire *De Souza Ribeiro c/ France* (requête n° 22689/07)

Madame, Monsieur,

Par un courrier transmis en date du 6 février 2014, nos trois associations ont souhaité attirer votre attention sur le défaut d'application par la France de l'arrêt *De Souza Ribeiro c/France* de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Depuis lors, nous avons pris connaissance du bilan d'application de cet arrêt transmis par la France au Comité des ministres du Conseil de l'Europe et enregistré le 20 août 2013 sous la référence DH-DD(2013), sur lequel nous souhaitons apporter quelques commentaires.

Ce bilan se réfère principalement à trois instructions du ministre de l'Intérieur adressées les 5 et 3 avril aux Préfets de Guyane, Guadeloupe et Mayotte. Ces textes ne figurent ni au Bulletin officiel de ce ministère, ni sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/> qui publie toutes les circulaires et instructions ministérielles applicables ; seul le site du Conseil de l'Europe les diffuse.

Nous avons donc noté avec satisfaction que des instructions visant à appliquer les prescriptions de l'arrêt *De Souza Ribeiro* ont bien été transmises par le ministre de l'Intérieur à tous les préfets concernés par la procédure dérogatoire contestée, y compris celui de Mayotte. Mais leur interprétation de cet arrêt est à notre avis excessivement restrictive.

Ainsi, dans le cas où un recours - notamment en référé - a été déposé avant l'exécution de la mesure d'éloignement, les instructions se contentent d'inviter le préfet à « *procéder à un examen vigilant du ou des moyens ou "griefs" invoqués par le requérant [...] avant de mettre en œuvre l'éloignement* ». Elles soumettent donc la suspension de la mesure jusqu'à l'intervention de la justice à une autorisation des préfetures, elles-mêmes à l'origine de la procédure d'éloignement forcé.

Au-delà de son caractère largement insuffisant au regard des exigences qui entourent le recours effectif, cette instruction constitue le seul élément concret du bilan d'application de 34 pages présenté par la France. Les autres éléments de ce texte sont dépourvus d'impact sur les dispositions relatives à l'accès au juge censurées par l'arrêt *De Souza Ribeiro*.

Il s'agit en effet :

- des trois instructions précédentes et d'une circulaire du 11 mars 2013 qui rappellent aux préfets certaines règles imposées dans les procédures d'éloignement, notamment un examen approfondi de la situation personnelle et familiale ou la motivation en droit et en fait sans stéréotype ;

- de nouvelles « *garanties au bénéfice de l'étranger soumis à une vérification de son droit au séjour* » issues de la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et sa circulaire d'application (dispositifs applicables dans les départements de métropole et d'outre-mer sauf, actuellement, à Mayotte).

Or tout cela se situe en amont de la décision d'éloignement et n'apporte donc, par nature, aucune garantie supplémentaire d'accès au juge administratif postérieurement à la notification d'une obligation de quitter le territoire (OQTF) ou un arrêté de reconduite à la frontière (APRF).

Le bilan d'application de la France tend à accrédi ter l'idée qu'une nouvelle procédure de vérification administrative de la situation des étrangers interpellés et quelques instructions suffiraient à rendre le contrôle de la décision d'éloignement conforme à la Convention européenne des droits de l'Homme sans contrôle par un juge. Dans sa conclusion, il précise : « *Les préfets doivent veiller à la sécurité juridique des procédures d'éloignement, en utilisant la phase de retenue pour faire un travail commun avec les forces de l'ordre le plus en amont possible* ». Or cette sécurité juridique ne peut être assurée uniquement par un travail commun aux seuls services préfectoraux et forces de l'ordre, parties prenantes de la procédure d'éloignement. Dans un dispositif dérogatoire qui permet d'évincer l'intervention du juge administratif saisi, le seul renforcement des liens entre la préfecture et les forces de l'ordre, sans renforcement réciproque de l'intervention du juge, favorise surtout des expulsions plus efficaces et par là même plus expéditives.

Dans les faits, ce dispositif ne peut raisonnablement pas être présenté comme la garantie d'un examen approfondi de la situation. La Cimade, en charge de l'accompagnement juridique dans les centres de rétention administrative (CRA) d'outre-mer, est régulièrement amenée à intervenir en dernier ressort auprès des préfectures afin de solliciter la libération de personnes légalement protégées contre l'éloignement forcé (famille de Français, mineurs, liens familiaux forts en Guyane, demandeurs d'asile). Ainsi, sur les trois premiers mois de 2014, 58 personnes, soit plus de 10% des personnes placées au CRA de Guyane pour cette période, ont été relâchées par la préfecture juste avant leur embarquement.

