EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 3925/20
Soifat BACAR
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 30 mars 2023 en un comité composé de :

Stéphanie Mourou-Vikström*, présidente*,
Lado Chanturia,
Mattias Guyomar*, juges*,

et de Sophie Piquet, *greffière adjointe de section f.f.,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 10 janvier 2020,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

INTRODUCTION

1. La requête concerne les conditions dans lesquelles la requérante a été maintenue en zone d'attente à la suite d'un refus d'entrée sur le territoire français et l'effectivité des recours qu'elle a formés devant le juge interne dans le cadre de la contestation de ce maintien. Elle invoque l'article 3 de la Convention, pris seul et combiné avec l'article 13.

EN FAIT

2. La requérante, M^me^ Soifat Bacar, est une ressortissante comorienne née en 1969. Elle a été représentée devant la Cour par M^e^ P. Spinosi, avocat exerçant à Paris.

3. Les faits de l'espèce, tels qu'ils ont été exposés par la requérante et ressortent des pièces du dossier, se présentent de la manière suivante.

4. Le 21 mars 2018, le ministre de l'Intérieur des Comores décida d'interdire aux compagnies maritimes d'embarquer depuis Mayotte, sans leur consentement, des ressortissants comoriens à destination des îles de l'archipel des Comores. Le bateau sur lequel se trouvait la requérante fut alors renvoyé à Mayotte.

5. Le 22 mars 2018, les passagers se virent toutefois refuser l'entrée sur le territoire français.

6. Entre les 22 et 28 mars 2018, le préfet de Mayotte prit plusieurs arrêtés portant création de zones d'attente sur le fondement des articles L. 221-1 et suivants et R. 221-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), dont celle de Pamandzi au sein de laquelle fut placée la requérante.

7. Par une ordonnance du 25 mars 2018, le juge des libertés et de la détention (JLD) prolongea le maintien de la requérante en zone d'attente pour une durée de huit jours. Cette ordonnance fut confirmée en appel le 27 mars 2018.

8. Les 29 et 30 mars 2018, des membres de la CIMADE, association d'aide aux personnes migrantes et réfugiées, procédèrent à une visite de la zone d'attente dans laquelle se trouvait l'intéressée et rédigèrent un rapport sur la situation sanitaire constatée en ces lieux.

9. Par une ordonnance du 31 mars 2018, le JLD prolongea le maintien de la requérante en zone d'attente pour une nouvelle période de huit jours, sur le fondement de l'article L. 222-1 du CESEDA (paragraphe 15 ci-dessous). Alors que la requérante avait été avisée de l'audience, seule son avocate y était présente. Le juge releva en l'espèce qu'il existait une circonstance de force majeure justifiant l'absence de la requérante à l'audience et jugea que les difficultés matérielles relevées et la situation pour partie insatisfaisante dont il était attesté ne portaient pas, compte tenu des circonstances et notamment du nombre de personnes concernées, une atteinte disproportionnée aux droits et libertés de l'intéressée justifiant la mainlevée de la mesure de maintien.

10. Par une ordonnance du 3 avril 2018, le conseiller délégué de la chambre d'appel de Mamoudzou, remplaçant le premier président empêché, confirma l'ordonnance de première instance lors d'une audience au cours de laquelle la requérante était présente, assistée d'un interprète et d'une avocate. Le juge releva, en prenant en compte l'attestation de la CIMADE, que les conditions d'existence en zone d'attente, pour critiquables qu'elles étaient, ne caractérisaient pas un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention.

11. La requérante resta en zone d'attente du 22 mars au 8 avril 2018.

12. Le 1er juin 2018, elle se pourvut en cassation contre l'ordonnance du 3 avril 2018. A l'appui de son pourvoi, elle souleva deux moyens tirés respectivement du défaut de motivation du rejet du moyen relatif à l'irrégularité résultant de l'absence de production du registre prévu par l'article L. 221-3 du CESEDA et de la méconnaissance de l'article 3 de la Convention.

