



**MINISTÈRE  
DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU  
DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL**

**DIRECTION  
DES AFFAIRES JURIDIQUES**

*Sous-direction des droits de l'homme*

Rédacteur : Mathilde Janicot  
Téléphone : 01.53.69.36.22  
Mathilde.janicot@diplomatie.gouv.fr

N° / DJ/MJ  
2016 - 054 583

**République Française**

Paris, le 22 janvier 2016

Le ministre des Affaires étrangères et du  
Développement international

A

Comité des ministres  
Service d'exécution des arrêts de la Cour  
A l'attention de Mme Corine Amat et de M.  
Frédéric Dolt

**A/s : Éléments de réponse à la communication conjointe de la Cimade, de la Ligue des droits de l'homme, du Gisti et de l'ADDE en ce qui concerne l'exécution de l'arrêt De Souza Ribeiro c. France rendu le 13 décembre 2012**

1. Par courrier en date du 11 janvier 2016, transmis le 14 janvier 2016, le service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après le « SERVEX ») a transmis au Gouvernement la communication conjointe de la Cimade, de la Ligue des droits de l'homme (ci-après « LDH »), du Groupe d'information et de soutien des immigré(e)s (ci-après « GISTI ») et des Avocats pour la défense des droits des étrangers (ci-après « ADDE ») concernant l'exécution de l'arrêt *De Souza Ribeiro c. France* rendu le 13 décembre 2012 à la suite de la transmission des observations complémentaires du Gouvernement.

2. Le Gouvernement souhaite apporter des précisions sur le dispositif législatif en cours de modification (a), l'office du juge des référés (b) et les pratiques administratives actuelles (c).

**a) Sur le dispositif législatif en cours de modification**

3. Les associations estiment que la réforme en cours du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « CESEDA ») demeure insuffisante, dès lors :

- d'une part, qu'elle ne fixe pas de délai pour déposer un recours avant la mise à exécution de la mesure d'éloignement,
- et d'autre part, que les nouvelles dispositions du CESEDA ne concernent que le référé liberté, dont la « *recevabilité est soumise à des conditions beaucoup plus strictes que le référé suspension* » (p. 3 de la communication conjointe).

4. Pour mémoire, le projet de loi relatif au droit des étrangers en France est en cours de discussion au Parlement et a été examiné le 20 janvier 2016 par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

5. L'article 16 du projet de loi prévoit que :  
« 1° l'article L. 514-1 est ainsi modifié :

.../...

- 2 -

a) (nouveau) *Le premier alinéa est ainsi rédigé : « Pour la mise en œuvre du présent titre, sont applicables en Guyane, en Guadeloupe, à Mayotte, à Saint Barthélemy et à Saint Martin, les dispositions suivantes » (...)* ;

b) *Après le 2°, il est inséré un 3° ainsi rédigé : « 3° L'obligation de quitter le territoire français ne peut faire l'objet d'une exécution d'office, si l'étranger a saisi le tribunal administratif d'une demande sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du même code, ni, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande » ;*

*2° (nouveau) L'article L. 514-2 est abrogé ».*

6. En réponse aux critiques formulées par les associations, le Gouvernement entend faire valoir les observations suivantes :

7. Tout d'abord, lorsqu'un étranger est placé en centre de rétention administrative, il n'ignore pas que son éloignement est prévu à brève échéance. Par suite, il sait qu'il doit prendre dans les meilleurs délais ses dispositions pour exercer, le cas échéant, des voies de recours à l'encontre de la mesure d'éloignement prise à son encontre. L'absence de fixation d'un délai strict pour exercer un recours n'est en rien préjudiciable à l'étranger placé en centre de rétention.

8. Par ailleurs, il convient de souligner que le référé liberté est une procédure de référé bien mieux adaptée que le référé suspension à une situation d'urgence, telle que celle dans laquelle se trouve un étranger qui va faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

9. En effet, tout d'abord, le référé liberté est plus simple d'accès que le référé suspension. C'est un recours autonome, contrairement au référé suspension qui exige qu'un recours au fond soit déposé en même temps que le référé (articles L. 521-1 et R. 522-1 du code de justice administrative).

10. Ainsi, dans une situation d'urgence où l'étranger sait qu'il va être éloigné, il est plus facile et rapide d'introduire un référé liberté.

11. Par ailleurs, contrairement à ce qui est allégué, les conditions de recevabilité posées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative pour accueillir un référé liberté ne sont pas plus strictes que celles posées en matière de référé suspension.

