

Paris, le 14 avril 2025

Décision du Défenseur des droits n° 2025-068

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment les articles 3, 5, 8, 13, 46 et son article 4 du Protocole n° 4 ;

Soumet, en vertu de l'article 2 de la Règle n° 9 pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, des observations complémentaires concernant l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Moustahi c. France*, du 25 juin 2020.



Claire HÉDON

**Observations complémentaires du Défenseur des droits sur l'exécution
de l'arrêt *Moustahi c. France***

1. Dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Moustahi c. France*, le Défenseur des droits adresse des observations complémentaires à celles déjà transmises en 2022, 2023 et 2024,¹ en prévision du réexamen de l'affaire en juin 2025 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.²
2. Dans cet arrêt, la Cour a constaté la violation des articles 3, 5 et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 4 du Protocole n° 4 et de l'article 13 de la Convention combiné avec les articles 8 et 4 précités, en raison de la rétention administrative de deux enfants, âgés de 3 et 5 ans, de leur expulsion de Mayotte vers les Comores et de leurs conditions de renvoi, après leur rattachement arbitraire à un adulte tiers.

3. Le 13 juin 2024, le Comité des ministres a décidé de reprendre l'examen de l'arrêt en juin 2025, après avoir invité les autorités françaises à prendre plusieurs mesures et à communiquer des informations complémentaires.³ En mars 2025, les autorités françaises ont adressé un nouveau plan d'action.⁴
4. Dans le cadre de ce nouvel examen, la Défenseure des droits réitère l'ensemble de ses précédentes observations.⁵
5. En 2023, les services du Défenseur des droits se sont déplacés à Mayotte dans le cadre d'une instruction portant notamment sur le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière, les conditions d'interpellation des personnes étrangères et d'exécution des mesures d'éloignement prises à leur encontre. Ils ont rencontré les services en charge de la lutte contre l'immigration clandestine et visité l'ensemble des lieux de rétention administrative. Ils se sont également entretenus avec les associations intervenant dans ces lieux et les services de police et de gendarmerie présents sur l'île.
6. L'institution va prochainement saisir les autorités d'une note faisant état des atteintes aux droits qu'elle pourrait envisager de relever à leur encontre, laquelle sera soumise aux observations de chacune des parties prenantes. A la suite de cette procédure, la Défenseure des droits rendra une décision, qu'elle communiquera au Comité des ministres.

¹ Défenseur des droits, décisions n° 2022-023, 2023-055 et 2024-027.

² CM/Del/Dec(2024) 1501/H46-12.

³ *Ibid.*

⁴ Gouvernement, plan d'action, mars 2025.

⁵ *Supra* 1.

La persistance des rattachements arbitraires d'enfants à des tiers n'ayant aucun lien avec eux en vue de les placer en rétention et de les éloigner du territoire

7. Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de la situations d'enfants rattachés à des tiers n'ayant aucun lien avec eux dans le but de les placer en rétention et de les éloigner.
8. De nombreuses ordonnances rendues par le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte en 2023 et 2024 démontrent la persistance de telles pratiques illégales de la part de l'administration. Le juge y constate en effet le rattachement de mineurs à des adultes, l'absence de vérification par le préfet des liens entre eux et le maintien de la mesure d'éloignement par celui-ci, en dépit d'informations, portées à sa connaissance, démontrant l'absence de lien.⁶
9. A titre d'exemple, une ordonnance du 23 août 2024 a suspendu un arrêté portant obligation de quitter le territoire français sans délai à l'égard d'un mineur rattaché à un adulte tiers : « (...) *Par des arrêtés du 21 août 2024, le préfet de Mayotte a décidé que M. H, ressortissant comorien, né le 3 mars 2004, serait placé en rétention et éloigné accompagné de l'enfant I G F sans que ces décisions ne précisent l'existence d'un lien familial ou juridique unissant l'enfant mineur et le majeur accompagnant. Par ailleurs, il ne ressort d'aucun élément de l'instruction que le préfet - qui ne conteste d'ailleurs pas cette circonstance - se serait attaché à vérifier, dans toute la mesure du possible, de l'identité de l'enfant mineur et de ses liens avec M. H. (...). Par suite, l'arrêté litigieux portant obligation de quitter le territoire porte une atteinte grave et manifestement illégale à l'intérêt supérieur de l'enfant. (...)* ».⁷
10. Le dispositif de vérification présenté par le Gouvernement demeure dès lors toujours insuffisant, bien qu'il y ait des détachements de mineurs qui soient effectués.
11. En conclusion, la Défenseure des droits réitère ses précédentes observations et invite le Comité des ministres à constater que la situation est toujours insatisfaisante au regard des exigences posées par l'arrêt *Moustahi c. France* et à réitérer ses précédentes recommandations, notamment proscrire immédiatement la présence d'enfants en rétention, dès lors qu'il n'est pas en mesure de mettre un terme à la pratique administrative de rattachement arbitraire de mineurs à des tiers adultes n'ayant aucun lien familial et juridique avec eux.

Rétention et éloignement de mineurs

12. La Défenseure des droits réitère ses précédentes préoccupations quant à la persistance de la présence de mineurs en rétention administrative, malgré la jurisprudence de la CEDH et l'arrêt *Moustahi*.

