

REQUETE EN REFERE LIBERTÉ
auprès du Président du Tribunal administratif de Mayotte
L.521-2 du Code de justice administrative

POUR : **L'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE)**
association régie par la loi 1901, dont le siège est au Bureau des Associations de l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel, 2-4 rue de Harley, 75001 Paris – Maison du Barreau, représentée par ses co-présidents, Maître Patrick BERDUGO, Avocat du Barreau de Paris, Maître Emmanuelle NERAUDAU, Avocate du Barreau de Nantes, Maître Morade ZOUINE, Avocat du Barreau de Lyon

La Cimade, service œcuménique d'entraide, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi au 64 rue Clisson 75013 Paris, représentée par son président Henry MASSON ;

Le Gisti, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi 3 villa Marcès 75011 Paris, représentée par sa co-présidente Vanina ROCHICCIOLI ;

Le Syndicat des Avocats de France, syndicat professionnel régi conformément au Livre Ier de la deuxième partie du code du travail et à l'article L.2131-1, dont le siège est 34 rue Saint Lazare, 75009 Paris, représentée par sa présidente, Maître Claire DUJARDIN, Avocate du Barreau de Toulouse

Ayant pour Conseils :

Yseult ARNAL du barreau de Nantes
Jean-Marie BIJU-DUVAL du barreau de Paris
Anna BLANCHOT du barreau de Brest
Marjane GHAEM du barreau d'Avignon
Agathe JOUBIN du barreau de Toulouse
Stéphanie LEFEVRE du barreau de Lyon
Camille MAGDELAINE du barreau de Paris
Fanny SARASQUETA du barreau de Toulouse
Flor TERCERO du barreau de Toulouse

CONTRE : Le préfet de Mayotte et le Ministre de l'intérieur

Utilisation de LRA comme « CRA annexes » constituant des atteintes graves et manifestation illégales au droit au recours effectif, droit à la vie privée et familiale, droit à la dignité humaine, droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants ainsi qu'au droit de recevoir des traitements et soins appropriés à son état de santé.

PLAISE AU JUGE DES RÉFÉRÉS

PARTIE 1. RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

1. La vulnérabilité des personnes placées en rétention administrative, ainsi que leur situation de dépendance vis-à-vis de l'administration, imposent de prendre les mesures propres à garantir l'effectivité des libertés fondamentales, consacrées tant en droit international, européen que national.
2. Lorsqu'un ressortissant de nationalité étrangère en situation irrégulière sur le territoire

national est interpellé, il peut être placé dans un centre de rétention administrative (ci-après dénommé « CRA ») durablement aménagé à cet effet ou bien, en raison de situations exceptionnelles, provisoirement retenu dans un local de rétention administrative (ci-après dénommé « LRA »).

3. Si ces locaux doivent être « adaptés », cela ne saurait changer le régime juridique de la rétention, qui suppose l'exercice effectif d'un certain nombre de droits, dont la possibilité d'exercer des recours, toute irrégularité ou non-conformité devant être sanctionnée par le juge.
4. Un examen du recueil des actes administratifs de la préfecture de Mayotte pour les mois de mars et avril 2023 permet de constater le recours systématique à la création de LRA pour des durées courtes, voire extrêmement brèves, de 2 à 48 heures en moyenne et ce quasiment sans interruption (**cf. pièces 12 et 13**).
5. Les lieux mobilisés sont les suivants :
 - locaux de la Brigade Territoriale de Gendarmerie de Pamandzi ;
 - locaux de la Brigade Territoriale et Gendarmerie de Mamoudzou ;
 - zone d'attente du Centre de rétention administrative de Pamandzi ;
 - locaux du service territorial de la police aux frontières ;
 - locaux du tri sanitaire de l'hôpital de Dzaoudzi.
6. La création aléatoire de LRA temporaires voire très éphémères à Mayotte a donc, paradoxalement, un caractère systématique et permanent.
7. Cette pratique s'inscrit dans un contexte, décrit par les autorités françaises, d'« immigration illégale », massive, constante et trop importante pour le seul centre de rétention de l'île où il est procédé à environ 25 000 expulsions par an.
8. L'expérience démontre que c'est dans ces LRA prétendument provisoires, où sont placés quotidiennement des dizaines de personnes, que sont commises les plus graves atteintes aux droits fondamentaux des personnes maintenues en rétention à Mayotte.
9. Il est notamment procédé à des expulsions illégales de mineurs abusivement « rattachés » à un majeur, comme ce fut le cas des enfants de Monsieur Mohamed MOUSTAHI, situation ayant conduit à la condamnation de la France suivant arrêt de la CEDH en date du 25 juin 2020. Voir : *CEDH, 25 juin 2020, MOUSTAHI contre France, n°9347/14, 25.6.2020*
10. Le 29 juin 2022, La Cimade a saisi la Contrôleure générale des lieux de privation de libertés (ci-après dénommée « CGLPL ») concernant le décès d'un retenu placé en LRA à Mayotte, qui avait été séparé de sa compagne et de son enfant, et n'avait semble-t-il pas bénéficié d'un examen de sa vulnérabilité (**pièce 10**)
11. La situation est alarmante. L'exercice effectif des droits par les personnes retenues en LRA à Mayotte est de facto sinon impossible, pour le moins gravement compromis, puisque le caractère « éphémère » et « aléatoire » de ces lieux de rétention ainsi que la pratique actuelle de la préfecture à cet égard ont notamment les conséquences suivantes :
 - les locaux de rétention ne sont pas convenablement aménagés pour que les personnes qui y sont retenues puissent y être accueillies dans des conditions matérielle conformes à celles qui sont exigées par la loi ;

- ces personnes ne peuvent pas avertir de leur situation un proche ou un conseil, puisqu'il n'y a notamment pas d'accès à un téléphone ;
- les associations habilitées à intervenir à Mayotte dans les lieux de rétention afin d'assister les retenus n'ont, dans les faits, pas la possibilité d'intervenir dans ces LRA, faute notamment d'être informées en temps utile de leur création, de l'éloignement géographique entre la plupart des LRA et le CRA de Mayotte où se trouvent les salariés habilités, des difficultés d'accès au LRA de la STPAF au CRA de Mayotte. Enfin, faute pour les conventions conclues entre l'État et ces associations d'être suffisamment dotées, aucune présence permanente d'un salarié habilité dans chaque LRA n'est possible ;
- l'autorité judiciaire ainsi que les organismes de contrôle des conditions de privation de liberté, dont le CGLPL, ne sont pas en mesure d'exercer effectivement un contrôle sur les conditions de rétention et permettre au droit fondamental de l'habeas corpus de s'exercer.

12. **Il y a urgence à statuer pour faire cesser cette pratique récurrente de la préfecture, laquelle procède à la violation grave et manifestement illégale de plusieurs libertés fondamentales.**

PARTIE 2. DISCUSSION

I. SUR L'INTÉRÊT À AGIR

13. Indépendamment de son champ géographique d'action, la reconnaissance de l'intérêt à agir d'une association contre une décision de portée locale est essentiellement conditionnée par l'existence d'une corrélation suffisamment directe entre la décision contestée et l'objet de cette association. Il en est ainsi des associations nationales ayant pour objet statutaire la défense des droits et libertés.

Les associations justifient d'un intérêt à agir vis-à-vis d'une décision locale prise par le préfet de Mayotte

14. Par deux arrêts en date du 4 novembre 2015 et du 7 février 2017, le Conseil d'État est venu définir les contours de la notion d'intérêt donnant qualité à agir à une association.

**CE, 5ème / 4ème SSR, 04 novembre 2015, 375178, Publié au recueil Lebon
CE, 7 février 2017, n° 395972, n°392758**

15. Ainsi, saisi d'un recours formé contre une décision locale par une association ayant un ressort national, le juge administratif doit rechercher si la décision attaquée soulève des questions, notamment dans le domaine des libertés publiques, qui par leur nature et leur objet excèdent les seules circonstances locales.

16. Dans la première affaire¹, la cour administrative d'appel de Douai avait jugé qu'eu égard à l'objet social de la Ligue des droits de l'homme et à son champ d'action national, cette association ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre un arrêté municipal pris par le maire d'une commune située au nord de la banlieue lilloise.