12. En effet, la condition d'urgence s'apprécie au regard du délai de 48 heures imparti au juge des référés pour statuer (CE 28 février 2003, *commune de Perthuis*, n°254.411) et des conséquences qui peuvent résulter de la mesure administrative contestée sur la situation de l'étranger. Ainsi, l'urgence est soit présumée (CE 25 novembre 2003, n° 261.913 pour une remise Dublin), soit caractérisée par les circonstances de l'espèce (CE 14 janvier 2005, n° 276.123).

13. Il résulte de ce qui précède que la réforme législative en cours prend en compte les constatations de la Cour dans l'arrêt *De Souza Ribeiro* afin de garantir l'effectivité des recours dans les collectivités d'outre-mer visées aux articles L. 514-1 et L. 514-2 du CESEDA.

#### **b) Sur l'office du juge des référés**

14. En premier lieu, les associations requérantes soulignent que dans 12 affaires en Guyane et 2 à Mayotte, le juge des référés n'a pas pu statuer avant la mise à exécution de la mesure d'éloignement dont les étrangers faisaient l'objet.

15. Ces affaires, dont le nombre demeure très restreint au regard de l'ensemble des mesures d'éloignements mise en œuvre, ne sont en aucun cas l'illustration d'une pratique d'entrave

.../...

- 3 -

institutionnalisée à l'exercice du droit au recours des requérants, contrairement à ce que prétendent les associations.

16. *En ce qui concerne Mayotte*, il convient de rappeler que sur 11861 éloignements effectués en 2014 et 65 procédures de référé, les associations déplorent seulement 2 cas où l'administration préfectorale a éloigné les requérants aux Comores avant que le juge ne statue sur leur cas.

17. Sur les deux cas cités par les associations, le juge des référés a en outre exercé un contrôle approfondi sur la situation, notamment familiale, des requérants, même si les mesures d'éloignement avaient déjà été prises et mises à exécution lorsqu'il a statué.

18. Dans l'affaire *Mourtadhoi Haoutani*, le juge des référés, après avoir constaté le renvoi prématuré du requérant, a considéré qu'il était porté une atteinte grave à une liberté fondamentale et a enjoint au préfet d'organiser le retour de l'intéressé sous astreinte (ordonnance du 2 septembre 2015, n° 1500298, pièce n° 1 en annexe).

19. Dans l'affaire *Hadjidja Djamil*, le juge des référés liberté a rejeté la requête, après un examen approfondi de la situation de l'intéressée, au motif que la décision du préfet n'avait pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale de la requérante du droit au respect de sa vie privée et familiale (pièce n°2 en annexe).

20. Ainsi, il convient de noter que dans les deux affaires citées par les associations, le juge des référés n'a pas rejeté d'office les requêtes en considérant qu'elles n'avaient plus d'objet. Bien au contraire, le juge des référés a procédé dans les deux affaires, à un examen approfondi de la situation des intéressés. Il ne rejette désormais plus d'office les requêtes dans lesquelles le requérant a déjà été renvoyé, comme cela avait été le cas de M. de Souza Ribeiro.

21. Au surplus, le Gouvernement souhaite porter à la connaissance du Servex plusieurs ordonnances du tribunal administratif de Mayotte, dans lesquelles le juge des référés a suspendu l'exécution des obligations de quitter le territoire français prises à l'encontre des requérants, notamment des enfants (TA Mayotte, Ordo. 6 février 2015, n° 1500059 ; TA Mayotte, Ordo. 16 octobre 2015, n° 1500559 et 1500561 ; TA Mayotte, Ordo.12 juin 2015, n° 1500312 ; TA Mayotte, Ordo.13 mai 2015, n° 1500244, pièces n° 3 à 6).

22. *En ce qui concerne la Guyane*, là encore, depuis 2014, une seule requête a fait l'objet d'une décision de rejet du juge des référés pour défaut d'urgence en raison de l'éloignement du requérant (Ordo. 6 janvier 2014, *M. Ainol Moncada*, n° 1400015, pièce n° 7 en annexe).

23. S'agissant des 12 affaires citées par les associations, le tribunal administratif de Cayenne a pris des ordonnances de tri sans audience dans 11 d'entre elles en application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, dès lors qu'il a considéré que les requêtes étaient irrecevables ou mal fondées.

24. Ces cas doivent néanmoins être relativisés au vu du nombre de décisions d'éloignement prises en 2014 (5 859).

25. En deuxième lieu, les associations font valoir qu'en l'état actuel du droit, le juge des référés n'est pas tenu de donner des injonctions à l'administration préfectorale, s'il estime l'obligation de quitter le territoire français illégale.