⁶ TA Mayotte, ord., 26 fév. 2024, n°2400322, 2400321, 2400316 ; 3 avril 2024, n°2400586 ; 16 avril 2024, n°2400656 ; 13 oct. 2023, n°2304011 ; 29 août 2023, n°2303517, 2303505.

⁷ TA Mayotte, ord., 23 août 2024, n° 2401580.

13. L'institution est toujours saisie de placements en rétention de mineurs accompagnés de l'un de leurs parents au risque d'une séparation d'avec l'autre parent, ou rattachés arbitrairement à des tiers, n'exerçant sur eux aucune autorité parentale, ou bien encore de placement en rétention de mineurs présentant des documents non pris en compte par les services interpellateurs.
14. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, l'article L.741-5 du CESEDA dispose : « *L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une décision de placement en rétention* ». Néanmoins, cette disposition n'entrera en vigueur à Mayotte qu'à compter du 1er janvier 2027, ce qu'avait déploré la Défenseure des droits dans son avis n° 23-07 du 24 novembre 2023.
15. Dès lors, la Défenseure des droits invite à nouveau le Comité des ministres à recommander aux autorités françaises de :
 - mettre un terme, sans délai, à l'enfermement de mineurs en centre ou local de rétention administrative ;
 - mettre en place des alternatives à l'enfermement des familles.

Le droit au recours effectif

16. Dans son plan d'action de mars 2025, le Gouvernement réitère que « *l'effectivité du recours au référé-liberté est garantie* » et que « *(...) l'exécution de la mesure d'éloignement n'a pas lieu avant que le juge administratif, saisi d'un référé-liberté, n'ait statué sur la tenue de l'audience publique et, s'il décide de tenir cette audience, avant qu'il n'ait rendu son ordonnance de référé.* ».⁸
17. Or, comme indiqué précédemment dans la décision n° 2024-067, la réalité démontre le contraire. La persistance du non-respect du droit au recours effectif par les autorités est patente. Plusieurs ordonnances du juge des référés le démontrent⁹.
18. Ci-dessous, l'extrait d'une ordonnance du 3 octobre 2024, enjoignant le retour d'une personne éloignée vers les Comores, qui vise l'arrêt *Moustahi* :

« 4. *Il s'avère que la mesure d'éloignement a été prématurément exécutée le 1^{er} octobre 2024 en fin de matinée alors qu'un référé-liberté, enregistré sur Télérecours le 1^{er} octobre 2024 à 10 heures 50 (heure de métropole), avait déjà été introduit par l'avocat de l'intéressé en vue de faire échec à cette mesure et que l'administration avait été avertie du dépôt de cette requête.*

5. *En ne permettant pas à la personne visée par l'OQTF de disposer du régime procédural institué par les dispositions précitées du CESEDA, notamment en ce qui concerne le caractère suspensif du recours, l'administration a empêché M. A, physiquement éloigné de Mayotte, de développer auprès du juge son*

⁸ *Ibid*, §§ 147, 157.

⁹ TA Mayotte, ordonnances, 5 janv. 2024, n° 2400001 ; 27 nov. 2023, n° 2304443 ; juill. 2023, n° 2302954, 2302935, 2302955, 2302958, 2302957, 2302982, 2302985, 2303016, 2303012-3014, 2303015, 2303000, 2303224 ; 18 août 2023, n° 2303414 ; 18 sept. 2023, n° 2303648.

argumentation dans le sens de la particulière intensité de ses liens personnels et familiaux à Mayotte. Dans ces conditions, les agissements de l'administration vis-à-vis de ce ressortissant comorien, dont le référé-liberté s'appuie notamment sur les stipulations de la convention européenne des droits de l'homme et celles de la convention de New-York, révèlent une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que constituent le droit au respect de la vie privée et familiale, l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit à un recours effectif. »¹⁰

19. Les injonctions de retour prononcées par le juge démontrent précisément l'existence d'une pratique administrative entravant l'effectivité du recours.
20. En conclusion, la Défenseure des droits invite à nouveau le Comité des ministres à réitérer ses précédentes recommandations, à savoir :
 - Prendre les mesures nécessaires, y compris législatives, pour garantir qu'un délai suffisant soit octroyé aux personnes visées par une mesure d'éloignement, afin de leur permettre de saisir utilement un juge et de prévenir toute violation similaire à celles constatées dans l'arrêt *Moustahi* ;
 - Prendre les mesures nécessaires pour que la préfecture respecte la saisine du juge des référés.

21. En conclusion, la Défenseure des droits invite le Comité des ministres à tenir compte de l'ensemble de ses observations dans le cadre du prochain examen de l'exécution de l'arrêt *Moustahi c. France*.
22. La Défenseure des droits invite une nouvelle fois le Comité à maintenir l'affaire en procédure soutenue et à reporter l'examen de l'exécution de l'arrêt *Moustahi* tant que des mesures complémentaires et efficaces ne sont pas prises et que les pratiques constatées ont toujours cours.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Service de l'exécution des arrêts de la Cour et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.



Claire HÉDON

¹⁰ TA Mayotte, ord., 3 oct. 2024, n° 2401895.