17. Le Conseil d'État considère qu' « *en portant cette appréciation, alors que la mesure de*

¹ CE, 5ème / 4ème SSR, 04 novembre 2015, 375178, Publié au recueil Lebon

police édictée par l'arrêté attaqué était de nature à affecter de façon spécifique des personnes d'origine étrangère présentes sur le territoire de la commune et présentait, dans la mesure notamment où elle répondait à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local, la cour administrative d'appel de Douai a inexactement qualifié les faits de l'espèce ». **CE, 5ème / 4ème SSR, 04 novembre 2015, 375178, Publié au recueil Lebon**

18. Suivant ce même raisonnement, par un arrêt en date du 7 février 2017, le Conseil d'État cassait l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux pour erreur de droit : « 3. *Considérant [...] qu'en se fondant, pour dénier aux associations un intérêt leur donnant qualité pour agir, sur la généralité de l'objet social et le champ d'action national de chacune d'elles et sur la circonstance que les arrêtés attaqués ne produisaient des effets de droit que sur la portion de la route nationale n° 2 qu'ils visaient, sans rechercher si ces arrêtés soulevaient des questions qui, par leur nature et leur objet, excédaient les seules circonstances locales, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit qui justifie, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, l'annulation de son arrêt ; [...]* 5. *Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 3, les arrêtés litigieux maintiennent une restriction durable à la libre circulation de l'ensemble des personnes empruntant un axe routier majeur d'un territoire très vaste et sont, de ce fait, susceptibles d'avoir, à l'échelle de l'ensemble de ce territoire, un effet sur les personnes que les associations requérantes ont vocation à défendre, notamment en ce qu'ils sont susceptibles de compliquer l'accès de ces personnes aux soins disponibles dans l'agglomération desservie par cet axe ; qu'ils soulèvent ainsi des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales ; qu'il s'en suit qu'alors même qu'elles présentent un objet social large et un champ d'action national, les associations requérantes justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre ces arrêtés* ». **CE, 7 février 2017, n° 395972, n°392758**
19. L'intérêt à agir de ces associations a déjà été admis dans plusieurs affaires « *très locales* » : s'agissant d'une demande au juge des référés visant à interdire la marche prévue le dimanche 5 juin 2016 à 7h00 dans le village de Kani Keli en raison des risques sérieux de troubles à l'ordre public et de son caractère ouvertement xénophobe et attentatoire aux valeurs et principes républicains ainsi qu'à la dignité de la personne humaine. Par une ordonnance en date du 4 juin 2016, le juge des référés avait admis l'intérêt à agir du GISTI, de la Cimade et du Secours Catholique considérant « *que les associations requérantes, qui œuvrent pour la défense des étrangers et des droits de l'homme, et qui exercent des missions sur place à Mayotte, ont intérêt au regard de leurs statuts à agir en référé pour que soit ordonnée toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale* » **TA Mayotte, référé, 4 juin 2016, n°1600641**. S'agissant d'un recours formé afin d'obtenir le relogement de deux cent cinquante personnes installées « place de la République » à Mamoudzou à la suite de leur expulsion illégale orchestrée par des collectifs anti-immigration **TA Mayotte, référé, 23 juin 2016, n°1600524**. S'agissant d'un recours formé contre les décisions du préfet de Mayotte portant création de zones d'attente ad hoc **TA Mayotte, référé, 4 avril 2018, n°1800537 ; Conseil d'État, Juge des référés, 13/04/2018, 419565, Inédit au recueil Lebon**. S'agissant d'un recours formé contre la décision du préfet de Mayotte du 16 février 2021 portant refus d'enregistrement de toutes les demandes de titre de séjour déposées par des personnes dépourvues d'un document d'identité avec photographie. **TA Mayotte, référé, 19 juillet 2021, 2102247**. S'agissant de recours formés contre des décisions implicite du recteur de Mayotte portant refus de scolarisation d'enfants âgés de 3 à 5 ans **TA Mayotte, référé, 28 octobre 2021, dossiers n°2104124, 2104125,**

2104126, 2104127, 2104128, 2104129, 2104130, 2104131, 2104132, 2104133, 2104133.

20. Dans ces affaires, le champ d'action national du GISTI, du SAF et de l'ADDE ne saurait être regardé comme faisant obstacle à la reconnaissance de leur intérêt à agir contre une décision locale affectant les droits et libertés des personnes vulnérables, sauf à réduire considérablement l'effectivité de la protection de ces droits et personnes.
21. De la même façon, leur objet statutaire – par hypothèse vaste compte tenu de leur action en faveur de l'ensemble des droits et libertés – ne peut davantage être retenu contre elles et les priver d'un intérêt leur donnant qualité à agir contre des décisions locales.
22. Par suite et conformément à la jurisprudence précitée, il incombe au juge des référés de céans de déterminer si, en dépit de son champ d'application territorial limité, la pratique litigieuse présente des implications qui dépassent les seules circonstances locales, en particulier eu égard à son impact envers un groupe déterminé et des potentielles atteintes aux libertés publiques qu'elle risque de susciter dans le contexte d'une opération militaro-policière de grande envergure.

Les implications de la pratique préfectorale de création de LRA éphémères et aléatoires dépassent les seules circonstances locales

23. Il sera démontré que la pratique dénoncée « *soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales* ».
24. Rappelons que cette pratique affecte de façon spécifique la situation des personnes d'origine étrangère, en situation régulière ou non, et leurs familles, lesquelles se disent particulièrement lésées dans la mise en œuvre de la procédure.
25. Les personnes placées en rétention administratives sont pour la plupart très vulnérables et ont « *besoin d'une protection spéciale* ». CEDH, G.C., 21 janv. 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce, n° 30696/09, § 251 ; CEDH, G.C., 4 nov. 2014, Tarakhel c. Suisse, n° 29217/12, § 119
26. L'action de l'administration qui excède le cadre fixé par le législateur soulève des interrogations quant au respect des libertés publiques.

S'agissant de l'association pour la défense et le respect des droits des étrangers (ADDE)

27. Il ressort de l'article 2 des statuts de l'ADDE : « *Cette association a pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations. Elle soutient et assiste, notamment en justice, toute personne qui s'engage pour la défense des droits des étrangers. Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, y compris le contentieux relatif à la nationalité française. Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers.* » (pièce 1 - Statuts de l'ADDE)

28. En raison des buts qu'elle s'est donnée, l'ADDE est régulièrement admise à agir en vue de la défense d'intérêts particuliers ou collectifs dans le cadre de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.
29. Au vu des faits et du contexte, il est évident que les risques graves et imminents que courent les personnes enfermées dans les locaux de rétention entre évidemment dans le cadre de ces statuts, l'ADDE ayant donc intérêt à saisir le juge de céans, afin de lui demander d'ordonner les mesures nécessaires visées dans la conclusion de la présente requête. L'ADDE a intérêt à agir.

S'agissant de la CIMADE

30. Elle a pour objet, selon l'article premier de ses statuts : « *La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme* ».
31. Il convient de souligner que la CIMADE est habilitée à intervenir dans plusieurs centres de rétention, à savoir : le Mesnil-Amelot, Rennes, Toulouse, Bordeaux, Hendaye, et en Outre-mer en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion.
32. Particulièrement attentive aux conditions des personnes retenues en métropole comme en Outre-Mer, la Cimade est un acteur majeur de la rétention administrative sur le territoire français. Elle a œuvré pour l'ouverture des lieux de rétention aux associations sur l'ensemble du territoire français. Elle mène également à Mayotte sa mission de défenses des populations étrangères par le biais de permanence d'accès aux droits et a pu saisir la Contrôleur des lieux de privation de liberté à diverses reprises, et notamment concernant les conditions de rétention au sein des LRA de Mayotte.
33. Son intérêt pour agir est donc incontestable, s'agissant d'une action visant à préserver les droits fondamentaux des étrangers, qui sont gravement compromis dans le contexte actuel par leur placement ou leur maintien en rétention.
34. Conformément aux statuts susvisés, le Bureau a autorisé, le 19 avril 2023, sa Présidence à ester en Justice dans le cadre du présent contentieux. (**pièce 2 – Statuts de LA CIMADE, pièce 3 – Décision du bureau de LA CIMADE, 19.04.2023**) La CIMADE a intérêt à agir.

S'agissant du Syndicat des avocats de France (SAF)

35. Le Syndicat a notamment pour objet, selon l'article 2 de ses statuts : « *1. La défense intransigeante de l'indépendance des Barreaux et de leurs membres contre tous les empiétements, quelles que soient leurs formes, 2. La lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats, 3. L'action pour la défense des intérêts matériels et moraux des Avocats en vue d'assurer les conditions économiques d'existence et de plein exercice des Avocats postulants ou non, de garder largement ouvertes aux jeunes les possibilités d'accès au barreau, de garantir les droits sociaux et les retraites, 4. La recherche, avec les organisations représentatives des autres*

professions judiciaires, des bases d'une action communes pour une meilleure justice, 5. L'action en vue d'associer les Avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles, 6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté. 7.-L'action pour la défense des droits de la Défense et des libertés dans le monde ». (pièce 4 – Statuts du SAF ; pièce 5 – Délibération du Bureau, 19.04.2023)

36. La situation actuelle d'ouvertures sporadiques et imprévisibles de LRA, pour des durées allant de 2 à 48 heures en moyenne, est une problématique impactant directement la question de l'accès au droit des personnes retenues et des conditions d'accès des avocats à ces lieux.
37. Le Syndicat des avocats de France est intéressé en ce que la rétention, dans ces conditions, empêche tout contact des personnes concernées avec un avocat, qui ne pourra donc ni remplir sa mission (absence de téléphone), ni rencontrer son client.
38. L'absence dans les faits d'association intervenant au sein des LRA empêche, en outre, tout relais retenu-association-avocat. Le syndicat des avocats de France a intérêt à agir.

