

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 294505

Publié au recueil Lebon

JUGE DES REFERES

M. Genevois, président

lecture du lundi 26 juin 2006

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu 1°), enregistrée sous le n° 294505 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 21 juin 2006, la requête présentée par Mme Ahamada A, demeurant ... (69120) ; Mme A demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance du 2 juin 2006 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lyon, appelé à statuer sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a rejeté sa requête tendant : a) à ce qu'il soit enjoint au préfet du Rhône de lui restituer son passeport dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à intervenir, sous une astreinte de 100 euros par jour de retard ; b) à ce que l'Etat verse une somme de 1 200 euros à son conseil sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sous réserve que ce dernier renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle que ledit conseil a exercée ;

2°) d'enjoindre au préfet du Rhône de lui restituer son passeport dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à intervenir, sous une astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) d'ordonner, si besoin est, la liquidation de l'astreinte à l'expiration d'un délai de trente jours ;

4°) de dire et juger que l'astreinte sera renouvelée jusqu'à l'exécution de la décision ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le paiement de la somme de 1 200 euros à son conseil moyennant renonciation de celui-ci à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle que ledit conseil a exercée ;

elle expose qu'elle est née aux Comores pays dont elle a la nationalité ; qu'elle est entrée sur le territoire français de Mayotte ; qu'elle a gagné la métropole avec ses deux enfants, Z... B, née le 11 juillet 1986, et Myriame B, née le 4 mai 1988 ; que le 5 mai 2006, le préfet du Rhône a pris un arrêté de reconduite à la frontière à l'encontre de Z... B et retenu les passeports de sa mère et de sa soeur, Myriame ; que le passeport de l'exposante et celui de Myriame, sa fille, ont été remis au commissariat de police de Lyon (3ème arrondissement) ; que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a refusé d'enjoindre à l'administration de remettre à l'exposante son passeport ; que la rétention du passeport est manifestement illégale tant au regard des conventions internationales que du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'en effet, l'exposante n'avait pas antérieurement fait l'objet d'un contrôle ou d'une interpellation par les services de police ou de gendarmerie en application des articles 78-1, 78-2 et 78-2-1 du code de procédure pénale ; que le passeport a été retenu par le service de la préfecture et non par le service de police ou les unités de gendarmerie ; qu'aucun récépissé n'a été remis à l'exposante ; qu'aucune date ni aucune modalité de restitution n'ont été indiquées ; qu'en retenant illégalement le passeport de l'exposante, le préfet du Rhône l'a privée du moyen de justifier de son identité, portant ainsi une atteinte grave à ses droits fondamentaux ; qu'il y a urgence dès lors que l'exposante est enceinte et se trouve privée des soins qu'impose son état, faute de pouvoir justifier de son identité auprès des organismes sociaux ;

Vu 2°), enregistrée sous le n° 294506 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 21 juin 2006, la requête présentée par Mlle Myriame B, demeurant ... ; Mlle Myriame B demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance du 2 juin 2006 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lyon, appelé à statuer sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a rejeté sa requête tendant : a) à ce qu'il soit enjoint au préfet du Rhône de lui restituer son passeport dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à intervenir, sous une astreinte de 100 euros par jour de retard ; b) à ce que l'Etat verse une somme de 1 200 euros à son conseil sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sous réserve que ce dernier renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle que ledit conseil a exercée ;

2°) d'enjoindre au préfet du Rhône de lui restituer son passeport dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à intervenir, sous une astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) d'ordonner, si besoin est, la liquidation de l'astreinte à l'expiration d'un délai de trente

jours ;

4°) de dire et juger que l'astreinte sera renouvelée jusqu'à l'exécution de la décision ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le paiement de la somme de 1 200 euros à son conseil, moyennant renonciation de celui-ci à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle que ledit conseil a exercée ;

elle développe au soutien de sa requête une argumentation similaire à celle présentée par sa mère, Mme A, au soutien de la requête enregistrée sous le n° 294505 ; elle fait valoir en outre, s'agissant de la condition d'urgence exigée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, que la rétention de son passeport ne lui permet pas de prouver son identité lors de la passation des épreuves de fin d'année au lycée professionnel où elle accomplit sa scolarité ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu, enregistré le 23 juin 2006, le mémoire en défense présenté par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en réponse à la communication qui lui a été donnée des requêtes ; il conclut, à titre principal, à la confirmation de l'ordonnance du premier juge ; à titre subsidiaire, il fait valoir, s'agissant de Mme A, que cette dernière a abandonné son passeport en quittant précipitamment la préfecture le 5 mai 2006 lors du dépôt d'une demande de titre de séjour ; qu'elle a été interpellée à son domicile le 7 juin 2006 et a fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière ainsi que d'une mesure de placement en rétention administrative ; qu'elle a été assignée à résidence le 9 juin 2006 par le juge des libertés et de la détention ; que son passeport a été retenu par les services de police ; que son conseil a été avisé téléphoniquement de la possibilité pour l'intéressée de récupérer son passeport auprès desdits services ; qu'elle s'est vue remettre le 9 juin 2006 un récépissé en contrepartie de la rétention de son passeport ; qu'en ce qui concerne Mlle Myriame B, si l'administration a omis le 5 mai 2006, du fait de la confusion consécutive à la fuite de sa mère et à l'interpellation de sa soeur Z..., de lui restituer son passeport, elle a ultérieurement informé le conseil de sa mère de la faculté pour cette dernière et pour sa fille Myriame de récupérer en personne au commissariat du 3ème arrondissement de Lyon leurs passeports respectifs ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et l'article 62 ;