13. L'ANAFE, association venant au soutien des personnes se trouvant en difficulté aux frontières, sollicita l'autorisation d'intervenir à l'instance de cassation et fit notamment valoir que les audiences de prolongation de

maintien en zone d'attente s'étaient tenues en présence des seules avocates qui n'avaient pu s'entretenir avec leurs clients.

14. Par un arrêt du 11 juillet 2019, la Cour de cassation reçut l'intervention de l'ANAFE puis rejeta le pourvoi de la requérante. Après avoir rappelé les termes de l'ordonnance d'appel, elle jugea que s'il ressortait de ces constatations que l'espace dont disposait chaque étranger était inférieur à 3m², ce seul élément, eu égard au court délai de maintien en zone d'attente et en l'absence d'autres éléments relatifs à la situation personnelle de la requérante, était insuffisant pour caractériser l'existence d'un traitement contraire à l'article 3 de la Convention. Elle en conclut que le juge d'appel avait exactement déduit que les conditions de vie dans la zone d'attente temporaire, mise en place dans l'urgence pour faire face à une situation exceptionnelle, ne faisaient pas obstacle au maintien de la requérante en ces lieux pour une durée supplémentaire de huit jours.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les procédures de maintien en zone d'attente puis de prolongation ou de mainlevée de la mesure

15. Le premier alinéa de l'article L. 221-1 du CESEDA, dans sa rédaction applicable au moment des faits, dispose que :

> « L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ. »

16. Le premier alinéa de l'article L. 221-3 du même code prévoit que ce maintien est prononcé pour une durée ne pouvant excéder quatre jours.

17. Les articles L. 222-1 et L. 222-2 du CESEDA prévoient que le JLD peut décider d'une prolongation du maintien en zone d'attente pour une durée maximale de huit jours puis, dans certaines circonstances, pour une nouvelle durée maximale identique. Ces ordonnances sont susceptibles d'appel (L. 222-6 CESEDA).

18. L'article L. 222-8 du CESEDA dispose, concernant la mainlevée d'une mesure de maintien en zone d'attente, que :

> « En cas de violation des formes prescrites par la loi à peine de nullité ou d'inobservation des formalités substantielles, toute juridiction, y compris la Cour de cassation, qui est saisie d'une demande d'annulation ou qui relève d'office une telle irrégularité ne peut prononcer la mainlevée de la mesure de maintien en zone d'attente que lorsque celle-ci a eu pour effet de porter atteinte aux droits de l'étranger. »

B. Le recours indemnitaire relatif aux conditions de placement en rétention ou en zone d'attente

19. La Cour relève tout d'abord que le Tribunal des conflits, dans une décision n° 02920 du 25 avril 1994, a jugé que « les litiges relatifs aux conditions matérielles d'exécution de la rétention des étrangers en instance d'éloignement prévue par l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, fût-elle prolongée par le juge judiciaire, ressortissent, en l'absence de voies de fait dont les éléments constitutifs ne sont pas réunis en l'espèce, à la seule compétence des juridictions administratives ». Il en va de même s'agissant du recours indemnitaire concernant les conditions de maintien en zone d'attente, eu égard aux similarités que présentent les régimes juridiques relatifs au placement en rétention administrative et au maintien en zone d'attente au regard du contrôle du respect de l'article 3 de la Convention.

20. La Cour rappelle ensuite l'existence d'une jurisprudence bien établie de la juridiction administrative interne en ce qui concerne l'engagement de la responsabilité de l'État en raison de conditions matérielles d'exécution d'une mesure privative ou restrictive de liberté contraires à l'article 3 de la Convention.

GRIEFS

21. Invoquant l'article 3 de la Convention en son volet matériel, la requérante soutient que les conditions de son maintien en zone d'attente étaient constitutives de traitements inhumains et dégradants. Elle se plaint en outre de la circonstance que, malgré le caractère absolu de leur interdiction, la Cour de cassation ait retenu qu'ils étaient justifiés par l'urgence de la situation et la pression migratoire.

22. Invoquant l'article 3 de la Convention en son volet procédural, pris seul et combiné avec l'article 13, la requérante se plaint de l'ineffectivité de ses recours devant les juridictions internes. Elle déplore le caractère incomplet des informations sur le fondement desquelles les juges ont décidé de son maintien en zone d'attente résultant, d'une part, de son absence à certaines audiences et du défaut de mise en place de moyens de télécommunication et, d'autre part, de l'impossibilité dans laquelle elle s'est trouvée de s'entretenir avec son avocate préalablement à l'audience de première prolongation devant le JLD.

