

Le cas emblématique des circulaires

Plus du tiers des requêtes déposées par le Gisti devant le Conseil d'État concernent des circulaires, ce qui reflète bien la place qu'elles occupent dans la gestion administrative de l'immigration. De très nombreuses dispositions de ces circulaires ont été annulées à la demande du Gisti, soit parce qu'elles disaient le contraire des textes qu'elles étaient censées interpréter, soit parce qu'elles ajoutaient aux textes ou encore qu'elles liaient une compétence normalement discrétionnaire et que le ministre avait donc fait usage d'un pouvoir réglementaire dont il ne disposait pas. D'autres ont été validées, le Conseil d'État jugeant qu'elles interprétaient correctement les lois et règlements.

Plus intéressantes mais aussi plus problématiques sont les hypothèses où le Conseil d'État, plutôt que d'annuler la disposition critiquable d'une circulaire, en propose une interprétation qui la « vide de son venin », selon la formule consacrée. Notamment, il transforme en disposition simplement indicative une disposition qui, compte tenu de sa formulation, était bel et bien impérative aux yeux de ceux qui l'ont rédigée et destinée à être perçue comme telle par ses destinataires. Le Gisti porte un jugement sévère sur ces « réserves d'interprétation » dans la mesure où les agents chargés d'instruire les dossiers le font sur la base de ce qu'ils lisent dans la circulaire et non sur la base de l'interprétation qu'en a donnée le Conseil d'État et qu'en général ils ignorent.

On peut aussi faire l'hypothèse que les hauts fonctionnaires ont appris à rédiger des circulaires de façon suffisamment habile pour déjouer la censure du juge sans laisser pour autant de doute aux agents à qui elles s'adressent sur la façon dont le ministre entend voir appliquer la loi.

Nous avons donc demandé à Gérard Moreau, qui a été directeur de la population et des migrations pendant douze ans, entre 1985 et 1997, à Jean-Marie Delarue, qui a été directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur de 1997 à 2001, et à Yannick Blanc, qui a été directeur de la police générale à la préfecture de police de Paris de 2005 à janvier 2008, de réagir à ces interprétations critiques et de nous donner leur point de vue d'acteurs sur les conditions dans lesquelles les circulaires sont rédigées et reçues, ou encore sur les conséquences concrètes d'une annulation ou d'une réinterprétation des circulaires par le juge.

