

SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: Clare Ovey
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 29/01/2016

DH-DD(2016)119

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: 1250 meeting (8-10 March 2016) (DH)

Item reference: Communication from NGOs (Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE), la Cimade, le Groupe d'Information et de Soutien aux Immigrés (GISTI) et la Ligue des Droits de l'Homme) (12/01/2016) in the case of De Souza Ribeiro against France (Application No. 22689/07) (63 pages) and reply from the authorities (25/01/2016) (French only)

Information made available under Rules 9.2 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 : 1250 réunion (8-10 mars 2016) (DH)

Référence du point : Communication d'ONG (Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE), la Cimade, le Groupe d'Information et de Soutien aux Immigrés (GISTI) et la Ligue des Droits de l'Homme) (12/01/2016) dans l'affaire De Souza Ribeiro contre France (Requête n° 22689/07) et réponse des autorités (25/01/2016)

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

DH-DD(2016)119 : Règle 9.2 communication d'ONG dans De Souza Ribeiro contre 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.

AVOCATS POUR
LA DÉFENSE
DES DROITS
DES ÉTRANGERS

La Cimade
L'humanité passe par l'autre

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

Ligue des droits de l'Homme

DGI

12 JAN. 2016

SERVICE DE L'EXECUTION
DES ARRÊTS DE LA CEDH

Paris, le 11 janvier 2016

Comité des ministres

Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne
des droits de l'Homme

DGI - Direction Générale des droits de l'Homme et État de
droit

Conseil de l'Europe

F-67075 STRASBOURG CEDEX

DGI-Execution@coe.int

Objet : Observations sur les questions complémentaires posées au gouvernement et sur la communication des autorités françaises transmise au Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 30/09/2015 et enregistrée sous la référence DH-DD(2015)1101 en ce qui concerne l'exécution de l'arrêt De Souza Ribeiro c/ France rendu le 13 décembre 2012 (requête n° 22689/07)

Madame, Monsieur,

Par courriers transmis en date du 6 février 2014 et du 24 avril 2014, trois de nos 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 (documents DH-DD(2014)339 et DHDD(2014)608).

Ces associations, rejointes par les Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers, souhaitent compléter les communications antérieures en donnant des éléments de réponse aux questions que le Service de l'exécution des arrêts de la Cour (Servex) du Comité des ministres avait posées au gouvernement et sur les réponses des autorités françaises à la lumière des faits et des jurisprudences récents.

Ces informations démontrent l'actualité toujours manifeste du défaut d'application par la France de l'arrêt De Souza Ribeiro c/ France.

I. Contexte législatif

A. Le dispositif législatif

Selon le droit commun, lorsqu'un étranger fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire (OQTF) sans délai, il dispose, avant d'être éloigné, d'un délai de 48 heures pour déposer un recours. Il s'agit d'une procédure de recours d'urgence spécifique qui suspend l'éloignement jusqu'à la décision du juge (Ceseda, art. L. 512-1 et 512-3). Cette procédure garantit un droit au recours effectif.

Par dérogation, cette procédure ne s'applique pas en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte (Ceseda, art. L. 514-1). Depuis le 26 mai 2014, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) s'applique à Mayotte comme c'était déjà le cas pour les autres départements d'outre-mer.

Il en va de même, jusqu'en juillet 2016, en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy (Ceseda, art. L. 514-2). Les observations du gouvernement invoquent leur extinction en juillet 2016 (§17). Mais elles seront probablement prolongées de cinq ans - comme ce fut le cas en 2011 - à moins qu'elles ne soient pérennisées par la loi sur les droits des étrangers en cours d'élaboration comme le prévoit un amendement du Sénat.