Vu la loi n° 73-1227 du 31 décembre 1973 autorisant la ratification de la convention

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du protocole additionnel n° 4, ensemble le décret n° 74-360 du 3 mai 1974 portant publication de cette convention et de ce protocole ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment ses articles L. 221-1 et L. 611-2 ;

Vu le code de procédure pénale, notamment ses articles 78-1 et suivants ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée relative à l'aide juridique, notamment ses articles 37 et 75 ;

Vu l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, modifiée en dernier lieu par l'ordonnance n° 2004-1253 du 24 novembre 2004 ;

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

Vu le code de justice administrative, notamment ses articles L. 511-2, L. 521-2, L. 523-1 et L. 761-1 ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, Mme Ahamada A et Mlle Myriame B, d'autre part, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du vendredi 23 juin 2006 à 16 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Maître de X..., avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, pour Mme Ahamada A et Mlle Myriame B ;

- le représentant du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ;

Considérant que les requêtes de Mme Ahamada A et de Mlle Myriame B sont dirigées contre la même ordonnance ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une unique ordonnance ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « 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 (...) aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale... » ; que selon le second alinéa de l'article L. 523-1 du même code, hors le cas où il y a eu dispense d'instruction par application de l'article L. 522-3, les décisions rendues sur le fondement de l'article L. 521-2 sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat ;

Sur les règles s'imposant à l'administration en cas de rétention du passeport d'une personne de nationalité étrangère :

Considérant qu'en vertu de l'article L. 211-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour entrer en France, tout étranger doit être porteur des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ; qu'il appartient à l'autorité administrative, au titre de la police de l'air et des frontières, de contrôler l'identité et la régularité de la situation d'un étranger désireux d'entrer en France ;

Considérant que l'article L. 611-2 du même code, qui reprend les dispositions de l'article 8-1 ajouté à l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 par l'article 3 de la loi n° 97-396 du 24 avril 1997, énonce en termes généraux et qui ne sont pas limités aux seuls contrôles à l'entrée sur le territoire que : « Les services de police et les unités de gendarmerie sont habilités à retenir le passeport ou le document de voyage de 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 que la conformité à la Constitution de l'article de la loi dont ces dernières dispositions sont issues n'a été admise par la décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 du Conseil constitutionnel que sous réserve que ce texte ait « pour seul objet de garantir que l'étranger en situation irrégulière sera en possession du document permettant d'assurer son départ effectif du territoire national » et sans qu'il puisse « être fait obstacle à l'exercice par l'étranger du droit de quitter le territoire national et de ses autres libertés et droits fondamentaux » ; qu'il s'ensuit notamment que la retenue du passeport ou du document de voyage « 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 une suspension ;

Considérant 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 dans sa décision statuant sur la conformité de cette loi à la Constitution ;

Sur la mise en oeuvre de ces règles en l'espèce :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme A, de nationalité comorienne, après avoir séjourné à Mayotte depuis le 12 décembre 1990, est entrée en France

métropolitaine le 15 janvier 2002 en étant détentrice d'un passeport assorti d'un visa d'une durée de validité de trois mois ; qu'elle était accompagnée de deux de ses filles, Mlle Z... B, née le 11 juillet 1986, et Mlle Myriame B, née le 9 mai 1988 ; qu'une première demande de titre de séjour présentée le 19 avril 2002 par Mme A au préfet des Bouches-du-Rhône a été rejetée par une décision du 3 mars 2003 ; qu'entre temps, l'intéressée avait saisi, le 17 janvier 2003, le préfet du Rhône d'une demande de délivrance d'une carte de séjour à titre temporaire en qualité de visiteur qui a été rejetée par une décision du 6 août 2003, assortie d'une invitation à quitter le territoire à laquelle il n'a pas été déféré ; qu'une demande de titre de séjour émanant de Mlle Z... B a été rejetée par une décision du préfet du Rhône du 31 mai 2005, assortie également d'une invitation à quitter le territoire ; que le 5 mai 2006, Mme A et ses deux filles se sont présentées à la préfecture du Rhône pour obtenir la délivrance de titres de séjour ; qu'en la circonstance, l'administration a exigé de chacune des intéressées la production de son passeport ; qu'après que la consultation du fichier national des étrangers a mis en évidence les précédents refus de titre de séjour opposés aux demandes, Mme A a quitté soudainement le service des étrangers de la préfecture sans emport de son passeport ; que les services préfectoraux ont gardé également le passeport de chacune de ses filles avant de transmettre les trois passeports en leur possession au commissariat de police ; qu'à la même date du 5 mai 2006, Mlle Z... B a fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière et a été immédiatement placée en rétention administrative ;