26. D'emblée, le Gouvernement souhaite rappeler que les ordonnances de référé liberté, qui ont un caractère exécutoire, s'imposent à l'administration. Celle-ci est tenue, lorsque l'étranger demande à l'administration préfectorale de rejoindre la France, d'y faire droit en lui octroyant un visa.

.../...



- 4 -

27. Par ailleurs, et afin de nuancer l'affirmation des associations, le juge des référés a, dans certaines affaires, enjoint à l'administration préfectorale d'organiser le retour du requérant sur le territoire français.

28. Ainsi, dans une ordonnance *Ministre de l'intérieur c. Mme Mekam Ndong* du 13 avril 2015, le Conseil d'Etat a jugé qu'« en enjoignant à l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires pour organiser dans les meilleurs délais et aux frais de l'Etat le retour de Mme Mekam Ndong en France, le ministre de l'intérieur, qui n'a pas fait valoir d'éléments tenant à ce qu'il serait matériellement impossible à l'Etat de prendre les mesures propres à assurer l'exécution de cette injonction, n'est pas fondé à soutenir que le juge des référés du tribunal administratif de Paris aurait excédé son office » (n° 389.161, pièce n° 8 en annexe).

29. Par ailleurs, les juges des référés du tribunal administratif de Mayotte ont prononcé aux préfets d'organiser le retour des étrangers (TA Mayotte, Ordo. 28 janvier 2013, *Issoufa Ali*, n°1300023 ; TA Mayotte, Ordo. 30 janvier 2014, *Ali Moindje Soilahounddine*, n° 1400047).

30. En troisième lieu, les associations évoquent plusieurs exemples où les pratiques de l'administration auraient abouti à reconduire des étrangers vers un Etat autre que leur pays d'origine.

31. En l'occurrence, les intéressés étaient détenteurs de titres de séjour en cours de validité dans le pays de renvoi (ressortissants haïtiens titulaires de titres de séjour brésiliens en cours de validité). Ils y étaient donc légalement admissibles.

32. Ainsi, le Gouvernement a pris les mesures d'éloignement qui s'imposaient dans le cadre juridique existant.

33. En quatrième lieu, les associations font valoir que les procédures de référé seraient dépourvues de toute effectivité, compte tenu de leur faible nombre (pp. 4 et 13 à 17 de la communication collective).

34. Cependant, le fait que les étrangers semblent, dans la pratique, déposer peu de référés lorsqu'ils sont sous le coup d'une mesure d'éloignement ne permet pas d'établir l'absence d'effectivité au sens de la jurisprudence de la Cour. Comme indiqué aux points 16 à 25 du présent courrier, les associations ne démontrent pas l'existence d'une pratique institutionnalisée d'entrave à l'exercice de leur droit de recours. Par suite, ces chiffres ne traduisent pas l'ineffectivité des voies de recours existantes.

35. En dernier lieu, le Gouvernement souhaite compléter la référence effectuée dans la communication conjointe à l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Mayotte du 10 juin 2015 (n° 1500298). Dans cette ordonnance, le juge des référés relève expressément que le défaut d'examen sérieux de la situation personnelle et familiale de l'intéressé est de nature à faire obstacle à l'exécution immédiate d'une mesure d'éloignement. Il procède donc bien à un examen particulier de la situation de l'intéressé.

36. Ces réponses, qui viennent en complément du bilan d'action que le Gouvernement a adressé précédemment au Servex et de ses observations complémentaires en réponse aux questions posées par le Servex, établissent que les enseignements de l'arrêt *de Souza Ribeiro* ont été tirés dans le cadre des mesures générales.

37. Telles sont les précisions que le Gouvernement souhaitait porter à la connaissance du Service sur l'exécution de l'arrêt *De Souza Ribeiro* de la Cour.

Florence Merloz  
Sous-directrice des droits de l'homme

.../...

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.

- 5 -

**Pièces en annexe**

Pièce n° 1 : TA Mayotte, ordonnance du 2 septembre 2015, n° 1500298

Pièce n° 2 : TA Mayotte, Ordo. du 2 septembre 2014, n° 1400549

Pièce n° 3 : TA Mayotte, Ordo. 6 février 2015, n° 1500059

Pièce n° 4 : TA Mayotte, Ordo. 16 octobre 2015, n° 1500559 et 1500561

Pièce n° 5 : TA Mayotte, Ordo. 12 juin 2015, n° 1500312

Pièce n° 6 : TA Mayotte, Ordo. 13 mai 2015, n° 1500244

Pièce n° 7 : TA Cayenne, Ordo. 6 janvier 2014, n° 1400015

Pièce n° 8 : CE 13 avril 2015, Ministre de l'intérieur c. Mme Mekam Ndgong, n° 389.161