EN DROIT

23. La requérante invoque une violation de l'article 3 de la Convention, pris seul et combiné avec l'article 13, aux termes desquels :

Article 3

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

Article 13

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

24. Elle soutient qu'elle possède la qualité de victime en l'absence de redressement par l'État des violations subies.

25. Elle ajoute avoir satisfait à l'exigence d'épuisement des voies de recours internes dès lors qu'après avoir interjeté appel de l'ordonnance du JLD autorisant la prolongation du maintien en zone d'attente, elle s'est pourvue en cassation.

A. Principes applicables

26. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes (voir, parmi beaucoup d'autres, *Cardot c. France*, 19 mars 1991, § 36, série A n° 200, et *Lienhardt contre France* (déc.), n° 12139/10, 13 septembre 2011). Cette règle se fonde sur l'hypothèse, objet de l'article 13 de la Convention – et avec lequel elle présente d'étroites affinités – que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (*Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V).

27. La Cour a déjà jugé, concernant des requérants se plaignant d'avoir subi un traitement contraire à l'article 3 de la Convention du fait de leurs conditions de détention, qu'en principe, dans l'hypothèse où la violation continue a cessé avant l'introduction de leur requête devant la Cour, il peut être exigé d'eux qu'ils fassent usage de l'action indemnitaire ouverte au plan national afin de satisfaire à l'exigence d'épuisement des voies de recours internes (*Lienhardt*, précitée, *Yengo c. France*, n° 50494/12, § 29, 21 mai 2015, *J.M.B. et autres c. France*, n^{os} 9671/15 et 31 autres, §§ 134 et 163, 30 janvier 2020, et *Barbotin c. France*, n° 25338/16, § 50, 19 novembre 2020).

B. Application au cas d'espèce

1. Sur le caractère effectif des recours préventifs exercés par la requérante

28. La Cour constate que la requérante n'a pas personnellement soumis à la Cour de cassation le grief tiré, d'une part, de son absence aux audiences de prolongation de maintien en zone d'attente et, d'autre part, du défaut de mise

en place de moyens de communication avec le tribunal et son avocate (paragraphes 12 et 13 ci-dessus).

29. La Cour en conclut que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

2. Sur les conditions de maintien en zone d'attente

30. La Cour relève, d'une part, que le recours indemnitaire tendant à l'engagement de la responsabilité de l'État français en raison de manquements à assurer des conditions de placement en zone d'attente compatibles avec la dignité humaine était disponible devant les juridictions administratives (paragraphe 19 ci-dessus).

31. Elle considère, d'autre part, qu'un tel recours était adéquat, c'est-à-dire qu'il présentait pour la requérante des perspectives raisonnables de succès (paragraphe 20 ci-dessus).

32. En second lieu, la Cour relève qu'en l'espèce la requérante a formé un pourvoi en cassation puis a saisi la Cour à une date à laquelle elle n'était plus placée en zone d'attente. La violation alléguée de l'article 3 avait donc cessé à cette date.

33. La Cour note que la Cour de cassation, saisie dans une telle configuration, ne pouvait décider ni du maintien en zone d'attente ni de la mainlevée de cette mesure, ni même, si elle reconnaissait le tort des juridictions de première instance et d'appel à ne pas avoir constaté de violation de l'article 3 de la Convention, octroyer une réparation.

34. Dans ces conditions, la Cour considère qu'il incombait à la requérante, au demeurant assistée d'un avocat devant les juridictions judiciaires, non pas d'épuiser le recours préventif disponible mais de rechercher devant les juridictions administratives, en exerçant le recours indemnitaire également disponible, la reconnaissance et la réparation de la violation alléguée, seule voie de recours adéquate en l'espèce.

35. La Cour en conclut que ce grief doit également être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 4 mai 2023.

Sophie Piquet Greffière adjointe f.f.	Stéphanie Mourou-Vikström Présidente