Ce procédé, mis en œuvre au prix d'une vigilance de La Cimade qui n'a pas vocation à se substituer aux contrôles administratifs effectués en amont de l'enfermement, reste à l'entière discrétion des services de la préfecture et constitue par là même un dispositif très insatisfaisant. De fait, certaines demandes de libération, qui concernaient pourtant des personnes légalement protégées contre l'éloignement, n'ont pas été prises en compte par la préfecture de Guyane.

Un projet d'ordonnance, qui sera adopté au cours de 2014, doit étendre à Mayotte l'application du code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile (Ceseda) ; la procédure d'éloignement dérogatoire restera applicable à Mayotte comme elle l'est en Guyane et en Guadeloupe. La procédure de retenue sera alors applicable mais elle ne fera pas obstacle à la continuité du fonctionnement actuel, donc à l'exécution en quelques heures des OQTF sans délai rendant presque impossible le dépôt même d'un recours.

DH-DD(2014)608 : Communication d'ONG et réponse de la France dans De Souza Ribeiro c. France.

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Le 11 mars 2014, l'Union syndicale de magistrats administratifs contestait le maintien de ce dispositif dérogatoire dans le Ceseda : « *La qualité de la justice administrative ne doit pas être sacrifiée sur l'autel de l'efficacité administrative* » et « *la France doit tirer les conséquences de sa condamnation par la CourEDH* ».

Au regard de ce qui précède, le bilan d'application présenté par la France est bien loin de répondre aux exigences de l'arrêt *De Souza Ribeiro c/ France* et nous maintenons les constats présentés dans notre premier courrier.



*Réponse au courrier du GISTI, de la LDH et de la CIMADE
relatif à l'exécution de l'arrêt de Souza Ribeiro contre France*

Dans le courrier du 6 février 2014 et du 24 avril 2014, les associations du GISTI, de la LDH et de la CIMADE contestent les mesures d'exécution prises par le gouvernement suite à l'arrêt de Souza Ribeiro contre France par lequel la Cour a constaté une violation de l'article 13 combiné à l'article 8 de la Convention.

En particulier, les organisations critiquent le caractère non-suspensif des recours pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article L. 514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et pour Mayotte. Elles estiment par ailleurs que les motifs ayant conduit au constat de violation perdureraient.

Le Gouvernement considère que cette intervention repose sur une interprétation erronée de l'arrêt *De Souza Ribeiro* pour l'exécution duquel le Gouvernement a pris toutes les mesures requises.

I- L'interprétation de l'arrêt De Souza Ribeiro par le GISTI, la Cimade et la LDH est erronée.

Les organisations critiquent le maintien du dispositif applicable institué par l'article L. 514-1 du CESEDA et par l'ordonnance du 26 avril 2000 applicable à Mayotte, et en particulier le caractère non-suspensif du recours à disposition d'un étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement.

Pourtant, la Cour n'a pas condamné la France au motif du caractère non suspensif du recours contre l'obligation de quitter le territoire français (OQTF). L'arrêt est sans ambiguïté à cet égard. Au paragraphe 83 est en effet précisé : « ... s'agissant d'éloignements des étrangers contestés sur la base d'une atteinte illégale à la vie privée et familiale, l'effectivité ne requiert pas que les intéressés disposent d'un recours de plein droit suspensif ».

La Cour confirme ainsi sa jurisprudence antérieure : l'effet suspensif du recours n'est pas une exigence générale, il ne s'impose que dans les situations où son absence pourrait entraîner des « conséquences potentiellement irréversibles ». Au regard des prohibitions et protections de caractère absolu qu'elle prévoit, la Cour a nécessairement subordonné l'effectivité d'un recours à son effet suspensif sur le terrain de la prohibition des expulsions collectives, du risque de traitement inhumain ou dégradant et de droit à la vie.

Toutefois, pour que l'effectivité du recours soit satisfaite, l'intervention du juge doit être « réelle ».

Or, la Cour souligne d'une part que la célérité extrême de la mise en œuvre de l'éloignement (moins d'une heure suivant l'interpellation) a empêché l'intéressé de présenter de manière effective des observations sur sa situation à l'administration.

D'autre part, la Cour constate que dans la présente affaire, le juge des référés s'est fondé sur le fait que la mesure d'éloignement avait déjà été exécutée pour déclarer le recours sans objet : *« le juge des référés saisi n'a pu que déclarer sans objet la demande introduite par le requérant. Ainsi, l'éloignement du requérant a été effectué sur la seule base de la décision prise par l'autorité préfectorale ».*

Ainsi, la Cour en conclut: *« Par conséquent, dans les circonstances de la présente espèce, la Cour estime que la hâte avec laquelle la mesure de renvoi a été mise en œuvre a eu pour effet en pratique de rendre les recours existants inopérants et donc indisponibles ».*

Le Gouvernement a pris acte du constat de violation et a adressé des instructions, le 5 et 3 avril 2013, aux préfets de Guadeloupe, de Guyane et de Mayotte les invitant à tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour et définissant la conduite à tenir lorsqu'un étranger engage une action en référé (référé-liberté ou/et référé-suspension) de manière à mettre fin aux pratiques administratives contraires aux exigences posées par la Convention.