Dans ces cinq territoires :

- l'éloignement peut être effectué dès la notification de l'OQTF sauf si les autorités consulaires demandent un jour « franc ». Dans les faits l'éloignement peut être immédiatement exécuté, car la démarche consulaire est presque inexistante dans tous ces territoires ; elle est impossible à Mayotte où il n'y a aucun consulat comorien ou malgache (nationalités de 99 % des personnes concernées) ;
- en urgence, il est possible d'introduire auprès du tribunal administratif (TA) un « référé-suspension » ou un « référé-liberté » mais aucun d'entre eux n'est suspensif. Selon le code de justice administrative, le second requiert des conditions plus strictes mais confère plus de pouvoirs au juge.

Référé-suspension : « le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » (CJ A, art. L. 521-1).

Référé-liberté : « saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale » (CJ A, art. L. 521-2).

L'arrêt De Souza Ribeiro c/France concernait un Brésilien qui avait été éloigné depuis la Guyane après le dépôt d'un référé-suspension ET d'un référé-liberté mais avant la décision du juge.

B. Une réforme législative en cours

La loi relative au droit des étrangers devrait entrer en vigueur au début de 2016. Elle tiendra insuffisamment compte de l'arrêt De Souza Ribeiro en ajoutant à l'article L. 514-1 du Ceseda qu'un référé-liberté déposé avant l'éloignement serait suspensif. Cette mise en conformité de la loi au cas spécifique de M. De Souza Ribeiro constitue une petite avancée mais demeure insuffisante pour

garantir le droit à un recours effectif.

- d'une part parce qu'elle ne modifie pas l'absence d'un délai permettant le dépôt d'un recours avant l'exécution de l'éloignement.
- d'autre part, parce que cette nouvelle disposition ne concerne que le référé-liberté dont la recevabilité est soumise à des conditions beaucoup plus strictes que le référé-suspension.

Or, prouver une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans le contexte de cette procédure dérogatoire et des éloignements pour la plupart extrêmement rapides qui en résultent relève de la gageure. C'est presque impossible avec quelque chance de réussite sans l'appui d'un conseil juridique et sans des proches aptes à présenter rapidement des justificatifs - par exemple des justificatifs de ses liens familiaux pour justifier une atteinte grave au droit à une vie privée et familiale (CESDH, art. 8). Mais ce n'est le cas que d'une minorité des personnes concernées (sur ces éléments, voir la partie IV)

C'est ainsi qu'une garantie procédurale limitée aux référés enregistrés avant l'éloignement resterait très insuffisante tant qu'il sera possible de procéder à l'éloignement sans un délai raisonnable permettant de saisir le juge administratif avant qu'il ne soit trop tard.

C'est l'avis du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qui note avec préoccupation « que le projet de loi relatif au droit des étrangers en France entend maintenir une dérogation à la règle du recours suspensif de plein droit sur l'OQTF en raison de "la pression migratoire" qui s'exerce sur les territoires ultramarins, en particulier Mayotte et la Guyane. Ce projet prévoit certes la possibilité de saisir le juge administratif d'un référé-liberté pour obtenir la suspension de l'éloignement du territoire, mais ce recours d'urgence risque d'être insuffisant s'il est procédé à l'exécution de l'OQTF avant que la personne intéressée ait pu saisir le juge des référés. » ([Rapport par Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France, du 22 au 26 septembre 2014 - 17 février 2015](#)).

« L'effectivité commande des objectifs d'accessibilité et de réalité » (CEDH, 5 février 2002, Conka c/Belgique, n°51564/99) qui sont loin d'être remplis dans les 5 territoires concernés et continueront à ne pas l'être après la réforme législative. C'est ce que précisent nos observations effectuées dans les trois départements d'outre-mer (DOM) concernés.

II. Sur l'effectivité d'un référé enregistré avant l'éloignement

Question n°1 : Les instructions d'avril 2013 invitent notamment les préfets, « dans le cas de l'exercice d'un recours, notamment d'une action en référé (...) à privilégier une appréciation au cas par cas et à procéder à un examen vigilant du ou des moyens ou "griefs" invoqués par le requérant à l'appui de sa demande en référé, avant de mettre en œuvre l'éloignement ». Comment cela se traduit-il concrètement, en pratique ?

