

Conseil d'État

N° 352534

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

7ème et 2ème sous-sections réunies

M. Jacques Arrighi de Casanova, président

M. Stéphane Bouchard, rapporteur

M. Nicolas Boulouis, rapporteur public

lecture du mercredi 23 mai 2012

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête enregistrée le 8 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), dont le siège est 3 villa Marcès à Paris (75011), représenté par son président ; le GISTI demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le deuxième alinéa de l'article R. 513-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile issu de l'article 7 du décret n° 2011-820 du 8 juillet 2011 pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et portant sur les procédures d'éloignement des étrangers, d'autre part, les deuxième et troisième alinéas de l'article R. 553-14-5 et le troisième alinéa de l'article R. 553-14-7 de ce code issus de l'article 18 du même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37 et 62 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Vu la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 16 décembre 2008 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le décret n° 2011-820 du 8 juillet 2011 ;

Vu la décision n° 97-389 DC du Conseil constitutionnel du 22 avril 1997 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Stéphane Bouchard, Maître des Requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, rapporteur public ;

Considérant que la requête du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), présentée dans le délai de recours, eu égard aux moyens soulevés, doit être regardée comme dirigée, d'une part, contre les deuxième alinéa de l'article R. 513-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, issu de l'article 7 du décret du 8 juillet 2011 pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et portant sur les procédures d'éloignement des étrangers et, d'autre part, contre les deuxième et troisième alinéas de l'article R. 553-14-5 et le troisième alinéa de l'article R. 553-14-7 de ce code issu de l'article 18 du même décret ; que les conclusions du GISTI dirigées contre le deuxième alinéa de l'article R. 553-14-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et contre les premier et quatrième alinéas de l'article R. 553-14-7, issus de l'article 18 du décret du 8 juillet 2011, publié au Journal officiel de la République française du 9 juillet 2011, ont été présentées dans un nouveau mémoire enregistré le 23 avril 2012, soit

après l'expiration du délai de recours ; qu'elles sont par suite irrecevables ;

Sur les interventions :

Considérant que l'association Avocats pour la Défense du Droit des Etrangers, la Ligue des droits de l'homme, la Cimade, l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers, le Comité Médical pour les Exilés, le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples et le Syndicat des Avocats de France (SAF) ont intérêt à l'annulation de l'article 18 du décret attaqué ; qu'ainsi leur intervention est recevable dans la seule limite de la recevabilité des conclusions du GISTI ;

Considérant en revanche que, pour justifier de son intérêt pour intervenir à l'instance, le syndicat de la magistrature fait valoir qu'il a pour objet, selon ses statuts, notamment de " veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques " ; que l'objet ainsi défini ne lui confère pas d'intérêt à agir pour demander l'annulation de l'article en cause relatif à l'accès des associations humanitaires aux lieux de rétention administrative ; qu'il suit de là que son intervention n'est pas recevable ;

Sur la légalité du deuxième alinéa de l'article R. 513-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, issu de l'article 7 du décret du 8 juillet 2011 :

En ce qui concerne la compétence du pouvoir réglementaire :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 511-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : " L'étranger auquel un délai de départ volontaire a été accordé en application du II de l'article L. 511-1 peut, dès la notification de l'obligation de quitter le territoire français, être astreint à se présenter à l'autorité administrative ou aux services de police ou aux unités de gendarmerie pour y indiquer ses diligences dans la préparation de son départ. / Un décret en Conseil d'Etat prévoit les modalités d'application du présent article. " ; qu'aux termes de l'article L. 611-2 du même code : " L'autorité administrative compétente, les services de police et les unités de gendarmerie sont habilités à retenir le passeport ou le document de voyage des personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière. Ils leur remettent en échange un récépissé valant justification de leur identité et sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu. " ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 513-3 du même code, issu de l'article 7 du décret attaqué : " L'autorité administrative désigne le service auprès duquel l'étranger doit effectuer les présentations prescrites et fixe leur fréquence qui ne peut excéder trois présentations par semaine. / L'étranger peut être tenu de lui remettre l'original de son passeport et de tout autre document d'identité ou de voyage en sa possession en échange d'un récépissé valant justification d'identité sur lequel est portée la mention du délai accordé pour son départ. " ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, si le premier alinéa de l'article R. 513-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est pris pour l'application de l'article L. 511-3 du même code et vise ainsi à préciser les modalités de l'obligation de présentation auprès des autorités compétentes à laquelle un étranger obligé de quitter le territoire français peut être soumis pendant le délai de départ volontaire qui lui serait imparti, le deuxième alinéa de ce même article R. 513-3 précise quant à lui les conditions dans lesquelles il peut être fait application à l'étranger se trouvant dans cette situation des dispositions de l'article L. 611-2 du même code, lesquelles sont de portée générale et sont applicables à tout étranger en situation irrégulière ; qu'ainsi le pouvoir réglementaire n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence en édictant la disposition attaquée ;