S'agissant du « Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s » (GISTI)

39. L'article 1^{er} des statuts de l'association prévoit notamment que son objet est :« - de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ; - d'informer celles-ci 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. » (pièce 6 – Statuts du GISTI)
40. L'intérêt à agir du GISTI est régulièrement admis par les juridictions tant administratives que civiles, et tant pour contester la légalité d'actes réglementaires touchant à la situation des personnes étrangères que pour intervenir au soutien d'actions engagées par ces mêmes personnes pour faire valoir leurs droits.
41. A maintes reprises, l'intérêt à agir du GISTI a été reconnu dans le cadre de recours tendant à demander l'annulation d'actes portant sur le droit au logement et à l'hébergement des personnes étrangères **CE, Assemblée, 11 avril 2012, n°322326 ; CE, 2 avril 2020, n°439763**
42. Ainsi, et de la même manière, le GISTI a intérêt à agir en vue de s'opposer à des pratiques qui affectent la situation des personnes placées en rétention.
43. **Au vu de ce qui précède, les associations requérantes justifient d'un intérêt à agir.**
44. **Partant, leur recours est recevable.**

II. SUR L'ATTEINTE GRAVE ET MANIFESTEMENT ILLÉGALE AUX LIBERTÉS

FONDAMENTALES

A. SUR L'ATTEINTE À UN RECOURS EFFECTIF DEVANT LE JUGE

45. Le droit à un recours effectif a été consacré au rang des normes de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel en se fondant sur les dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, laquelle fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité. *Voir : CC, 9 avril 1996, n° 96-373 DC*
46. Le Conseil constitutionnel est venu préciser que ces dispositions garantissent « *le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles* ». *Voir : CC, 6 mars 2015, n° 2014-455 QPC*
47. Le Conseil d'État a érigé le droit à un recours effectif au rang des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, dans une ordonnance du 30 juin 2009, aux termes de laquelle il est précisé : « *Considérant que le droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction, protégé par la Constitution et par les stipulations des articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale* » *Voir : CE, 30 juin 2009, Ministre de l'intérieur contre Beghal, n° 328879*

Du fait de la publication tardive des arrêtés de création de LRA

En droit

48. L'article R744-10 du CESEDA précise : « *Les locaux de rétention mentionnés à l'article R. 744-8 sont créés, à titre permanent ou pour une durée déterminée, par arrêté préfectoral précisant si le local est susceptible d'accueillir des familles. Une copie de cet arrêté est transmise sans délai au procureur de la République et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.* »
49. L'article L221-2 du Code des Relations entre le Public et l'Administration (CRPA) précise quant à lui : « *L'entrée en vigueur d'un acte réglementaire est subordonnée à l'accomplissement de formalités adéquates de publicité, notamment par la voie, selon les cas, d'une publication ou d'un affichage, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables. Un acte réglementaire entre en vigueur le lendemain du jour de l'accomplissement des formalités prévues au premier alinéa, sauf à ce qu'il en soit disposé autrement par la loi, par l'acte réglementaire lui-même ou par un autre règlement. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de ses dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures.* »
50. Le Tribunal administratif de Paris a très récemment jugé, s'agissant du droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction, que le défaut ou la tardiveté d'une publication faisait obstacle à l'exercice de ce droit fondamental. La juridiction a ainsi précisé : « *Au regard de la nature de ces arrêtés portant interdiction de cortèges, défilés et rassemblements non déclarés dans plusieurs secteurs de la ville de Paris pour des durées limitées qui restreignent l'exercice du droit de manifester et de la liberté d'aller et venir et qui sont susceptibles d'entraîner des poursuites pour les contrevenants, le défaut de publicité adéquate telle que l'impose l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et*

l'administration ainsi que leur publication tardive faisant obstacle à l'exercice d'un recours effectif devant le juge des référés liberté portent, dans les circonstances de l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale visée au point 6. » Voir : TA DE PARIS, 4 avril 2023, n°2307385/9

En fait

51. Sur le département de Mayotte, la création des LRA, de manière aléatoire et parfois pour quelques heures à peine, est une pratique récurrente et motivée, selon les autorités, par un nombre de personnes étrangères en situation irrégulière trop important pour la capacité du CRA.
52. Le Centre de rétention administrative de Mayotte compte une capacité de 136 personnes.
53. Les arrêtés préfectoraux portant création desdits LRA mentionnent :
*« CONSIDERANT que le centre de rétention de Mayotte ne peut accueillir l'ensemble des étrangers qui entrent de façon irrégulière sur le territoire de Mayotte ;
CONSIDERANT qu'un nombre important d'étrangers entrés récemment, ou dont l'arrivée est prévisible, présente une menace pour l'ordre public ;
CONSIDERANT l'urgence à ouvrir un local de rétention administrative compte tenu de l'interpellation importante d'étrangers en situation irrégulière au cours des dernières 24 heures ; »*
54. Un examen du recueil des actes administratifs de la préfecture de Mayotte effectué entre le 17 mars et le 19 avril dénombre 44 ouvertures de LRA, pour une durée pouvant aller de 2h (le 14 avril de 11h à 13h, LTS Hôpital de Dzaoudzi) à 5 jours et 20 heures (dans les 5 LRA « habituels » listés ci-avant entre le 7 avril 18h au 11 avril 14h).
55. Sur ces 44 créations de LRA :
 - Aucun arrêté de création n'a été publié avant l'ouverture ;
 - 4 ont vu l'arrêté de création publié le jour de l'ouverture, qui correspondait aussi au jour de fermeture du LRA ;
 - 40 ont vu l'arrêté de création publié postérieurement à leur fermeture.
56. En outre, des délais très courts de fermeture des LRA sont à constater, faisant de ces LRA de véritables CRA annexes, avec souvent uniquement quelques heures de fermeture avant d'être réouverts. Du 3 au 17 avril, soit sur 14 jours, il y a eu systématiquement des LRA à l'exception d'une période de 91 heures non consécutives. **(pièce 12 - Recensement suivi LRA de Mayotte entre les 17.03.23 et 19.04.23 et pièce 13)**
57. Partant, plusieurs constats doivent être dressés :
 - L'ouverture de LRA est une pratique récurrente à Mayotte pour pallier l'insuffisance chronique et permanente du CRA ;
 - L'absence de publication des arrêtés préfectoraux entre la création et la fermeture des LRA empêche toute contestation de leur légalité, et constitue un obstacle à la fois au recours effectif contre lesdits actes administratifs et au contrôle par les autorités administratives indépendantes (CGLPL), judiciaire (procureur de la République) ou encore ordinaires (bâtonnier) des conditions de rétention faute de prévisibilité de l'ouverture effective du LRA au moment du contrôle.

58. Aux termes de l'article 66 de la Constitution : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* »
59. La pratique des LRA éphémères et aléatoires prive de fait le juge des libertés et de la détention, garant des libertés individuelles sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, de son pouvoir de contrôle.
60. Doit donc être constatée et jugé illégale la création de LRA sans publication conforme à l'article L. 221-2 du CRPA.
61. Doit également être constaté le fait que cette pratique entraîne une violation du droit au recours effectif, reconnue comme liberté fondamentale. *Voir : CE 13 mars 2006, n°291118*
62. In fine, la création régulière de ces cinq locaux de rétention administrative est un détournement de la capacité maximale des centres de rétention telle que prévue par la loi.
63. L'article R744-5 dispose : « *Les centres de rétention administrative offrent aux étrangers retenus des équipements de type hôtelier et des prestations de restauration collective. Leur capacité d'accueil ne peut pas dépasser cent quarante places.* »
64. Or, le CRA de Pamandzi est d'une capacité maximale de 136 places. En créant, au sein de l'île, quasi quotidiennement des locaux de rétention, la préfecture détourne artificiellement la capacité maximale de rétention. De son aveu même, la création est motivée par le fait que : « *le centre de rétention de Mayotte ne peut accueillir l'ensemble des étrangers qui entrent de façon irrégulière sur le territoire de Mayotte ;* ». Il apparaît de ce fait que le préfet contourne cette limitation légale de capacité.
65. De plus, le rapport d'information n° 516 (2008-2009), déposé le 3 juillet 2009 à la Commission des finances du Sénat par le sénateur Pierre BERNARD-REYMOND évoque cette question avec les mêmes arguments : « *La création d'un LRA ne peut, selon la réglementation, être décidée qu'en cas de circonstances particulières. Cette limitation est cohérente avec la volonté de permettre un respect satisfaisant des normes et donc de privilégier la formule des CRA. On peut admettre l'existence de circonstances particulières dans certains départements éloignés d'un CRA. C'est plus difficile quand il s'agit, il est vrai pour une durée limitée, de tirer les conséquences de l'insuffisante mise aux normes d'un CRA (ex : Cayenne). C'est en revanche contestable pour les LRA proches de CRA, par exemple Cercottes. Ce local a été créé par arrêté préfectoral le 7 octobre 2004 et mis en service le 14 février 2005 compte tenu des travaux nécessaires de mise aux normes. Les circonstances particulières motivant son existence sont, selon le préfet, « la saturation des CRA nationaux et les contraintes causées par un transfert immédiat avant la fin des procédures contentieuses ». Cet argument valait sans doute en 2005, il est nettement moins pertinent aujourd'hui. Les taux d'occupation moyen des CRA les plus proches, certes élevés tant en 2007 (Plaisir : 82%, Mesnil-Amelot : 88%, Palaiseau : 80%) qu'en 2008 (Plaisir : 75%, Mesnil-Amelot : 95%, Palaiseau : 85%) laissent cependant une marge de manoeuvre.* »

Du fait de l'impossibilité d'être assisté par l'association « Solidarité Mayotte »