Par ailleurs, si dans la présente affaire le juge des référés a opposé un non-lieu à statuer puisque le requérant avait déjà été éloigné, il s'agit d'une décision isolée, qui s'inscrit en violation d'un principe jurisprudentiel établi et réaffirmé récemment par le Conseil d'Etat dans un avis contentieux du 1^{er} mars 2012, n° 355133. Selon cet avis si, en raison du caractère non suspensif du recours exercé par un étranger dans les territoires mentionnés aux articles L. 514-1 et L. 514-2 du CESEDA , une obligation de quitter le territoire français a déjà été exécutée lorsque le juge se prononce, *« cette circonstance ne saurait permettre de regarder les conclusions dirigées contre la décision, qui a produit des effets, comme ayant perdu leur objet ».*

Les tribunaux administratifs, saisi d'un référé-liberté peuvent enjoindre l'administration à ne pas renvoyer les requérants jusqu'à l'audience (TA de basse-Terre, ordonnance du 27 juin 2013, n°1300992) ou, quand bien même le requérant serait renvoyé avant que le juge des référés se soit prononcé, ce dernier a le pouvoir d'enjoindre l'administration à organiser le retour du requérant dans les plus brefs délais (TA de Mayotte, ordonnance du 28 janvier 2013, n°1300023).

II- La démonstration de l'insuffisance des mesures d'exécution n'est pas faite

Les intervenants produisent trois séries d'arguments :

- l'absence de toute mesure normative voire de circulaire relative à l'exigence rappelée par la Cour de l'examen individuel préalable à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement ;
- une continuité de pratiques non conformes qui serait révélée par quelques chiffres, par un échantillon de décisions juridictionnelles et par la décision du défenseur des droits ;

► **L'argument relatif à l'absence de mesure normative ne saurait prospérer.**

Les intervenants soutiennent « *que le droit des étrangers n'a, à notre connaissance, fait l'objet d'aucune modification par voie législative ou de circulaire sur la question de la situation individuelle des personnes avant exécution de leur mesure d'éloignement* ».

Il incombe au Gouvernement français de corriger le fonctionnement des procédures administratives et juridictionnelles condamnées, mais cette obligation n'emporte en l'espèce pas d'exigence de modification législative. En effet, dans l'arrêt de Grande chambre rendu le 13 décembre 2012, la Cour a retenu que la violation des articles 8 et 13 combinés de la Convention résulte d'une pratique administrative défectueuse qui a eu pour effet de rendre les recours « inopérants » et « indisponibles ».

L'exécution de l'arrêt impliquait donc que des mesures générales assurent une évolution effective des pratiques administratives. Le Gouvernement a pris acte du constat de violation en adressant des circulaires aux préfets de Guyane, Guadeloupe et Mayotte le 3 et 5 avril 2013.

Contrairement aux critiques contenues dans le courrier du 6 février 2014, Mayotte ne s'est nullement trouvée « *exclue* » des instructions adressées le 5 avril 2013, mais a fait l'objet d'une lettre d'instruction particulière, en date du 3 avril 2013, également publiée en pièce jointe n° 3 sur le site du service de l'exécution des arrêts.

Au demeurant, si les requérants critiquent l'absence de modifications législatives, le bilan d'action du Gouvernement a signalé l'intervention du législateur avec la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 qui introduit une procédure spécifique de vérification du droit de séjour donnant toute sa part au droit de l'étranger d'être entendu, en amont de toute décision d'éloignement.

Une fois écarté l'argument du caractère non suspensif des recours dont il a été établi qu'il n'entraîne pas dans le cadre de l'exécution de l'arrêt de Souza Ribeiro, force est de constater que les organisations ne soulèvent aucune objection pertinente permettant de mettre-à-jour l'insuffisance des mesures d'exécution.

Le Gouvernement ne peut donc que s'en remettre aux éléments qui figurent dans son bilan d'action.

► **Le second argument tiré d'une continuité des pratiques condamnées n'est pas étayé.**

Les critiques des organisations ne sont pas exemptes de contradiction sur ce point. En effet, les associations dénoncent une « *continuité des pratiques* » condamnées, mais parallèlement, les intervenants constatent spontanément :

- des cas multiples d'intervention du juge des référés en 2013 ordonnant à l'autorité administrative la suspension de la reconduite à la frontière jusqu'à la tenue de l'audience ;
- pour Mayotte, le fait que « *depuis le prononcé de l'arrêt de la CEDH, le dépôt d'une requête en urgence semble désormais suspendre l'exécution de la mesure* ».

