

**N° 2102247**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

CIMADE et autres

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Séval  
Juge des référés

Le juge des référés du Tribunal administratif  
de Mayotte,

Ordonnance du 19 juillet 2021

54-035-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 29 juin 2021 et deux mémoires complémentaires enregistrés les 14 et 16 juillet 2021, L'association Cimade, L'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), La Ligue des Droits de l'Homme et La Fédération des associations de Solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s, représentées par Me Ghaem, avocate, demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

- de suspendre 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 ;

- d'enjoindre au préfet, sous 48 heures et astreinte de 500 euros par jour de retard, de rappeler à ses services qu'un passeport ou une carte d'identité ne saurait être exigé en première intention comme élément permettant de justifier de la nationalité conformément au respect de l'article R. 431-10 (anciennement article R.311-2- 2 du CESEDA) la preuve de la nationalité pouvant être apportée par tous moyens ;

- d'enjoindre au préfet de Mayotte, sous 48 heures et astreinte de 500 euros par jour de retard, de prendre toutes mesures utiles et nécessaires, notamment en adressant une note à l'ensemble des agents concernés, afin que le seul dépôt des demandes de titre de séjour auprès de ses services ne soit pas subordonné par la production d'un document d'identité comportant une photographie et, de modifier en ce sens toute mention contraire sur le site internet de la préfecture en retirant en particulier du formulaire d'enregistrement des demandes de rendez-vous pour déposer une demande de titre de séjour, l'obligation de renseigner un numéro de passeport et, procéder à un affichage à l'entrée du bureau des étrangers de la préfecture rappelant les textes en vigueur et la possibilité pour toute personne de solliciter son admission au séjour en produisant les indications relatives à son état civil ;

- de condamner l'Etat à leur verser la somme de 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les requérantes ont intérêt à agir contre la décision attaquée qui est décisive dès lors qu'elle fonde les refus d'enregistrement des demandes de titre de séjour ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que, sans pouvoir donner le nombre de refus concernés par ces mesures restrictives, elles impactent un nombre significatif de personnes qui ne peuvent faire valoir leur droit et sont exposées à des procédures d'éloignement imminente ;
- la décision est entachée d'une erreur de droit au regard de l'article R 431-10 du CESEDA et de son interprétation jurisprudentielle ;
- la décision porte une atteinte grave et manifestement illégale aux droits fondamentaux des personnes sollicitant leur admission au séjour ;
- le préfet ne peut valablement se prévaloir du respect de la circulaire du 5 janvier 2012 dès lors qu'elle est illégale et que les requérantes excipent en l'espèce de son illégalité par voie d'exception tant à raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte que de l'erreur de droit dont elle est entachée.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 15 et 16 juillet 2021, le préfet de Mayotte, représenté par la SELARL Centaure, avocats, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- La requête est irrecevable ;
- La condition d'urgence n'est pas remplie ;
- Aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Vu la requête enregistrée le 7 juin 2021 sous le n° 2101938 par laquelle L'association Cimade, L'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), La Ligue des Droits de l'Homme et La Fédération des associations de Solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s, demandent au tribunal d'annuler 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.

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné M. Séval, en qualité de juge des référés.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience publique qui a eu lieu le 15 juillet 2021 à 9 heures 30, le magistrat constituant la formation de jugement compétente siégeant au tribunal administratif de La Réunion dans les conditions prévues à l'article L. 781-1 et aux articles R. 781-1 et suivants du code de justice administrative, M. Hamada Said étant greffier d'audience au tribunal administratif de Mayotte.

Après avoir, au cours de l'audience publique, présenté son rapport et entendu les observations de Mme le Liard pour la CIMADE et Mme Rahmoune représentant le préfet de Mayotte.

Au vu des difficultés de transmission auxquelles a été confronté le tribunal, ne permettant qu'une communication très tardive du mémoire en défense alors qu'il soulève entre-autre des moyens d'irrecevabilité, les parties ont été avisées qu'en application de

l'article R. 522-8 du code de justice administrative, la clôture de l'instruction était différée au 17 juillet 2021 à 12 heures.

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Par courrier du 16 février 2021, le préfet de Mayotte doit être regardé comme ayant formalisé la décision de réclamer aux primo demandeurs de titre de séjour pour lesquels l'entrée régulière n'est pas une condition préalable à la délivrance du titre sollicité, de présenter systématiquement pour l'enregistrement de leur demande un document attestant de leur état-civil comprenant une photographie, étant précisé qu'au vu de la capture d'écran du site de la préfecture de Mayotte fournie le 16 juillet 2021 par la défense elle-même après son actualisation, le document d'état-civil ainsi requis s'entend exclusivement d'un passeport en cours de validité. Les associations requérantes, estimant qu'une telle procédure outre-passe les exigences du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile telles qu'interprétées par la jurisprudence et, qu'elle porte gravement atteinte aux droits fondamentaux des personnes sollicitant leur admission au séjour, demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette décision du préfet de Mayotte.

Sur les fins de non-recevoir soulevées en défense :

2. En premier lieu, si le préfet soutient que la requête serait irrecevable dès lors qu'il se trouvait en situation de compétence liée, il ne résulte toutefois d'aucune des dispositions dont il se prévaut que l'administration serait tenue de conditionner l'enregistrement des demandes de titre de séjour pour lesquels l'entrée régulière n'est pas une condition préalable à la délivrance du titre sollicité, à la production d'un document d'identité comprenant une photographie et moins encore à la production d'un passeport en cours de validité.