66. Aux termes de l'article R 744-21 du CESEDA : « *Pour permettre l'exercice effectif de leurs droits, les étrangers maintenus dans un local de rétention peuvent bénéficier du concours d'une personne morale, à leur demande ou à l'initiative de celle-ci, dans des conditions définies par convention conclue par le préfet ou, à Paris, par le préfet de police. Dans chaque local de rétention, ce concours est assuré par une seule personne morale.* »
67. A Mayotte, une convention a été signée entre l'État et l'association Solidarité Mayotte pour l'accès au droit dans les lieux de rétention. Toutefois, cette association rencontre des difficultés d'accès aux LRA. En effet, d'une part, compte-tenu de leur aspect prétendument temporaire, ces LRA ne sont pas conçus pour accueillir l'association, notamment par la mise à disposition de bureaux. Les salariés travaillent au CRA de Pamandzi en Petite-terre et sont dans l'incapacité totale de se rendre en Grande-terre séparée géographiquement de Petite-terre par une voie d'eau que les habitants traversent avec une barge. Par ailleurs, les salariés habilités ne sont informés ni de l'identité, ni du lieu où les personnes placées en rétention se trouvent lorsqu'elles sont acheminées à un LRA par la police. Lorsque les salariés sont saisis par la famille d'une personne disparue, seule la police aux frontières du CRA leur donne des informations sur les personnes retenues dans les LRA qui jouxtent le CRA. Si les salariés habilités peuvent se rendre dans le LRA créé en zone d'attente au CRA de Pamandzi, ils doivent solliciter et attendre une escorte de police pour pouvoir pénétrer ce LRA. Les salariés habilités ne reçoivent aucune information de la part des gendarmes qui gèrent les LRA des brigades de gendarmerie de Pamandzi et Mamoudzou, et n'ont aucun moyen de solliciter des informations sur les personnes qui se trouvent dans le LRA de la zone de tri sanitaire de l'Hôpital de Dzaoudzi.
68. D'autre part, l'association n'est pas informée en temps utile de la création de nouveaux LRA et, dans ces conditions, elle ne peut bien évidemment pas anticiper son éventuelle intervention. L'association ne peut pas palier cette carence par la consultation du recueil des actes administratifs de la préfecture de Mayotte puisque, comme développé ci-dessus, les arrêtés de création des LRA sont publiés majoritairement postérieurement à leur fermeture, rarement au moment de l'ouverture, et jamais antérieurement à l'ouverture.
69. Par ailleurs, les procédures des personnes maintenues en LRA ne sont pas transmises à l'association, ce qui ne permet pas une assistance ne serait-ce qu'à distance.
70. En outre, cette absence d'intervention se justifie également par l'éloignement géographique entre la plupart des LRA et le CRA de Mayotte où se trouvent les salariés habilités, et faute pour la convention de l'État avec cette association d'être suffisamment dotée pour garantir la présence permanente d'un salarié habilité dans chaque LRA.
71. Par ailleurs, les téléphones portables des personnes retenues sont systématiquement confisqués, il n'existe aucune cabine téléphonique dans les LRA, et les cabines téléphoniques des zones de vie du CRA de Pamandzi, si elles peuvent recevoir des appels de l'extérieur, ne peuvent passer des appels à l'extérieur mais seulement à des lignes internes du CRA.
72. Du fait de l'absence de possibilité de communication avec leurs proches, les personnes privées de liberté dans les LRA sont dans l'incapacité d'exercer effectivement des recours contre leur éloignement, alors que le plan d'action du gouvernement français établi en décembre 2022 à l'attention du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre

du suivi soutenu de l'arrêt MOUSTAHY (2), fait état d'une augmentation exponentielle des injonctions de retour prononcées par le juge administratif lorsque les personnes réussissent à exercer des recours en rétention. Il est inquiétant de constater que le nombre d'injonctions de retour est passé de 19 pour 1090 requêtes introduites en 2021, à 154 pour 1363 requêtes introduites jusqu'à novembre 2022, soit 10 % des saisines du juge administratif (3). Ceci démontre que l'examen individuel de la situation de chaque personne interpellée est totalement insuffisant car il arrive de plus en plus fréquemment que des Français et des étrangers protégés contre l'éloignement se retrouvent aux Comores. La présidente du Tribunal judiciaire de Mayotte a indiqué que 95 % des 4250 décisions prises par le juge des libertés et de la détention en 2022, uniquement saisi par les personnes privées de liberté puisque la durée de rétention très courte n'oblige pas le préfet à en solliciter la prolongation, ont conduit à une libération des personnes retenues. Ces chiffres témoignent de procédures d'interpellation expéditives qui lorsqu'elles réussissent à être soumises au contrôle de l'autorité judiciaire par une minorité de justiciables (17 % des personnes éloignées de Mayotte), conduisent quasi-systématiquement à la libération de la personne retenue.

73. Pourtant, l'ampleur de la dénegation de droits dans ces LRA est, sans aucun doute, la violation la plus massive de l'accès au droit sur le territoire français en matière de rétention puisque selon les derniers chiffres publiés en 2021, sur 27 649 placements en rétention sur l'ensemble du territoire français, 26 485 ont eu lieu à Mayotte, **soit 62.5%**.
74. Sur ces 26 485 personnes placées en rétention, 3 135 enfants ont été enfermés (**soit 11.8%**), et ce y compris dans des LRA, contre 76 enfants en Métropole pour 1 164 personnes retenues (soit 6.5%).

Les destins des personnes enfermées en Outre-mer en 2021

	Mayotte	Le Chaudron - Réunion	Les Abymes - Guadeloupe	Matoury - Guyane	Total général	%
Personnes non éloignées	6 471	2	68	541	7 082	26 %
Personnes éloignées	20 014	2	126	376	20 518	74 %
Sous-total	26 485	4	194	917	27 600	100 %
Destins inconnus	x	1	5	31	37	0 %
Personnes toujours en CRA en 2022	x	0	2	10	12	
Total Placements 2021	26 485	5	201	958	27 649	

(pièce 9 - Rapport national Centres et locaux de rétention administrative de 2021, pages 64 à 67)

75. Solidarité Mayotte expose, dans son rapport d'activités 2021 (pièce 9), qu'elle doit palier les manquements préfectoraux sur la vérification d'identité et donc de nationalité des personnes placées en rétention, qui sont même parfois françaises, en situation régulière, protégées contre l'éloignement ou demandeuses d'asile. Elle écrit : « *Le temps de rétention au CRA de Pamandzi est en moyenne de 17h. Le CRA est très régulièrement rempli et très souvent aussi, des LRA sont créés afin de pallier ce manque de place. La célérité des éloignements quotidiens vers les Comores, ne permet pas aux retenus un accès à leurs droits et*

2 [https://hudoc.exec.coe.int/FRE?i=DH-DD\(2023\)125F](https://hudoc.exec.coe.int/FRE?i=DH-DD(2023)125F)

3 Selon les chiffres du plan d'action du gouvernement français, il y a eu 1363 saisines du juge administratif pendant l'année 2022 jusqu'à novembre 2022 et 154 injonctions de retour ont été prononcées sur la même période.

notamment, au droit au recours effectif. Les vérifications d'identité sont très souvent réalisées avec très peu de soin et ce sont les associations intervenantes qui supportent de fait, la charge de cette mission. En effet, Solidarité Mayotte sollicite chaque jour à la Préfecture, le retrait d'OQTF de nombreuses personnes retenues. »

76. L'association explique qu'il existe une présomption de nationalité comorienne, charge à la personne qui ne le serait pas d'en apporter la preuve. Il est essentiel de souligner que les personnes retenues sont éloignées vers les Comores quand bien même elles n'auraient ni document d'état civil, ni laissez-passer consulaire.
77. L'association décrit ainsi à la fois les carences de la préfecture quant à la vérification de nationalité des personnes retenues, l'utilité de sa mission afin de pallier lesdites carences, et malgré tout, la difficulté de répondre à l'ensemble des besoins en CRA en raison du nombre de personnes et de la célérité des éloignements.
78. L'absence d'association agréé pour assister les personnes retenues au sein des LRA, malgré leur récurrence et l'importance des personnes qui y sont privées de liberté, anéantit totalement le recours effectif au sein des LRA et favorise les expulsions collectives interdites par l'article 4 du protocole n°4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
79. En effet, concernant particulièrement les LRA, l'association décrit des zones de non-droit (**page 66 pièce 8**) : *« LRA, zone de nonaccès effectifs aux droits - La démultiplication de la création de LRA à Mayotte, en principe temporaire, tend à se pérenniser. Des arrêtés préfectoraux pour leur création sont pris systématiquement toutes les semaines. Cette pérennisation en fait des CRA annexes. Leur accès est toujours difficile, car il est soumis à la présence et la disponibilité, voire au bon vouloir de l'administration. L'absence d'un accompagnement effectif dans ces locaux en fait des zones de non-droit. Il n'est pas rare que des personnes placées en LRA soient reconduites à la frontière sans qu'elles aient pu avoir accès à notre assistance juridique alors que, parmi elles, nous retrouvons des personnes protégées contre toute mesure d'éloignement. Cela nous laisse à penser que ces reconduites manu militari sans intégration dans le CRA sont motivées par le fait de vouloir éviter les différentes condamnations souvent prononcées par le JLD en cas de dépassement du délai de 24h de rétention en LRA. À titre de rappel, ces LRA présentent des conditions matérielles de rétention insatisfaisantes et ne sont pour la plupart pas conformes à ce que prévoit le CESEDA. Au deuxième semestre de l'année 2021, des travaux ont été entamés pour le LRA dit « salle de vérification » pour qu'il puisse remplir les conditions matérielles de rétention comme prévu par le CESEDA. L'article 553- 6, précisant les équipements dont doivent disposer les LRA, concerne tous les LRA, à l'exception de Mayotte, pour qui la liste des équipements exigés est bien plus sommaire :
« Les locaux de rétention administrative doivent disposer des équipements suivants :
1° Des chambres collectives non mixtes, accueillant au maximum six personnes ;
2° Des équipements sanitaires en libre accès comprenant des lavabos, douches et w.-c. ;
3° Un téléphone en libre accès » (**pièce 8 - Rapport national rétention 2021**)*
80. Les ouvertures de locaux de rétention administrative, sans publication préalable, et parfois même après la fermeture dudit local, dans des conditions opaques, entraîne une violation manifeste du droit à un recours effectif.