Les indications chiffrées relatives au nombre des mesures d'éloignement mises en œuvre depuis les centres de rétention de Mayotte, de Guyane et de Guadeloupe sont en elles-mêmes inopérantes. Ces indications qui attestent de l'action de lutte contre l'immigration clandestine dans ces territoires ne révèlent en rien une pratique procédurale non conforme.

De plus, la brièveté relative du séjour moyen dans un lieu de rétention n'illustre pas plus une violation habituelle des garanties procédurales alors même que sont observés en parallèle par les intervenants, et de manière générale, des cas de remise en liberté par l'autorité administrative et des ordonnances de suspension répétées du juge des référés en 2013. Cette durée limitée résulte de la nécessité de ne retenir en rétention que le temps strictement nécessaire à la mise à exécution de la mesure d'éloignement sous le contrôle du juge et en exécution des décisions préfectorales. Elle ne relève pas d'une pratique administrative destinée à empêcher les intéressés d'exercer leurs droits.

Concernant l'accès à une assistance juridique au CRA de Guyane, les représentants de la CIMADE ont la possibilité d'être présents au CRA sur de larges plages horaires, y compris à en début de matinée, et en fin de semaine. Il n'existe aucune pratique consistant à ce que cette mise en rétention intervienne de préférences aux heures de nuit pour leur interdire l'exercice de leurs droits. Ainsi, sur les trois premiers mois de l'année 2014, plus de 85% des placements en rétention au CRA de Guyane ont eu lieu entre 12 heures et 22 heures.

Pour tenter de démontrer que l'insuffisance des mesures d'exécution prises par le gouvernement, les associations évoquent d'une part la décision du défenseur des droits du 19 novembre 2013, et d'autre part font référence à plusieurs décisions de justice où l'exécution de la mesure d'éloignement a été exécutée avant que le juge ne statue.

Les décisions du Défenseur des droits sont nécessairement prises en considération par le Gouvernement. Toutefois, l'utilisation que font la Cimade et le Gisti de la décision 2013-235 pour tenter de prouver l'ineffectivité des mesures d'exécution prises par le gouvernement est très contestable.

En effet, la décision du défenseur des droits en date du 19 novembre 2013 se fonde sur dix exemples cités par la Cimade et repris dans la saisine initiale qui ont eu lieu en octobre et novembre 2009 pour arriver à la conclusion selon laquelle « la rapidité de traitement des cas individuels s'approche parfois d'une certaine précipitation qui n'est pas compatible avec l'exercice effectif des droits des personnes interpellées ». La décision du défenseur des droits critique donc une situation antérieure à l'arrêt de Souza Ribeiro du 12 décembre 2012 et aux mesures d'exécution prises par le Gouvernement, notamment la lettre d'instruction particulière au préfet de Mayotte du 3 avril 2013.

En conséquence, la décision du défenseur des droits ne saurait permettre d'établir l'ineffectivité des mesures d'exécution prises par le Gouvernement. D'ailleurs, le Défenseur des droits ne fait aucune mention de ces instructions, puisqu'elles n'étaient pas en vigueur au moment où se sont produits les cas pour lesquels il a été saisi.

Les associations font de plus référence à quelques décisions des juridictions administratives censées établir la continuité des pratiques administratives. La seule circonstance que le juge des référés, saisi d'une demande de suspension d'une mesure d'éloignement, rejette la demande au vu des arguments soulevés par le requérant ne saurait toutefois constituer une atteinte au droit au recours. Aucune décision ne fait d'état d'une « action hâtive » de l'administration dans des circonstances identiques à celles de M. de Souza Ribeiro. Enfin, les associations citent l'ordonnance du tribunal administratif de Mayotte du 28 janvier 2013 n° 1300023 qui établit que, dans l'hypothèse d'un renvoi éventuel avant l'audience, le juge administratif peut enjoindre l'administration à organiser le retour du requérant dans les plus brefs délais. Contrairement aux arguments des associations, cette décision atteste que l'action du juge administratif est dorénavant de nature à apporter un redressement approprié, contrairement aux circonstances qui ont prévalu dans le cas de M. de Souza Ribeiro.

En conclusion, la Cimade, la LDH et le Gisti contestent les mesures prises en exécution de l'arrêt de Souza Ribeiro en raison de l'absence de caractère suspensif des recours contre les décisions d'éloignement en outre-mer. Or, l'arrêt de Souza Ribeiro n'a pas prononcé une violation de l'article 13 pour ce motif, la Cour ayant clairement précisé qu'en matière de vie privée et familiale, le caractère suspensif d'un recours n'est pas une condition de son effectivité. Ce point ayant été tranché par la Cour, le défaut de caractère suspensif n'entre donc pas dans le cadre de l'exécution de l'arrêt de Souza Ribeiro. Le Gouvernement considère que les associations n'apportent aucune preuve étayée de l'insuffisance des mesures prises par le Gouvernement.