Question n° 5. Les autorités ont relevé dans les communications des ONG intervenantes que, pour Mayotte, « depuis le prononcé de l'arrêt de la CEDH, le dépôt d'une requête en urgence semble désormais suspendre l'exécution de la mesure ». [...] Si des mesures complémentaires propres à Mayotte ont été prises, est-il, ou peut-il être envisagé de les étendre dans d'autres

départements-régions ou collectivités ?

En préalable, il est important de souligner que le nombre de référés déposés avant l'exécution de l'éloignement est dérisoire pour les raisons qui seront abordées dans les parties III et IV. C'est d'ailleurs pour cette seule raison que, lors de l'audience du Conseil d'État mentionnée par le gouvernement dans ses points §12-13 en juillet 2014, nous n'avions, à Mayotte, connaissance d'aucun cas de référé déposé avant l'éloignement et jugé après.

Il n'y a aucune mesure propre à Mayotte dans ce domaine comme le constate d'ailleurs le gouvernement dans sa réponse à la question n° 5.

A. L'enregistrement d'une requête en référé ne suspend toujours pas l'exécution de l'éloignement avant l'audience du juge

Le 8 décembre 2015 au matin, deux demandeurs d'asile ont été expulsés depuis la Guyane en violation totale du droit constitutionnel d'asile et du droit à un recours effectif. Ces deux personnes avaient en effet introduit une demande d'asile à leur arrivée au centre de rétention administrative où elles attendaient d'être entendues par l'Office Français de protection des réfugiés et apatrides. Or elles ont été éloignées après le dépôt d'un référé, avant même que le juge ait eu le temps de fixer la date de l'audience.

Est fausse l'affirmation selon laquelle « les préfetures de Mayotte et de Guyane suspendent tout éloignement dès qu'elles ont connaissance d'un recours déposé au tribunal administratif » (observations du gouvernement, § 12, 13, 16 et 19).

Nos associations ont observé les cas suivants où des personnes ont été éloignées après le dépôt d'un recours en urgence et avant qu'il soit examiné par le juge des référés. I

- En Guyane, 12 situations en 2014 et en 2015.

Il s'agit de 6 référés-liberté (TA de la Guyane, 9 décembre 2015, n° 1500901 et 9 décembre 2015, n° 1500901 ; TA de Cayenne, 19 janvier 2015, n° 1500025 ; 13 octobre 2014, n° 1401148 ; 6 janvier 2014, n° 1400015 ; TA de la Guyane, 4 décembre 2015, n° 1500890). Et de 6 référés-suspension (TA de Cayenne, 13 octobre 2014, n° 1401151 ; 13 octobre 2014, n° 1401151 ; 21 août 2014, n° 1401037 ; 20 août 2014, n° 1401028 ; 14 août 2014, n° 1400997 ; 31 mars 2014, n° 140330 ; 9 janvier 2014, n° 140009).

Exemples :

Trois référés-liberté concernant des demandeurs d'asile ; TA de Guyane, 9 décembre 2015, n° 1500900 et n° 1500901 (cas mentionné ci-dessus) et 6 janvier 2014, n° 1400014.

Un référé-liberté concernant un homme handicapé qui réside en Guyane auprès de son épouse en situation régulière. Interpellé et placé au centre de rétention le 9 octobre 2014, il dépose le référé le 10 octobre ; il est reconduit le 11 octobre avant que le juge ne se prononce (TA de Cayenne, 13 octobre 2014, n° 1401151).

Un référé-suspension concernant un père de trois enfants français, lui-même arrivé à l'âge de 6 ans en Guyane ; il ainsi doublement protégé contre tout éloignement en droit français (Ceseda, art. L. 511-4). Interpellé et placé en rétention le 15 janvier 2015 en fin d'après-midi,