Considérant que Mme A et Mlle Myriam B relèvent appel de l'ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a rejeté leurs requêtes tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet du Rhône de leur restituer leurs passeports ;

Considérant, sans doute, qu'il peut être fait grief à l'autorité administrative d'avoir procédé à la rétention du passeport de chacune des requérantes en s'abstenant d'assortir cette mesure de l'intégralité des garanties exigées par la loi ; que, dans le cas de Mlle Myriame B, c'est à tort qu'elle s'est abstenue de délivrer un récépissé valant justification de l'identité de l'intéressée et mentionnant la date de retenue ainsi que les modalités de restitution de son passeport ; que, s'agissant de Mme A, le récépissé valant justification de l'identité n'a été remis qu'avec retard ; que les mentions qu'il comporte sont en outre incomplètes faute en particulier de préciser les modalités de remise du document retenu ;

Mais considérant, qu'ainsi que l'a relevé le premier juge, les requérantes ont été avisées par l'intermédiaire de leur conseil de la possibilité pour elles d'obtenir la remise de leur passeport en se présentant à l'autorité de police ; que l'injonction dont le prononcé est demandé au juge des référés se trouve ainsi, pour l'essentiel, privée d'objet ; que, s'il est vrai que l'administration exige que chacune des intéressées se déplace personnellement pour obtenir la restitution de son passeport, alors que l'une d'elles, Mme A, se trouve sous le coup d'un arrêté de reconduite à la frontière pris à la date du 7 juin 2006, de telles circonstances ne permettent pas de caractériser un agissement qui serait constitutif d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ; qu'il suit de là que les requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée ;

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

Considérant que l'Etat n'étant pas dans la présente instance la partie perdante, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à sa charge le paiement de la somme de 1 200 euros réclamée par chacune des requérantes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

ORDONNE :

Article 1er : Les requêtes de Mme Ahamada A et de Mlle Myriame Y... sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme Ahamada A, à Mlle Myriame B et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Rhône.

Abstrats : 54-035-03-03-01-02 PROCÉDURE. - PROCÉDURES INSTITUÉES PAR LA LOI DU 30 JUIN 2000. - RÉFÉRÉ TENDANT AU PRONONCÉ DE MESURES NÉCESSAIRES À LA SAUVEGARDE D'UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE (ART. L. 521-2 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE). - CONDITIONS D'OCTROI DE LA MESURE DEMANDÉE. - ATTEINTE GRAVE ET MANIFESTEMENT ILLÉGALE À UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE. - ATTEINTE GRAVE ET MANIFESTEMENT ILLÉGALE. - ABSENCE - RÉTENTION DU PASSEPORT D'UNE PERSONNE DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE - CONDITIONS.

Résumé : 54-035-03-03-01-02 L'article L. 611-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui reprend les dispositions de l'article 8-1 ajouté à l'ordonnance du 2 novembre 1945 par l'article 3 de la loi n° 97-396 du 24 avril 1997, énonce en termes généraux et qui ne sont pas limités aux seuls contrôles à l'entrée sur le territoire que : « Les services de police et les unités de gendarmerie sont habilités à retenir le passeport ou le document de voyage de 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 ». La conformité à la Constitution de l'article de la loi dont ces dernières dispositions sont issues n'a été admise par la décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 du Conseil constitutionnel que sous réserve que ce texte ait « pour seul objet de garantir que l'étranger en situation irrégulière sera en possession du document permettant d'assurer son départ effectif du territoire national » et sans qu'il puisse « être fait obstacle à l'exercice par l'étranger du droit de quitter le territoire national et de ses autres libertés et droits fondamentaux ». Il s'ensuit notamment que la retenue du passeport ou du document de voyage « ne doit être opérée que pour une durée strictement proportionnée aux besoins de l'autorité administrative, à peine, pour cette dernière, de voir censurer ses agissements par le juge des référés statuant en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