En ce qui concerne la légalité interne de ces dispositions :

Considérant, en premier lieu, que l'article L. 611-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a pour objet de garantir que l'étranger en situation irrégulière sera en possession du document permettant d'assurer son départ effectif du territoire national ; que cet objectif implique que l'administration puisse retenir un ou, au besoin, plusieurs documents dont l'étranger est en possession dès lors qu'ils permettent d'établir son identité exacte et ainsi d'assurer ou de faciliter sa reconnaissance par les autorités de son pays d'origine ; qu'il s'ensuit qu'en prévoyant que l'étranger obligé de quitter le territoire peut être tenu de remettre l'original de son passeport et de tout autre document d'identité ou de voyage au service compétent pendant le délai de départ volontaire qui lui est imparti, le décret attaqué n'a pas méconnu la loi ;

Considérant, en deuxième lieu, que pour l'application et l'interprétation d'une loi, aussi bien les autorités administratives que le juge sont liés par les réserves d'interprétation énoncées par le Conseil constitutionnel statuant sur la conformité de cette loi à la Constitution ; que l'article L. 611-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, reprend les dispositions de l'article 8-1 introduit dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France par l'article 3 de la loi du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration ; que la conformité à la Constitution de ces dispositions n'a été admise par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 que sous certaines réserves ; qu'il ressort de ces réserves que la retenue d'un passeport ou d'un document de voyage " ne saurait faire obstacle à l'exercice par l'étranger du droit de quitter le territoire national " et que " à toute demande de restitution du document retenu, celui-ci devra être remis sans délai au lieu où il quittera le territoire français " ; qu'il s'ensuit que la disposition réglementaire attaquée peut, sans porter atteinte à la liberté d'aller et venir, permettre d'imposer à l'étranger obligé de quitter le territoire français la remise de l'original de son passeport et de tout autre document d'identité ou de voyage pendant le délai de départ volontaire qui lui est imparti, dès lors que l'administration est tenue de se conformer aux règles posées par ces réserves d'interprétation ;

Considérant par ailleurs que, selon les termes de la même décision du Conseil constitutionnel, la retenue de l'un des documents prévus à l'article L. 611-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile " ne doit être opérée que pour une

durée strictement proportionnée aux besoins de l'autorité administrative, sous le contrôle du juge administratif auquel il appartiendra, le cas échéant, de prononcer un sursis à exécution “ et que “ la substitution du récépissé au passeport ou document de voyage retenu ne fait en aucune manière obstacle à l'exercice par l'étranger des libertés et droits qui ne sont pas subordonnés à la régularité de son séjour “ ; que les moyens selon lesquels la disposition attaquée ne limiterait pas suffisamment la durée de la retenue des documents de voyage ou d'identité et porterait atteinte aux autres droits de l'étranger ne sont pas fondés, dès lors que l'administration est également tenue de se conformer à ces réserves ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du paragraphe 3 de l'article 7 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier : “ Certaines obligations visant à éviter le risque de fuite, comme les obligations de se présenter régulièrement aux autorités, (...), de remettre des documents (...), peuvent être imposées pendant le délai de départ volontaire “ ; qu'il en résulte que la disposition attaquée n'a pas méconnu les objectifs de la directive précitée ;

Considérant enfin que le moyen tiré de ce que la retenue d'un document d'identité détenu par un étranger constituerait une “ confiscation “ et par suite une ingérence de l'Etat français dans les relations entre cet étranger et l'Etat dont il est ressortissant n'est assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le GISTI n'est pas fondé à demander l'annulation du deuxième alinéa de l'article R. 513-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, issu de l'article 7 du décret attaqué ;

Sur la légalité des deuxième et troisième alinéas de l'article R. 553-14-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et du troisième alinéa de l'article R. 553-14-7 de ce code issus de l'article 18 du décret du 8 juillet 2011 :

Considérant qu'aux termes du paragraphe 4 de l'article 16 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du conseil du 16 décembre 2008 : “ Les organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales compétentes ont la possibilité de visiter les lieux de rétention (...), dans la mesure où ils sont utilisés pour la rétention de ressortissants de pays tiers conformément au présent chapitre. Ces visites peuvent être soumises à une autorisation. “ ; Qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 553-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : “ Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'exercice du droit d'accès des associations humanitaires aux lieux de rétention. “ ; qu'aux termes de l'article R. 553-14-5 du même code, issu de l'article 18 du décret attaqué : “ Le ministre chargé de l'immigration fixe la liste des associations habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder aux lieux de rétention dans les conditions fixées par la présente section. / L'habilitation ne peut être sollicitée que par des associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq années et proposant par leurs statuts la défense des étrangers, la défense des droits de l'homme ou l'assistance médicale et sociale. Cette habilitation ne peut être sollicitée par les