Du fait de l'absence d'équipements permettant l'exercice effectif des droits

81. L'article R761-5 9° du CESEDA précise :
- « A Mayotte, les étrangers peuvent être maintenus dans ces locaux pendant une durée n'excédant pas vingt-quatre heures. » ;*
- 9° Les dispositions de l'article R. 744-11 ne sont pas applicables à Mayotte pour une durée de cinq ans à compter de la publication du décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018 pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière.*
- Durant cette période, les locaux de rétention administrative situés dans le département de Mayotte doivent disposer de lieux d'hébergement ou de repos, d'équipements sanitaires en libre accès, de matériels nécessaires à la restauration ainsi que **d'équipements permettant l'exercice effectif de leurs droits par les intéressés, notamment un téléphone en libre accès.***
82. Comme évoqué précédemment, cinq lieux sont régulièrement utilisés aux fins de création de LRA, à savoir :
- Locaux de la Brigade Territoriale de Gendarmerie de Pamandzi ;
 - Locaux de la Brigade Territoriale et Gendarmerie de Mamoudzou ;
 - Zone d'attente du Centre de rétention administrative de Pamandzi ;
 - Locaux du service territorial de la police aux frontières ;
 - Locaux du tri sanitaire de l'hôpital de Dzaoudzi.
83. Dans le cadre de l'opération dite « Wuambushu » du 21 avril au 23 juin 2023, un sixième LRA a été créé par arrêté du 20 avril 2023 n°2023-CAB-0346 publié le 21 avril 2023, qui se situe à la Maison des Jeunes et de la Culture (MJC) de M'Tsapéré d'une capacité de 40 places où les familles ne pourront pas être retenues et un téléphone permettant de communiquer avec l'extérieur est censé avoir été installé, ce qui serait une première pour les droits des personnes en rétention à Mayotte.
84. Déjà, dans le CRA, les cabines téléphoniques disponibles dans chaque zone aux personnes retenues, ne permettent que de recevoir des appels de l'extérieur et seulement d'en passer que sur des lignes internes du CRA, ce qui est manifestement insuffisant. L'impossibilité d'appeler des lignes externes empêche les retenus de joindre leur éventuel avocat, leurs familles ou proches afin de faire venir des justificatifs de leur situation.
85. De même, s'il est possible de recevoir des appels externes, le numéro reste introuvable pour les familles, proches, avocats, qui au demeurant, ne peuvent eux-mêmes pas savoir à quel endroit se trouverait la personne recherchée, vidant de toute son utilité le téléphone présent.
86. S'agissant des LRA éphémères et aléatoires, il n'est aucunement justifié de ce qu'un téléphone serait présent et accessible.
87. Au regard de ce qui précède, il est manifeste que l'exercice effectif des droits par les personnes qui sont retenues dans les LRA à Mayotte est de facto, sinon impossible, pour le moins gravement compromis.

Du fait du détournement de procédure

88. L'article R. 744-8 du CESEDA dispose : « *Lorsqu'en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, des étrangers retenus en application du présent titre ne peuvent être placés immédiatement dans un centre de rétention administrative, le préfet peut les placer dans des locaux adaptés à cette fin, dénommés " locaux de rétention administrative " régis par la présente sous-section. »*
89. Le droit de l'Union européenne s'applique dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne que sont les départements d'outre-mer et a primauté sur d'éventuelles dispositions législatives jugées conformes à la Constitution nationale qui l'adapteraient (cf. CJUE, Gde Chambre, 22 février 2022, C-430/21).
90. L'article 17 de la directive 2008/115/CE relatif à la rétention des mineurs et des familles stipule : *1. Les mineurs non accompagnés et les familles comportant des mineurs ne sont placés en rétention qu'en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible. 2. Les familles placées en rétention dans l'attente d'un éloignement disposent d'un lieu d'hébergement séparé qui leur garantit une intimité adéquate. 3. Les mineurs placés en rétention ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge, et ont, en fonction de la durée de leur séjour, accès à l'éducation. 4. Les mineurs non accompagnés bénéficient, dans la mesure du possible, d'un hébergement dans des institutions disposant d'un personnel et d'installations adaptés aux besoins des personnes de leur âge. 5. L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale dans le cadre de la rétention de mineurs dans l'attente d'un éloignement.*
91. L'article 18 de la directive 2008/115/CE relatif aux situations d'urgence stipule : *1. Lorsqu'un nombre exceptionnellement élevé de ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de retour fait peser une charge lourde et imprévue sur la capacité des centres de rétention d'un État membre ou sur son personnel administratif et judiciaire, l'État membre en question peut, aussi longtemps que cette situation exceptionnelle persiste, décider d'accorder pour le contrôle juridictionnel des délais plus longs que ceux prévus à l'article 15, paragraphe 2, troisième alinéa, et de prendre des mesures d'urgence concernant les conditions de rétention dérogeant à celles énoncées à l'article 16, paragraphe 1, et à l'article 17, paragraphe 2. 2. Lorsqu'il recourt à ce type de mesures exceptionnelles, l'État membre concerné en informe la Commission. Il informe également la Commission dès que les motifs justifiant l'application de ces mesures ont cessé d'exister. 3. **Aucune disposition du présent article ne saurait être interprétée comme autorisant les États membres à déroger à l'obligation générale qui leur incombe de prendre toutes les mesures appropriées, qu'elles soient générales ou particulières, pour veiller au respect de leurs obligations découlant de la présente directive.***
92. Il ressort de ces dispositions que les Etats-membres lorsqu'ils décident de maintenir en rétention des personnes, cela doit se faire dans des centres de rétention spécialisés qui permettent aux personnes d'entrer en contact en temps utile avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et les autorités consulaires compétentes, qui peuvent être visitées par les organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales compétentes. Pour ce qui concerne la rétention de personnes vulnérables, les soins médicaux d'urgence et le traitement indispensable des maladies sont assurés et pour la rétention des mineurs et des familles, elle doit se faire dans des locaux séparés et les mineurs doivent avoir la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge, et ont, en fonction de la durée de leur séjour,

accès à l'éducation. C'est seulement lors de situations exceptionnelles d'un nombre élevé ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de retour que les Etats peuvent déroger.

93. Les LRA ouverts à Mayotte sont, de fait, pérennes et ne répondent pas aux exigences réglementaires susvisées. L'État français se fonde sur une problématique durable et massive de gestion de l'immigration illégale sur le territoire de Mayotte pour justifier des lois et règlement dérogatoires amputant les habitants de l'île de nombre des droits et garanties qui sont reconnus au reste de la population française, notamment en métropole. L'immigration illégale massive et ininterrompue depuis les Comores, mise en avant par l'État français pour justifier les nombreuses exceptions à la norme, est un phénomène beaucoup trop important pour imaginer que le seul centre de rétention de l'île qui a une capacité de 136 places, est adapté à faire face à cette situation alors qu'il est procédé à environ 25 000 éloignements par an depuis Mayotte. Leur création ne peut donc être justifiée par un surcroît temporaire d'interpellations de personnes qui ne justifieraient pas de leur situation administrative. C'est également pour procéder à des éloignements massifs afin de lutter contre l'immigration irrégulière qu'a été décidée l'opération dite « Wuambushu » sans prévoir le doublement des places en rétention alors qu'il est annoncé que l'objectif du gouvernement est d'éloigner 300 à 400 personnes par jour entre le 20 avril et le 23 juin 2023.
94. L'expérience démontre que c'est dans ces LRA prétendument provisoires, où sont placés quotidiennement des dizaines de personnes, que sont commises les plus graves atteintes aux droits fondamentaux des personnes placées en rétention à Mayotte. C'est dans le LRA de la Brigade de Gendarmerie de Pamandzi que les enfants de Monsieur MOUSTAHI ont été privés de liberté sans que personne ne sache où ils se trouvaient, ni leur père, ni leur conseil, ni les associations agréées, ni l'autorité judiciaire.
95. Les personnes placées en LRA ne sont pas transférées ensuite au CRA, mais sont directement éloignées.
96. En 2021, l'association « Solidarité Mayotte » constatait ce détournement dans son rapport d'activité 2021 sur les LRA à Mayotte : *« La démultiplication de la création de LRA à Mayotte, en principe temporaire, tend à se pérenniser. Des arrêtés préfectoraux pour leur création sont pris systématiquement toutes les semaines. Cette pérennisation en fait des CRA annexes [...] Il n'est pas rare que des personnes placées en LRA soient reconduites à la frontière sans qu'elles aient pu avoir accès à notre assistance juridique alors que, parmi elles, nous retrouvons des personnes protégées contre toute mesure d'éloignement. »*
97. Le caractère faussement temporaire de ces LRA, outre des publications largement tardives pour en permettre la contestation, caractérise un détournement volontaire de l'article R. 744-8 du CESEDA.
98. Solidarité Mayotte indiquait déjà en 2021 : *« Cela nous laisse à penser que ces reconduites manu militari sans intégration dans le CRA sont motivées par le fait de vouloir éviter les différentes condamnations souvent prononcées par le JLD en cas de dépassement du délai de 24h de rétention en LRA. »*
99. Partant, le détournement de l'article R. 744-8 du CESEDA sera constaté, entraînant le constat des violations du droit d'accès à une information juridique dans les lieux de rétention, ainsi qu'une violation du droit à un recours effectif.