3. En deuxième lieu, si le préfet soutient que la requête serait irrecevable en ce qu'elle serait dirigée contre une décision confirmative « *d'orientations déjà engagées et révélées par les publications sur le site de la préfecture* » et, à ce titre insusceptible de faire grief, il ne produit aucun acte qui, avant le courrier du 16 février 2021, aurait formalisé et rendu opposable les pratiques litigieuses. Par suite la décision du 16 février 2021 ne peut être regardée comme présentant les caractères d'une simple décision confirmative insusceptible de recours.

4. En troisième lieu, si le préfet soutient que la requête aurait perdu son objet dès lors qu'elle conteste des procédures prises sous le régime de textes qui ne trouvent plus à s'appliquer depuis le 1<sup>er</sup> mai 2021, il est au contraire constant que les dispositions des nouveaux articles R.431-9 et R.431-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ainsi que l'annexe 10 à la partie réglementaire dudit code dans sa version arrêtée le 30 avril 2021, ne modifient pas de façon substantielle les documents requis lors de

l'enregistrement des demandes de titre de séjour pour lesquels l'entrée régulière n'est pas une condition préalable à la délivrance du titre sollicité. Par suite le préfet n'est pas fondé à soutenir que la requête aurait perdu son objet à raison de l'entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> mai 2021 de la recodification du CESEDA.

5. En quatrième lieu, à supposer que le préfet ait entendu soulever une exception de non-lieu à statuer en se prévalant du rétablissement depuis quelques jours de la délivrance au cas par cas d'un laissez-passer aux demandeurs de titre ne justifiant pas complètement de leur identité, il n'est toutefois pas établi que cette nouvelle pratique des services ait une incidence sur les refus d'enregistrement de demandes de titre de séjour objets du présent litige.

Sur les conclusions présentées en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

6. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision...* ».

*Concernant l'urgence :*

7. Pour l'application des dispositions précitées, l'urgence justifie que la suspension d'une décision administrative soit prononcée lorsque l'exécution de celle-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. Il appartient au requérant de justifier de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure provisoire dans l'attente d'une décision juridictionnelle statuant sur la légalité de la décision litigieuse.

8. En l'état de l'instruction, les associations requérantes d'une part, en produisant des attestations concordantes et circonstanciées faisant état d'un nombre significatif, dont l'ampleur n'est pas contesté en défense, de cas de refus d'enregistrement de demande de titre de séjour au seul motif de l'absence d'un document d'identité muni d'une photographie et d'autre part, en excipant du risque d'éloignement sans délai auquel sont particulièrement exposées ces personnes à Mayotte, justifient que la présente requête remplit la condition d'urgence prévue par les dispositions précitées de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

*Concernant l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :*

9. Aux termes de l'article R.431-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui reprend les dispositions de l'article R. 311-2-2 applicable avant le 1<sup>er</sup> mai

2021 : « *L'étranger qui demande la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour présente à l'appui de sa demande : 1° Les documents justifiants de son état civil ; 2° Les documents justifiants de sa nationalité ; 3° Les documents justifiants de l'état civil et de la nationalité de son conjoint, de ses enfants et de ses parents lorsqu'il sollicite la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour pour motif familial* ». En l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de l'article R. 311-2-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, reprises à l'article R.431-10 applicable depuis le 1<sup>er</sup> mai 2021, est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision du 16 février 2021, dès lors qu'elle conditionne l'enregistrement des premières demandes de titres de séjour pour lesquels l'entrée régulière n'est pas une condition préalable à la délivrance du titre sollicité, à la présentation systématique d'un document attestant de leur état-civil comprenant une photographie, et tout spécialement d'un passeport en cours de validité.

10. Il résulte de ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à demander la suspension de la décision du 16 février 2021 en ce qu'elle impose aux primo demandeurs de titre de séjour pour lesquels l'entrée régulière n'est pas une condition préalable à la délivrance du titre sollicité, de produire systématiquement un document attestant de leur état-civil comprenant une photographie et en particulier un passeport en cours de validité.

Sur les conclusions présentées en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

11. La présente ordonnance implique uniquement que l'administration renonce à opposer un refus systématique d'enregistrer les premières demandes de titre de séjour présentées par des étrangers pour lesquels l'entrée régulière n'est pas une condition préalable à la délivrance du titre sollicité, au motif qu'il ne peuvent présenter un document attestant de leur état-civil comprenant une photographie. Il est enjoint au préfet de Mayotte dans un délai de 15 jours de prendre toutes les mesures nécessaires pour adapter en conséquence la pratique des services et d'en informer le public, sans qu'il soit besoin d'assortir la présente injonction de l'astreinte sollicitée.

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 200 euros à verser à chacune des associations requérantes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

### **ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de la décision du 16 février 2021 est suspendue en ce qu'elle impose aux primo demandeurs de titre de séjour, pour lesquels l'entrée régulière n'est pas une condition préalable à la délivrance du titre sollicité, de produire systématiquement un document attestant de leur état-civil et comprenant une photographie.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de Mayotte dans un délai de 15 jours de prendre toutes les mesures nécessaires pour adapter en conséquence la pratique des services et en informer le public.

Article 3 : L'Etat est condamné au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à verser la somme de 200 euros à chacune des associations requérantes.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à L'association Cimade, L'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), La Ligue des Droits de l'Homme et La Fédération des associations de Solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s, au ministre de l'intérieur et au préfet de Mayotte.

Fait à Mamoudzou, le 19 juillet 2021.

Le juge des référés

J.-P. SEVAL

*La République mande et ordonne au préfet de Mayotte en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.*

*Pour expédition conforme,  
Le greffier,*