associations ayant conclu une convention en application de l'article R. 553-14 " ; qu'aux termes de l'article L. 553-6 du même code : " Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités selon lesquelles les étrangers maintenus en rétention bénéficient d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de leurs droits et préparer leur départ. " ; qu'enfin, aux termes de l'article R. 553-14 du même code : " Pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits. A cette fin, la personne morale assure, dans chaque centre dans lequel elle est chargée d'intervenir, des prestations d'information, par l'organisation de permanences et la mise à disposition de documentation. Ces prestations sont assurées par une seule personne morale par centre. Les étrangers retenus en bénéficient sans formalité dans les conditions prévues par le règlement intérieur. " ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort de ces dispositions que la directive précitée et la loi ont entendu confier à des associations ayant des compétences dans le domaine humanitaire ou de la défense des droits des étrangers une mission d'observation extérieure et indépendante portant sur les conditions de vie des étrangers placés dans les lieux de rétention et sur les conditions d'exercice de leurs droits, en leur donnant un droit d'accès à ces lieux ; que l'habilitation donnée à cette fin sur le fondement de l'article R. 553-14-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet à une association d'exercer sa mission sur tout le territoire national ; qu'en interdisant toutefois à une association disposant de telles compétences dans le domaine humanitaire ou de la défense des droits des étrangers d'exercer cette mission d'observation dans tous les centres de rétention dès lors qu'elle a conclu une convention en application de l'article R. 553-14 de ce code, lui conférant localement, pour un centre de rétention, la mission distincte d'accueil, d'information et de soutien des étrangers placés en rétention, le pouvoir réglementaire, par la généralité de cette interdiction et alors qu'une association exerçant une mission de soutien aux étrangers dans un centre peut exercer la mission distincte d'observation dans tous les autres centres, sans être placée, comme le soutien en défense le ministre, en situation de contrôler sa propre intervention, a entaché la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article R. 553-14-5 d'une erreur manifeste d'appréciation ; que ces dispositions doivent en conséquence être annulées ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article R. 553-14-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : " tout refus d'habilitation doit être motivé au regard notamment du nombre d'associations déjà habilitées " ; que cette disposition n'a pas pour objet de limiter le nombre des associations pouvant solliciter une habilitation aux fins d'accéder aux lieux de rétention mais seulement de rappeler qu'une décision de refus d'habilitation doit être motivée, notamment par référence au nombre d'associations déjà habilitées, ces motifs étant soumis, en cas de contestation de la décision, au contrôle du juge ; que, dès lors, cette disposition n'est contraire ni aux objectifs du paragraphe 4 de l'article 16 de la directive 2008/115/CE, ni au principe d'égalité ;

Considérant, en troisième lieu, que si le GISTI soutient que le troisième alinéa de l'article R. 553-14-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoit que les représentants de plusieurs associations habilitées ne peuvent accéder le même jour au même lieu de rétention, limite " abusivement " le droit d'accès de ces dernières à

ces lieux, ces dispositions, qui sont justifiées par les impératifs de bon fonctionnement des lieux de rétention, ne contreviennent pas aux objectifs du paragraphe 4 de l'article 16 de la directive 2008/115/CE qui permet de soumettre le droit d'accès des organismes non gouvernementaux aux lieux de rétention à une autorisation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le GISTI n'est fondé à demander l'annulation de l'article 18 du décret attaqué qu'en tant seulement qu'il prévoit au deuxième alinéa de l'article R. 553-14-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que l'habilitation à proposer des représentants pour accéder aux lieux de rétention ne peut être sollicitée par les associations ayant conclu une convention en application de l'article R. 553-14 du même code ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le GISTI au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de l'association Avocats pour la Défense du Droit des Etrangers, de la Ligue des droits de l'homme, de la Cimade, de l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers, du Comité Médical pour les Exilés, du Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples et du Syndicat des Avocats de France est admise en tant qu'elle est dirigée contre les deuxième et troisième alinéas de l'article

R. 553-14-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et le troisième alinéa de l'article R. 553-14-7 de ce code.

Article 2 : L'intervention du syndicat de la magistrature et le surplus de l'intervention de l'association Avocats pour la Défense du Droit des Etrangers, de la Ligue des droits de l'homme, de la Cimade, de l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers, du Comité Médical pour les Exilés, du Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples et du Syndicat des Avocats de France ne sont pas admis.

Article 3 : L'article 18 du décret n° 2011-820 du 8 juillet 2011 pris pour l'application de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et portant sur les procédures d'éloignement des étrangers est annulé en tant qu'il prévoit au 2ème alinéa de l'article R. 553-14-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que l'habilitation à proposer des représentants pour accéder aux lieux de rétention ne peut être sollicitée par les associations ayant conclu une convention en application de l'article R. 553-14 du même code.

Article 4 : Le surplus des conclusions du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES, à l'association Avocats pour la Défense du Droit des Etrangers, à la Ligue des droits de l'homme, à la Cimade, à l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers, au Comité Médical pour les Exilés, au Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples, au Syndicat des Avocats de France, au syndicat de la magistrature, au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.