B. ATTEINTE AU DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET FAMILIALE

En droit

100. Le droit au respect de la vie privée et familiale est garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.
101. Aux termes de l'article 16 de la directive 2008/115/CE : « *Les ressortissants de pays tiers placés en rétention sont autorisés — à leur demande — à entrer en contact en temps utile avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et les autorités consulaires compétentes* »
102. Il ressort ainsi de l'arrêt de la CEDH Dudgeon c/ Royaume-Uni, en date du 23 octobre 1981, rendu au visa de l'article 8 que : « *le droit au respect de la vie privée est un des moyens pour assurer à l'individu une sphère dans laquelle il puisse librement poursuivre le déroulement et le développement de sa personnalité. (...) Ce droit peut être limité seulement au cas où il serait incompatible avec l'ordre public ou avec d'autres intérêts protégés* ».
103. Le Conseil d'État a admis que la notion de liberté fondamentale englobe notamment le droit de mener une vie familiale normale. *Voir : CE, 30 octobre 2001, n°238211, CE, réf., 12 septembre 2001, n° 238106*
104. Ce droit a également été dégagé par le Conseil constitutionnel du dixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 selon lequel « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ». Ce droit est aujourd'hui indissociable du droit au respect de la vie privée que le Conseil assoit sur la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.
105. L'article 16§2 de la directive 2008/115/CE, dite « directive retour », transposée par la Loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, énonce que : « *Les ressortissants de pays tiers placés en rétention sont autorisés — à leur demande — à entrer en contact en temps utile avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et les autorités consulaires compétentes.*

En fait

→ sur l'absence de libre accès à un téléphone

106. Il est expressément prévu que, malgré le régime dérogatoire actuellement en place s'agissant des LRA à Mayotte, les retenus doivent pouvoir avoir accès librement à un téléphone, ligne de vie qui les relie à leur proche et à leurs défenseurs.
107. L'article R 761-5 9° du CESEDA précise que les dispositions de l'article R. 744-11 ne sont pas applicables à Mayotte pour une durée de cinq ans à compter de la publication du décret no 2018-1159 du 14 décembre 2018 et que : « *durant cette période, les locaux de rétention administrative situés dans le département de Mayotte doivent disposer de lieux d'hébergement ou de repos, d'équipements sanitaires en libre accès, de matériels nécessaires à la restauration ainsi que d'équipements permettant l'exercice effectif de leurs droits par les intéressés, notamment un téléphone en libre accès. Ceux-ci ont accès, si nécessaire, à l'antenne médicale la plus proche aux fins d'une évaluation médicale.*

108. L'accès à un téléphone est essentiel dès lors qu'il s'agit de permettre aux retenus de bénéficier de l'aide de leurs proches et conseils dans l'exercice des voies de recours et/ou de bénéficier d'un éventuel soutien psychologique. L'impossibilité de téléphoner librement porte nécessairement atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale.
109. Or, au sein même du CRA de Pamandzi, il n'est pas possible d'émettre des appels vers l'extérieur du lieu de rétention.
110. Dans aucun LRA de Mayotte, sauf preuve du contraire par l'administration, les retenus ne peuvent joindre leur famille ou leur conseil.
111. Ce n'est que lorsque l'association agréée se rend dans le LRA de la Zone d'attente de Pamandzi et, sous escorte, dans le LRA de la ST PAF de Pamandzi, que les retenus ont enfin un contact avec l'extérieur. Mais jamais par téléphone.
112. Dans ces conditions, il y a manifestement une violation grave et manifeste du droit au respect de la vie privée et familiale des personnes retenues en LRA sur le département de Mayotte.

→ **Sur l'absence d'aménagements adaptés**

113. Comme évoqué ci-dessus, l'article R744-11 du CESEDA, selon lequel les LRA doivent notamment disposer de certains équipements dont un local permettant de recevoir des visites, n'est pas applicable à Mayotte à ce jour. Les conditions de rétention sont donc nécessairement moins favorables en LRA qu'en CRA. Cela serait autorisé par le caractère supposé exceptionnel du recours à un LRA.
114. A cet égard il sera rappelé que l'article R. 744-8 du CESEDA dispose : « *Lorsqu'en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, des étrangers retenus en application du présent titre ne peuvent être placés immédiatement dans un centre de rétention administrative, le préfet peut les placer dans des locaux adaptés à cette fin, dénommés " locaux de rétention administrative " régis par la présente sous-section. »*
115. La création éphémère et aléatoire systémique des LRA de Mayotte a pour effet de placer quotidiennement des personnes en rétention dans des locaux qui ne sont ni conçus, ni aménagés pour permettre aux personnes privées de liberté de bénéficier des conditions minimales d'une privation de liberté dans le seul but de permettre leur éloignement.
116. Cette pratique récurrente de création successive de LRA à Mayotte est de ce fait disproportionnée aux buts légitimes poursuivis et contraires aux droits protégés par l'article 8 de la CEsDH, en l'absence notamment de motifs pertinents et suffisants pour la justifier une telle pratique et de garanties adéquates et suffisantes.

C. SUR LA VIOLATION DU DROIT DE NE PAS ÊTRE SOUMIS À DES TRAITEMENTS

INHUMAINS ET DÉGRADANTS AINSI QUE LA VIOLATION DU DROIT DE RECEVOIR LES TRAITEMENTS ET LES SOINS APPROPRIÉS À SON ÉTAT DE SANTÉ

Sur la protection de ces droits

117. - La directive 2008/115/CE, dite « directive retour » précise aux termes de son considérant 17 que : « *Les ressortissants de pays tiers placés en rétention devraient être traités humainement et dignement dans le respect de leurs droits fondamentaux et conformément aux dispositions du droit national et du droit international* ».
118. Par ailleurs, l'article 3 de la CESDH prohibe les traitements cruels, inhumains ou dégradants. La Cour européenne estime qu'il s'agit de l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques ». *Voir : CEDH, 7 juillet 1989, Soreing c/ Royaume-Uni.*
119. S'agissant de la violation des dispositions de l'article 3 de la CESDH en cas de privation de liberté, la jurisprudence de la CEDH est plus abondante en matière de détention, dont le régime est plus restrictif que celui de la rétention. Ainsi, la Cour européenne a consacré un « *droit des détenus à des conditions de détention décente* », imposant aux États une obligation positive d'assurer des conditions de détention conformes à la dignité humaine. Dans l'arrêt *Kudla*, la Cour a précisé qu'il appartient aux États de veiller à ce que les modalités d'exécution de la peine privative de liberté : « *ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention* ». Avec les arrêts *Dougoz* et *Peers contre Grèce*, la Cour a jugé que les traitements inhumains et dégradants pouvaient être constitués, même en l'absence d'intention d'humilier ou de rabaisser la personne de la part de l'administration pénitentiaire, du seul fait de conditions matérielles de détention inacceptables. *Voir : CEDH, 6 mars 2001, n° 40907/98 ; CEDH, 19 avr. 2001, n°28524/95.* Plus récemment, la Haute Cour a sommé la France de prendre des mesures pour remédier aux conditions de détention indignes dans ses prisons en rappelant que : « *l'accès libre à des toilettes convenables et le maintien de bonnes conditions d'hygiène sont des éléments essentiels d'un environnement humain, et que les détenus doivent jouir d'un accès facile à ce type d'installation, qui doit leur assurer la protection de leur intimité* » *Voir : CEDH 30 janv. 2020, n° 9671/15, J.M.B. c/ France.*
120. Il sera également rappelé qu'il a été adopté l'« *Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* », par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977. Puis, en 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a élargi les règles appelées « *Les Règles Nelson Mandela* ». La règle n°15 énonce que « *Les installations sanitaires doivent être adéquates pour permettre au détenu de satisfaire ses besoins naturels au moment voulu, d'une manière propre et décente* ».
121. A propos des conditions de détention, le Conseil d'État a très récemment rappelé que : « *Le droit au respect de la vie ainsi que le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes ou les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, et que la*

situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence. » Voir : CE, Juge des référés, 16 décembre 2020, 447141

122. Il a admis que la notion de liberté fondamentale englobe le droit de disposer de traitements et soins appropriés à son état de santé. *Voir : CE, Juge des référés, 28/03/2020, 439765*

123. Le Tribunal administratif de Melun a jugé qu'il appartient au préfet territorialement compétent et aux responsables des lieux de rétention de garantir le respect effectif du droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants ainsi que celui de recevoir les traitements et les soins appropriés à son état de santé. Il a ainsi jugé que : « 4. *Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à un recours effectif ainsi que le droit de recevoir les traitements et les soins appropriés à son état de santé constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a, dans ce cadre, déjà prises.(...)*

6. Eu égard à la vulnérabilité des personnes retenues au sein d'un lieu de rétention administrative et à leur situation de dépendance vis-à-vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment au préfet territorialement compétent et aux responsables de ces lieux, de prendre les mesures propres à garantir le respect effectif des libertés fondamentales énoncées au point 4. A cet effet, il incombe en particulier à l'administration de s'assurer du respect effectif des garanties prévues à l'article R. 553-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile aux termes duquel : « Les locaux de rétention administrative doivent disposer des équipements suivants : 1° Des chambres collectives non mixtes, accueillant au maximum six personnes ; 2° Des équipements sanitaires en libre accès comprenant des lavabos, douches et w.-c. ; 3° Un téléphone en libre accès ; 4° Un local permettant de recevoir les visites : autorités consulaires, familles, médecins, membres d'associations ; 5° Le local mentionné à l'article R.553-7, réservé aux avocats ; 6° Une pharmacie de secours. (...) ». Lorsque la carence de l'autorité publique expose les personnes retenues à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, ou affectent, de manière caractérisée, leur droit au respect de la vie privée et familiale dans des conditions qui excèdent les restrictions inhérentes à la rétention ou conduit à ce qu'elles soient privées, de manière caractérisée, des traitements et des soins appropriés à leur état de santé, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, prescrire, dans les conditions et les limites définies au point 3, les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence. » *Voir : TA DE MELUN, n° 2101012, 05.02.2021.*

124. Enfin, l'article R744-11 du CESEDA encadre, de manière sommaire, les conditions de rétention dans les locaux de rétention comme suit : « *Les locaux de rétention administrative doivent disposer des équipements suivants :*
1° Des chambres collectives non mixtes, accueillant au maximum six personnes ;
2° Des équipements sanitaires en libre accès comprenant des lavabos, douches et cabinets d'aisance ;

3° Un téléphone en libre accès ;

4° Un local permettant de recevoir les visites : autorités consulaires, familles, médecins, membres d'associations ;

5° Le local mentionné à l'article L. 744-5, réservé aux avocats ;

6° Une pharmacie de secours.

Les locaux de rétention administrative susceptibles d'accueillir des familles disposent en outre de lieux d'hébergement séparés, spécialement équipés, comportant une pièce de détente et dotés notamment de matériels de puériculture adaptés, ainsi que d'un espace de promenade à l'air libre. »

En fait

125. L'article R744-10 du CESEDA dispose : « *Les locaux de rétention mentionnés à l'article R. 744-8 sont créés, à titre permanent ou pour une durée déterminée, par arrêté préfectoral précisant si le local est susceptible d'accueillir des familles. »*
126. A Mayotte, les arrêtés préfectoraux de création de LRA ne font en aucun cas état de la possibilité d'accueillir des familles. Pour autant, il est courant que des familles se retrouvent dans de tels locaux, avec parfois des enfants en bas âge et des nourrissons. A titre d'illustration, les deux enfants mineurs de Monsieur MOUSTAH, âgés de trois et cinq ans, ont été placés le 14 novembre 2013 dans le LRA créé dans l'enceinte de la gendarmerie de Pamandzi. *Voir : CEDH, Moustahi c. France, 25 juin 2020, requête n° 9347/14.*
127. Les arrêtés de création et de prolongation de LRA ne font pas non plus mention de la capacité d'accueil maximum, ce qui laisse interprétation libre aux services préfectoraux pour retenir des personnes tant qu'il y a encore de l'espace, et donc la possibilité d'une surpopulation et de conditions matérielles particulièrement indignes. L'absence d'indication maximale prive le juge judiciaire d'exercer son contrôle sur les conditions de rétention auxquelles sont soumises les personnes enfermées en local de rétention et prive d'efficacité la nécessaire mise en place d'une procédure visant à protéger l'article 3 de la CESDH ne permettant pas de s'assurer qu'une surpopulation ne sera possible dans ce lieu de privation de liberté.
128. De même, il est impossible de savoir si en théorie la capacité maximale des locaux créés sont en adéquation avec les équipements prévus dans le lieu de rétention. Il apparaît en l'espèce que les différents lieux sont sous équipés, ne permettant pas de garantir des conditions de privation de liberté décentes. Ainsi, le rapport de visite du CGLPL des locaux de rétention administrative provisoire de Petite-terre à Mayotte publié en mai 2018 évoque : « *Hormis celles du LRA aménagé dans la ZA (Cf. § 2.5.3), les installations matérielles sont indignes : locaux exigus, mal aérés ou insuffisamment abrités, conditions de restauration rudimentaires. »*
129. Concernant le local de la gendarmerie de Pamandzi : « *Jusqu'à dix-neuf personnes peuvent s'y trouver placées, bien qu'elle soit manifestement trop exigüe pour cela : 15 m² environ. Le local est spartiate : il s'agit d'une pièce carrelée équipé d'un banc et de trois chaises métalliques fixés également au sol. Les murs sont clairs et présentent des traces de saleté. La paroi comprenant la porte est entièrement vitrée, afin de rendre la surveillance aisée. La pièce est éclairée depuis l'extérieur par un tube au néon et ne reçoit pas de lumière naturelle. La ventilation fonctionne, il n'y avait pas d'odeur particulière au moment de la visite. Il a été indiqué aux contrôleurs que compte tenu de la place et des sièges, des*

personnes sont amenées à rester assises par terre parfois pendant plusieurs heures »

130. Si le public retenu dans les LRA de Mayotte n'est privé de liberté que pour quelques heures, des personnes y passent également la nuit. Or, l'espace n'est pas conçu pour que les personnes puissent y dormir. Les pièces sont inadaptées et la mixité du public retenu dans un espace exigu contrevient à la dignité et à la sécurité des personnes qui s'y trouvent enfermées. Des matelas se trouvent à même le sol, jonchés au milieu de la pièce.
131. S'agissant de la nécessité d'avoir des « *équipements sanitaires en libre accès* » et des « *matériels nécessaires à la restauration* », compte tenu du caractère éphémère de la création des LRA à Mayotte, il est difficile de vérifier le respect des conditions matérielles de privation de liberté et en particulier, l'état de propreté, l'existence de matériel de puériculture alors qu'il est patent que des enfants sont maintenus dans les LRA (re affaire MOUSTAHY devant la CEDH).
132. Enfin, il sera souligné qu'un homme est décédé au LRA de la DDPAF, après avoir été séparé de sa concubine et de leur enfant commun âgée de six ans qui ont quant à elles été placées au CRA. Malgré l'information donnée à l'OPJ selon laquelle l'état de santé de ce retenu était très dégradé, il n'a pas été procédé à un réel examen de sa vulnérabilité ou à tout le moins celui-ci a manifestement été insuffisant, ce qui illustre la gravité de la situation actuelle. (**pièce 10 – Saisine CGLPL par La Cimade et 2 annexes**).
133. En d'autres termes, les conditions de privation de liberté dans les LRA de Mayotte sont indignes et contraires aux exigences de la Cour Européenne des droits de l'Homme ainsi qu'au Comité de Prévention de la Torture (CPT) du Conseil de l'Europe.

III. SUR L'EXISTENCE D'UNE SITUATION D'URGENCE JUSTIFIANT L'INTERVENTION DU JUGE DES REFERES A 48 HEURES

En droit

134. L'article L. 521-2 du Code de Justice administrative prévoit : « *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. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* »
135. Sur l'office du juge des référés libertés, la jurisprudence constante du Conseil d'État précise que : « *Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le*

juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises. »

136. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme : « *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. »*
137. Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que la condition de l'urgence doit être regardée comme satisfaite « *lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre »* Voir : CE, Sec., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*. De même la haute juridiction a eu à prononcer le caractère suspensif d'une décision ayant des conséquences économiques difficilement réparables. Voir : CE ord, 6 avril 2001, *France Telecom*, p. 1114 ; 22 juin 2001, *Creurer*, p. 1113, EDCE, 2002, n°53, p.46. Par ailleurs, le juge des référés du Conseil d'État a déjà eu l'occasion de décliner ces principes et de se prononcer sur l'atteinte aux libertés subies par les personnes détenues en raison de leurs conditions d'incarcération : eu égard à la vulnérabilité des personnes retenues et à leur situation d'entière dépendance vis à vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment au directeur dudit centre de rétention administrative, en sa qualité de chef de service, et au préfet de prendre les mesures propres à protéger leur vie, leur santé, leur droit au recours effectif, leur vie privée et familiale ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant. Voir : CE, 22 déc. 2012, OIP, n°364584 ; CE, 30 juill. 2015, OIP, n° 392043
138. S'agissant d'un LRA, le Tribunal administratif de Melun a très récemment jugé : « *Il résulte de l'instruction que le local de rétention administrative de Choisy-le-Roi, qui a une capacité maximale de douze personnes, a accueilli 903 retenus au cours de l'année 2018, pour un temps moyen de rétention de 32h45 et 898 retenus en 2019, pour un temps moyen de rétention de 34h52. Si, à compter de l'année 2020, le nombre de personnes retenues a diminué en raison du contexte sanitaire lié à l'apparition du virus SARS-CoV-2, le local de rétention administrative a néanmoins accueilli 281 retenus au cours de cette année, pour un temps moyen de rétention de 32h41 et 15 retenus en janvier 2021, pour un temps moyen de rétention de 39h27. Contrairement à ce que soutient le préfet, la circonstance que la configuration actuelle du local existe depuis plusieurs années n'est pas de nature à atténuer l'urgence qu'il y a de prescrire les mesures de nature à faire disparaître les effets des atteintes aux libertés fondamentales exposées aux points 10 et 11 mais, au contraire, à la renforcer, afin qu'il soit désormais mis fin à ces atteintes prolongées. Par ailleurs, la circonstance qu'aucune personne ne séjourne au sein du local de rétention administrative de Choisy-le-Roi depuis le 30 janvier 2021, dont il ne résulte pas de l'instruction qu'elle ne serait pas purement conjoncturelle en l'absence d'explication sur ce point à la barre, ne fait pas disparaître l'urgence dès lors que le local de rétention administrative a toujours vocation à accueillir de manière imminente et habituelle des personnes retenues, conformément à sa destination, comme il l'a fait en janvier 2021 et au cours des années précédentes. Ainsi, l'association ADDE justifie de l'existence d'une situation d'urgence. » Voir : TA DE MELUN, n° 2101012, 05.02.2021*

En fait

139. L'urgence est caractérisée par le fait que l'administration procède à l'ouverture et la fermeture de LRA de façon systémique et que sa pratique engendre quotidiennement des atteintes graves et manifestement illégales à des libertés reconnues comme étant fondamentales par le Conseil d'état.

→ La pratique actuelle de la Préfecture en matière de LRA concerne un nombre massif de personnes

140. Les arrêtés préfectoraux de création de ces LRA indiquent : « *CONSIDERANT que le centre de rétention de Mayotte ne peut accueillir l'ensemble des étrangers qui entrent de façon irrégulière sur le territoire de Mayotte ;
CONSIDERANT qu'un nombre important d'étrangers entrés récemment, ou dont l'arrivée est prévisible, présente une menace pour l'ordre public ;
CONSIDERANT l'urgence à ouvrir un local de rétention administrative compte tenu de l'interpellation importante d'étrangers en situation irrégulière au cours des dernières 24 heures* » (**pièce 7 - Tableau récapitulatif de création de LRA entre mars et avril 2023**).
141. Le recensement effectué sur la seule période de mars et avril 2023 permet de constater que 5 LRA temporaires sont ouverts et fermés de manière aléatoire aux endroits suivants à 44 reprises :
- locaux de la Brigade Territoriale de Gendarmerie de Pamandzi ;
 - locaux de la Brigade Territoriale et Gendarmerie de Mamoudzou ;
 - zone d'attente du Centre de rétention administrative de Pamandzi ;
 - locaux du service territorial de la police aux frontières adossé au CRA de Pamandzi;
 - locaux du tri sanitaire de l'hôpital de Dzaoudzi.
142. Dans le cadre de l'opération dite « Wuambushu » du 21 avril au 23 juin 2023, un sixième LRA a été créé par arrêté du 20 avril 2023 n°2023-CAB-0346 publié le 21 avril 2023, qui se situe à la Maison des Jeunes et de la Culture (MJC) de M'Tsapéré d'une capacité de 40 places où les familles ne pourront pas être retenues et un téléphone permettant de communiquer avec l'extérieur est censé avoir été installé, ce qui serait une première pour les droits des personnes en rétention à Mayotte.
143. L'administration française ne communique, comme l'a déploré la Contrôleure Générale des lieux de privation de libertés, aucune donnée chiffrée quant aux nombres de personnes concernées.
144. Au regard de ce qui précède, il est toutefois évident qu'il s'agit de dizaines, voire de centaines de personnes concernées au quotidien par ces placements en LRA.
145. Le nombre massif de personnes qui sont ainsi régulièrement/quotidiennement privées de liberté dans les LRA de Mayotte dont les droits ne sont pas garantis, constitue en soi une situation urgente qui justifie que le juge des référés libertés prenne des mesures visant à rétablir l'accès au droit dans les plus brefs délais.

→ Alors que des LRA sont en service quasi quotidiennement à Mayotte, les droits des

personnes qui y sont maintenues ne sont pas garantis.

146. En effet, les retenus ne bénéficient pas effectivement de l'assistance des deux associations agréées par l'État pour assurer la mission d'assistance aux personnes retenues, notamment car ces dernières ne sont informées ni des dates de création, ni des durées d'existence de ces LRA prétendument temporaires. Il sera précisé que les deux associations qui interviennent en rétention à Mayotte, sont Solidarité Mayotte sur l'aspect juridique, et Mlezi Maore qui assure une permanence sociale.
147. Par ailleurs, les conditions de rétention dans ces LRA ne peuvent être vérifiées par aucune autorité administrative, judiciaire ou ordinale, en raison de l'opacité de leur création ainsi que de leur caractère temporaire et aléatoire. En effet, d'une part, les arrêtés de création de ces LRA sont systématiquement publiés après leur création, et régulièrement après même leur fermeture, ce qui rend tout contrôle de légalité impossible. D'autre part, l'absence de transmission de ces arrêtés au CGLPL ne permet pas son intervention pendant la durée de vie très éphémère de ces LRA.
148. L'urgence est d'autant plus caractérisée dans le contexte de l'opération dite « Wuambushu » portée par le Ministère de l'intérieur et de l'Outre-Mer selon les informations de la presse, opération qui a vocation, notamment, à « lutter contre l'immigration clandestine à Mayotte » et qui se déroulera du 22 avril au début du mois de juillet. Cette opération, pour laquelle un doublement des forces de l'ordre habituellement présente sur l'île a été diligentée par le Ministère, a pour mission d'accroître les contrôles d'identité. Partant, un franc accroissement des arrestations et des placements en rétention est prévu. Le début de l'opération est imminent puisque prévu pour le début des vacances scolaires, soit à compter du samedi 22 avril, ce qui devrait également correspondre à la fin du Ramadan. **(pièce 11 - Communiqué du Syndicat de la magistrature)**
149. Au vu des conditions actuelles d'enfermement, telles qu'elles ont été détaillées ci-dessus, chaque heure passée dans les locaux de rétention de Mayotte retarde ou annihile l'exercice des droits par les personnes retenues.
150. Au regard de ce qui précède, il est urgent que le Juge des référés prononce les mesures sollicitées par les requérants afin de faire cesser les violations des libertés fondamentales détaillées ci-après.

PAR CES MOTIFS

Et sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, et des explications complémentaires à l'audience, les parties requérantes concluent à ce qu'il plaise à Monsieur le Président du Tribunal :

ORDONNER toute mesure utile afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales des personnes placées en locale de rétention administrative à Mayotte, sous astreinte de 15.000 euros par jour de retard ;

ENJOINDRE au préfet de Mayotte de cesser la pratique récurrente visant à la création successive de LRA prétendument temporaires et dont le caractère éphémère et aléatoire n'est justifié ni par le droit ni par les faits à Mayotte ;

ENJOINDRE au préfet de Mayotte de justifier que l'intégralité des LRA créés au moins une fois à Mayotte (*locaux de la Brigade Territoriale de Gendarmerie de Pamandzi ; locaux de la Brigade Territoriale et Gendarmerie de Mamoudzou ; zone d'attente du Centre de rétention administrative de Pamandzi ; locaux du service territorial de la police aux frontières ; locaux du tri sanitaire de l'hôpital de Dzaoudzi*), répondent aux exigences légales et conventionnelles qui exigent, notamment, que :

- les personnes retenues puissent entrer en contact en temps utile avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et les autorités consulaires compétentes ;
- les personnes retenues puissent être visitées par les organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales compétentes, leurs proches et leurs avocats ;
- pour ce qui concerne la rétention de personnes vulnérables, que les soins médicaux d'urgence et le traitement indispensable des maladies soient assurés ;
- pour la rétention des mineurs et des familles, qu'elle se déroule dans des locaux séparés et que les mineurs puissent avoir la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge ;
- que les femmes isolées soient séparées des hommes ;
- que les personnes retenues ne soient pas en contact avec des personnes en garde à vue

Et ce dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 1.500€ par jour de retard ;

ENJOINDRE par conséquent au préfet de Mayotte la fermeture de tout LRA qui ne répond pas à ces exigences, et de s'abstenir de les créer, et ce sans délai et sous astreinte de 15.000 € par jour de retard ;

CONDAMNER l'autorité préfectorale et l'État à verser à chaque partie requérante la somme de mille cinq cents euros (1.500 €) au titre des frais engagés pour l'instance et non compris dans les dépens, par application de l'article L. 761-1 du code de Justice administrative ;

LES INFORMER sans délai de la date et de l'heure de l'audience publique.

Fait à Mamoudzou,

Le 21 avril 2023.